

03.

Gabriella Esposito De Vita,
Elena Marchigiani, Camilla Perrone,
Giovanni Carrosio

Sessione speciale Oltre la SNAI, una riflessione su nuovi programmi di coesione come politiche ecologiche territoriali

Sul solco e al di là della SNAI, in una prospettiva post-pandemica. Nuovi programmi di coesione come politiche ecologiche territoriali

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

Aree marginalizzate e riequilibrio territoriale ... oltre la SNAI

Come in molti altri contesti europei, anche in Italia la polarizzazione di processi insediati e dinamiche di trasformazione intorno ad aree urbane centrali – dove si addensano innovazione tecnologica, hub infrastrutturali, attività terziarie e produttive e catalizzatori socio-culturali – sta contribuendo al progressivo depauperamento e spopolamento di ampie porzioni del territorio e all'inasprirsi di disuguaglianze sociali, traiettorie di marginalizzazione sociale ed economica, squilibri ambientali. L'urgenza di tornare a lavorare sulle politiche per la coesione territoriale e sui loro possibili sviluppi è ribadita da alcuni discorsi e dinamiche che, di recente, hanno accompagnato la fase di emergenza connessa alla pandemia di Covid-19. Forte appare perciò la necessità di un rilancio di tali politiche all'interno della prossima stagione di programmazione comunitaria 2021-2027, nella prospettiva di ripensarne le aree target per includere anche contesti 'a diversa marginalità', oltre a quelli già oggetto, nel nostro paese, della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) (Barca, 2009; Barca *et al.*, 2012).

Il tema della crescente marginalizzazione di territori con caratteristiche e localizzazioni

diverse è comune a molte realtà geo-politiche, come la letteratura nazionale e internazionale ampiamente dimostra (Oppido *et al.*, 2020). In questa sede si privilegia l'esperienza italiana, per il suo offrire interessanti spunti di riflessione su contesti in condizioni sempre più articolate e diffuse di abbandono e fragilità. Oltre che alle aree SNAI, il riferimento è a situazioni composte da piccoli e medi centri, brani di continuum urbano-rurale, ambiti pedecollinari/pedemontani, che di frequente sfuggono a pendolarismi e interdipendenze con le principali polarità urbane e di servizi. Tali situazioni stentano a trovare riferimento nei programmi nazionali per la coesione, non rientrando nei perimetri delle città metropolitane, né nella classificazione ufficiale delle aree interne marginali e in spopolamento. È alla luce di queste considerazioni che si avverte la necessità di focalizzare l'attenzione anche su ambiti periferici che, pur esterni alle aree oggetto della SNAI e ai progetti pilota in esse avviati, presentano le condizioni per diventare pivot di un indispensabile processo di bilanciamento territoriale, di scala nazionale e regionale.

Nonostante si riconosca alla SNAI un importante ruolo in termini di apertura di un dibattito e di nuovi spunti operativi, si propone quindi uno sguardo 'fuori baricentro' su diversi campi geografici e questioni. L'intento è di interrogarsi su: strumenti e approcci utili a ri-perimetrare territori e a riformulare temi e ambiti per progettualità pilota, al di là di una semplicistica contrapposizione di urbano e rurale, metropolitano e montano; un possibile ridisegno dei processi decisionali e di governance, e delle architetture istituzionali preposte a delineare e attuare strumenti e azioni di rigenerazione territoriale; la combinazione di *place-based* a *capability approaches*, nell'ottica di un coinvolgimento sempre più attivo di attori rilevanti in percorsi di innovazione

sociale/istituzionale e di costruzione di nuove competenze; modi per ri-definire e gestire l'offerta di servizi essenziali in relazione a una domanda potenziale e spesso ancora inespressa che, in contesti periferici e marginalizzati, i progetti di sviluppo e coesione sono chiamati a promuovere; il ruolo che le università e i centri di ricerca/alta formazione possono svolgere nel dare voce alle istanze territoriali meno rappresentate, e nel supportarne la traduzione in visioni e strategie di trasformazione.

Un'occasione di confronto

Questo paper introduce la sessione speciale organizzata nell'ambito della XII Giornata di Studio INU (dicembre 2020) per raccogliere contributi che, illustrando varie forme di marginalità e marginalizzazione riconosciute nel nostro paese, offrono ragionamenti su approcci e modelli interpretativi a partire da progettualità in atto e nella prospettiva di loro ulteriori sviluppi. In sinergia con le attività del gruppo tematico "Aree interne e dintorni" promosso dalla Società Italiana degli Urbanisti (SIU), la sessione include apporti di carattere teorico-metodologico, letture critiche ed esperienze sul campo utili ad avviare la discussione su questioni da porre al centro della prossima stagione di programmazione europea e nazionale, in una prospettiva post-pandemica.

Attraverso numerosi saggi riguardanti diverse regioni italiane, la riflessione si concentra sull'opportunità di riorientare le politiche di coesione in termini di politiche ecologiche territoriali, maggiormente attente a situazioni sempre più eterogenee e condizionate da una pluralità di fattori di fragilità e rischio. Il riferimento è a politiche in grado di promuovere il benessere di persone e ambienti, di ridimensionare le disuguaglianze sociali ed economiche, a partire dall'identificazione degli elementi di valore e delle peculiarità, dei problemi e delle sfide che contraddistinguono i differenti contesti, anche nell'ottica di costruire nuove alleanze tra realtà centrali e periferiche.

Tra i contributi raccolti si annovera un primo passo verso la sistematizzazione della ridondanza terminologica che oggi, nella letteratura scientifica, affligge l'ambito tematico delle aree marginalizzate. Analisi delle economie localizzative, volte a identificare capacità attrattive e vocazioni produttive nelle aree interne, offrono un ulteriore apporto all'inquadramento teorico-metodologico del tema. Sul fronte del *policy making* – essendo il processo di implementazione della SNAI ormai giunto a una fase avanzata (sia pure in maniera disomogenea sul territorio nazionale) – è possibile sviluppare valutazioni sull'approccio *place-based* proposto e, in generale, sugli esiti di

alcuni progetti pilota. Tra di essi, l'esperienza del fiume Simeto in Sicilia consente di fare un bilancio relativo a processo, risultati e *follow-up*. Temi quali *empowerment locale*, percorsi collaborativi e comunità resilienti animano altresì pratiche in atto in diverse regioni italiane, costruite anche ponendosi al di fuori dei perimetri della SNAI. Tali pratiche suggeriscono differenti punti di vista e spunti critici: da un ripensamento del ruolo delle valli alpine nell'ambito della città metropolitana di Torino, all'importanza dell'attivazione sociale nel contesto delle prealpi bresciane; dal contrasto tra la ricchezza di risorse e la doppia marginalità (geografica e rispetto alle politiche) degli arcipelaghi minori (quali le Tremiti in Puglia), alle sperimentazioni di nuove economie e relazioni sociali circolari nelle aree interne siciliane. Così, le numerose attività di ricerca-azione e formazione svolte dalle università in contesti marginalizzati (dalla Liguria all'Emilia Romagna, dalle Marche, alla Campania e alla Sardegna) si configurano come importanti occasioni sia per elaborare criteri interpretativi di risorse, problemi e temi progettuali, sia per sondare possibili strategie di intervento e attivazione di risorse umane ed economico-finanziarie.

Questione pandemica, aree periferiche e interne

Sfondo comune alle esperienze raccolte è una riflessione su come, nel nostro paese, la gestione dell'emergenza pandemica – pur con diversi accenti nelle varie fasi di diffusione di Covid-19 – abbia portato alla ribalta (spesso banalizzandoli) temi non appieno esplorati dalle politiche pubbliche, che spesso intersecano le condizioni e un possibile ruolo futuro delle cosiddette aree interne.

In particolare, è assurda agli onori della cronaca la questione dei rapporti tra i territori periferici e marginali, e le formazioni urbane dinamiche e sovente congestionate (per flussi e attività) più duramente colpite da Covid (Connolly *et al.*, 2020; Gargiulo, 2020). Prime e affrettate narrazioni hanno identificato nelle aree a bassa antropizzazione un rifugio e una via di 'fuga', quale garanzia di quel distanziamento fisico e sociale oggi difficilmente attuabile in contesti ad alta densità abitativa. In tal modo si è privilegiato un approccio 'colonialista' nei confronti delle aree interne, che mette in secondo piano le esigenze di comunità e territori le cui complesse condizioni di fragilità richiedono politiche di medio-lungo periodo, attente alle loro specifiche domande di intervento e alla riattivazione di possibili traiettorie di sviluppo. Politiche che supportino la costruzione di visioni di rigenerazione

territoriale in grado di interpretare in modo corretto e di affrontare in maniera integrata i diversi rischi e forme di marginalità che spesso sono qui compresenti: condizioni di instabilità idro-geologica, crisi demografica e produttiva, carenze infrastrutturali e logistiche, scarsa o nulla accessibilità alle reti digitali, una dotazione insufficiente di servizi essenziali, frequenti criticità istituzionali e gestionali.

Di contro, proprio la crisi che stiamo attraversando potrebbe offrire l'opportunità di attivare processi virtuosi e strutturali di rigenerazione, radicati nei luoghi e orientati alla costruzione di inedite reciprocità tra territori a diversa densità e velocità. Sinergie fondate sulla capacità di apprezzare: il carattere multiscale della geografia insediativa che da tempo ha riscritto le trame urbane e di flussi nel nostro paese, attraverso il potenziamento di connessioni trans-locali sia fisiche che immateriali; la differenziazione culturale, sociale, funzionale e simbolica dei contesti suburbani, tramite il rafforzamento e la valorizzazione di polarità territoriali già potenzialmente presenti (Perrone *et al.*, 2017), al fine di riportarle al centro di nuovi assetti e processi (De Rossi, 2018; Carrosio, 2019).

Se la prospettiva a cui tendere è quella di un bilanciamento territoriale, è necessario e urgente mettere all'opera politiche opportunamente calibrate e finanziate, strategie e azioni in grado di invertire i percorsi di marginalizzazione e depauperamento che oggi investono molti contesti nazionali. In tal senso, attrarre risorse pubbliche (e private) è prioritario, purché gli investimenti non puntino a una offerta indiscriminata di residenzialità temporanea, ricettività turistica e servizi per il tempo libero che, basandosi sullo stereotipo del borgo, ignorino la domanda interna e i vincoli strutturali dei contesti più vulnerabili. La sfida è di identificare azioni che generino attrattività, senza produrre le esternalità negative di un'ospitalità che superi la capacità di carico di sistemi ecologico-territoriali in sé già fragili. In questa direzione sembra peraltro andare anche il dibattito intorno alla nuova stagione di fondi e politiche europee e nazionali per la gestione degli effetti della pandemia di Covid (dal *Recovery Fund* e dal *Next Generation EU*, al *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*), laddove l'appello è a costruire sistemi territoriali più equilibrati e resilienti rispetto al rischio di future (e probabili) crisi sanitarie, ambientali e climatiche.

Tuttavia, finché agende e canali di finanziamento nazionali rimarranno fortemente polarizzati sulle città metropolitane e sui contesti a elevata antropizzazione, destinando risorse limitate e incerte alle iniziative per

le sole aree ultra-periferiche (come le aree pilota SNAI), i tanti territori fragili che non rientrano in tali condizioni estreme vedranno rimarcato il gap tra domande di rigenerazione e risposta delle politiche (Urban@it, 2018). Si tratta di territori spesso lacerati da opposte tensioni centrifughe-centripete, in cui sono comunque evidenti gli effetti della crisi economica, la necessità di riorganizzare i rapporti tra domanda e offerta di lavoro e servizi, le difficoltà delle amministrazioni locali nel coordinare azioni e risorse. In assenza di un adeguato supporto per affrontare le sfide ambientali, economiche e sociali che li coinvolgono, questi contesti rischiano di scivolare in condizioni sempre più gravi di marginalità (Marchigiani e Cigalotto, 2019).

È perciò anche ampliando il campo di indagine e di azione alle varie tipologie di *inner peripheries* presenti nel nostro paese (Servillo *et al.*, 2016), e superando atteggiamenti urbano-centrici e neo-colonialisti, che oggi si può procedere nel solco della SNAI e aprire nuove prospettive per le future politiche di coesione e di sviluppo locale.

Politiche di coesione come politiche ecologiche territoriali

La necessità di continuare a investire – su una maggiore articolazione spaziale e intensità – su azioni a supporto della coesione territoriale è ampiamente dimostrata dall'accentuarsi, in gran parte delle regioni europee, dei divari tra le dinamiche di sviluppo di formazioni urbane catalizzatrici e aree in progressivo spopolamento (CEC, 2017; Tulumello *et al.*, 2020). Prime valutazioni dei risultati della stagione di politiche di coesione che ormai ci sta alle spalle rimarcano altresì come il focalizzarsi dell'attenzione su *smart specialization* (S3) in molti casi abbia portato al moltiplicarsi di sacche di marginalità anche in contesti avanzati (Foray *et al.*, 2018; Benner, 2020). Coerentemente a tale dibattito, nei documenti preparatori delle politiche UE 2021-2027, azioni mirate ad affrontare la complessità dei divari territoriali, oggi resi più drammatici della crisi finanziaria collegata alla pandemia, dovrebbero assumere un ruolo sempre più centrale.

Strategie di riequilibrio di territori a diversa velocità non possono comunque prescindere sia dal riconoscimento e dell'attivazione delle risorse locali, sia dal sostegno a percorsi integrati di innovazione sociale e istituzionale improntati a principi di solidarietà e sussidiarietà. L'appello è qui alla costruzione di processi sincronici (quando riferiti a contesti assimilabili per caratteristiche territoriali ma con differenti esigenze) e diacronici (con di-

namiche variabili in relazione alle specificità delle situazioni e delle loro domande). Le aree in crisi sono infatti segnate da forme insediative che ormai comprendono combinazioni eterogenee di ambiti più o meno densamente urbanizzati, spazi con funzionalità urbane e tempi evolutivi diversi (OECD & European Commission, 2020). Il moltiplicarsi di aree intermedie – poste tra il cuore delle città medio-grandi e i contesti rurali – concorre a definire un mosaico di realtà suburbane a varia fragilità e di perimetri amministrativi, che in primis richiedono una mappatura e categorizzazione. La ricomposizione delle molte tessere del mosaico territoriale in una rappresentazione critica e pro-attiva rappresenta perciò il punto di partenza per la costruzione di azioni di sviluppo locale più mirate.

In questa prospettiva, riportare al centro i margini è il primo passo verso la rivisitazione dei futuri programmi di coesione in termini di politiche ecologiche territoriali (Heynen *et al.*, 2006; Keil, 2020), *place-based*, ossia disegnate su misura dei contesti e sulla base di un modello adattivo ai loro caratteri e dinamiche. L'obiettivo è valorizzare le connotazioni dei luoghi, senza perdersi nel localismo e tenendo conto della molteplicità dei fattori di rischio che spesso li affligge, per promuovere la salute e l'equilibrio metabolico dei territori più fragili, nonché il rilancio responsabile della loro attrattività e vivibilità. Partendo dal presupposto che è necessario considerare i sistemi umano e naturale non in modo separato ma come un complesso sistema socio-ecologico (Redman *et al.*, 2004), è indispensabile ragionare in chiave multiscalare e integrata. L'invito è a focalizzare l'attenzione non tanto e non solo sugli estremi del sistema aperto delineato dai diversi processi di marginalizzazione, ma ad assumere un punto di vista *in-between*, ispirato al concetto di *Zwischenstadt* di Thomas Sievert (2003). Tale concetto presuppone una visione senza pre-giudizi, tesa a indagare domini intermedi di spazi, dinamiche di trasformazione, risorse materiali e immateriali, politiche. Questo per andare oltre l'utilizzo sia di parametri che portano a standardizzare e normalizzare fenomeni complessi, sia di delimitazioni che cercano (senza successo) di isolare i flussi e le dinamiche ecologiche, umane e naturali. L'assunzione di una prospettiva *in-between* sollecita così un lavoro di aggiornamento di strumenti e politiche che riduttivamente tendono a quantificare e modellizzare geografie di opportunità e fragilità; un lavoro teso a perseguire più eque ed equilibrate coalizioni tra contesti diversamente centrali e periferici, quali motori per progettualità basate sulle risorse endogene,

ma al contempo attente alle relazioni sovra-locali e globali.

Da *place-based* a *place-making*

Intervenire sulle tante terre marginalizzate e 'di mezzo' che oggi coprono larga parte del nostro paese presuppone una immersione nelle peculiarità delle loro traiettorie e problemi e nell'ascolto delle istanze degli attori umani e non umani che le abitano (o potranno abitarle) (Latour, 2017). Le condizioni del progetto di rigenerazione territoriale in cui ci si trova a operare risultano assai diverse da quelle dei contesti urbani più densi e dinamici: la domanda consolidata, soggetta a progressiva contrazione anche per i processi di invecchiamento demografico, non può essere la base per un dimensionamento di politiche e azioni future. Il collaudato processo di raccolta dei fabbisogni della popolazione presente e di interpretazione di istanze di sviluppo e progettualità che gli amministratori locali hanno da tempo nel cassetto spesso appare palesemente inefficace rispetto all'esigenza di riattivare processi virtuosi di ripopolamento e rilancio. Così, l'applicazione di modelli standardizzati che ricalcano pratiche elaborate altrove tenta a rendere giustizia a territori insieme poveri e ricchi, marginali e orgogliosi, fragili e forti. La domanda di politiche, strategie e azioni va qui costruita mettendola in tensione con il progetto stesso di sviluppo. Le questioni da affrontare non riguardano tanto da dove verranno e chi saranno i nuovi abitanti/fruitori. Attengono, piuttosto, a come attrezzare questi territori per poterli ri-abitare quantomeno nel medio periodo, compatibilmente ai loro caratteri e condizioni. Sollecitano l'individuazione di interventi che facciano da leva a traiettorie di rigenerazione sostenibile, su cui è imprescindibile investire fin da subito per assicurare la tenuta – ecologica e ambientale, di servizi ed economie – dei contesti, prendendo le distanze dal mito della fuga dalla città, dall'immagine di un grande parco per il tempo libero, o da quella della riserva ambientale a compensazione degli impatti delle aree a maggiore pressione antropica (Marchigiani *et al.*, 2020)

Queste considerazioni evidenziano la necessità di una visione del *place-making* che, superando la contrapposizione tra azioni *top-down* e *bottom-up*, reinterpreti l'approccio *place-based* in chiave ancora più radicale e collaborativa (Friedmann, 2010). In altri termini, assumere il *capability approach* (Sen, 2004; Nussbaum, 2011) come motore per ri-orientare la costruzione di prospettive di sviluppo significa interrogarsi su come riattivare l'insieme di processi sociali, politici e materiali

attraverso i quali le persone creano e ricreano iterativamente il proprio paesaggio mentale e fisico; comporta la definizione di percorsi continui e stabili di messa a sistema di molte risorse e potenzialità, tramite un forte coinvolgimento degli attori territoriali (istituzionali e della società civile) nella costruzione delle proprie condizioni di ben-essere.

Rileggere criticamente i risultati prodotti dal modello di governance proposto dalla SNAI può in tal senso offrire indicazioni utili per muoversi nei territori di frontiera delle politiche pubbliche, nell'ottica di un loro più deciso orientamento verso la costruzione di azioni *people-centred*. In particolare, le iniziative per l'erogazione di servizi essenziali in contesti che non presentano la massa critica per garantire la sostenibilità di modalità tradizionali di offerta (pubblica e ancor meno del mercato) suggeriscono punti di partenza per l'innescio di pratiche di innovazione sociale ed istituzionale. Molte esperienze sviluppate nelle aree pilota della SNAI propongono, ad esempio, soluzioni alternative a un rapporto neoliberista tra pubblico e privato, improntate a una gestione condivisa, cooperativa e partenariale di spazi e attrezzature, all'insegna di economie non *mainstream* di matrice sociale e circolare. Non meno interessanti appaiono le iniziative in cui la logistica e la gestione di beni e servizi di interesse collettivo si legano alla costruzione di filiere integrate che, attingendo alle istanze locali e promuovendo la tutela-valorizzazione di risorse endogene, mirano alla creazione di nuove opportunità occupazionali, ripensano le modalità di approvvigionamento energetico, di infrastrutturazione materiale e immateriale, la mobilità (Oppido *et al.*, 2018; Martinelli, 2020). Trattasi di inneschi e sinergie che non possono essere calati dall'alto, ma che devono piuttosto nascere dalla creazione di nuovi modi di fare le politiche orientati, da un lato, a promuovere una maggiore convergenza di ambiti e settori di finanziamento, strumenti di programmazione e pianificazione a diversi livelli, dall'altro, a supportare processi di co-progettazione e co-implementazione con le comunità locali di visioni e azioni di lungo periodo.

Conclusioni aperte

Molti e integrati sono quindi i campi su cui occorre continuare a lavorare, in sinergia tra livelli nazionali, regionali e locali, e a partire da una valutazione critica delle modalità con cui le politiche per la coesione sono state finora sviluppate nel nostro paese – di cui questa sezione offre un quadro interessante sia pure parziale.

Un primo campo riguarda la costruzione di relazioni tra territori, al di là di perimetri e

indicatori che rischiano di sovrascrivere e consolidare divari e forme di marginalizzazione in essere. Nonostante le molte semplificazioni, quella che alcuni discorsi pandemici hanno evidenziato è la necessità di riportare al centro dell'attenzione la geografia spaziale delle politiche. *Place-based* non è sinonimo di localistico; chiama piuttosto in causa la costruzione di visioni e strategie transcalari che, pur plasmandosi e radicandosi nelle specificità dei luoghi, stabiliscano nuove collaborazioni e complementarità tra territori abitati con diverse intensità.

Un secondo campo attiene alle conoscenze, degli assetti spaziali e delle risorse territoriali, come utile supporto alla decisione e alla costruzione di politiche e processi di *place-making*, e come un patrimonio da implementare e nutrire nel tempo, a disposizione di tutti gli attori rilevanti coinvolti. Conoscenze intese quindi anche come il prodotto di percorsi di apprendimento collettivo, fondati su una continua osservazione e valutazione degli esiti delle esperienze e progettualità via via messe in campo, delle esternalità positive/negative da esse generate, dei cambiamenti effettivamente indotti nei quadri e nelle routine istituzionali, nelle coalizioni sociali ed economiche, nelle dinamiche di sviluppo sostenibile.

Un terzo campo si riferisce infine ai modi del progetto di ri-attrezzamento di situazioni marginalizzate e periferiche. Un progetto che spinge a interrogarsi su cosa si debba oggi intendere per servizio essenziale. Se è vero che con questa locuzione le politiche del welfare si sono generalmente riferite alle dotazioni che, comunque prodotte, possono garantire a tutti condizioni per una vita più sana e giusta, lavorare nei contesti *in-between* sollecita forme innovative di riuso, riorganizzazione ed eventuale ampliamento di attrezzature e servizi (ecosistemici, per la mobilità, la produzione e l'abitare, educativi, sociali e per la salute), delle loro configurazioni materiali e gestioni. Un rinnovamento reso urgente dagli effetti della pandemia e che, in questi territori, si offre come un presupposto fondamentale per politiche di rigenerazione che potranno fornire insegnamenti utili anche alla tenuta del welfare nelle formazioni urbane più dense e sollecitate. Una riflessione, quest'ultima, che ulteriormente rimarca la fertilità di relazioni forti tra sguardi ravvicinati ai territori e prospettive di scala ampia, regionali e nazionali.

Note

* Istituto di Ricerche su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo, CNR, g.esposito@iriss.cnr.it

** Dipartimento di Ingegneria e Architettura, Università di Trieste, emarchigiani@units.it

*** Dipartimento di Architettura, Università di Firenze, camilla.perrone@unifi.it

Bibliografia

- Barca, F. (2009) *An Agenda for a reformed cohesion policy*, Brussels, European Communities.
- Barca, F., McCann, P., Rodríguez-Pose, A. (2012), "The Case for Regional Development Intervention: Place-based versus Place-neutral Approaches" in *Journal of Regional Science*, 52/1 (pag. 134-152).
- Benner, M. (2020), "Six additional questions about smart specialization: implications for regional innovation policy 4.0" in *European Planning Studies*, 28/1 (pag. 1-18).
- Carrosio, G. (2019) *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli, Roma.
- CEC – Commission of the European Communities (2017) *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, European Commission, Brussels.
- Connolly, C., Keil, R., Ali, S.H. (2020), "Extended urbanisation and the spatialities of infectious disease: Demographic change, infrastructure and governance" in *Urban Studies*, March (pag. 1-19). DOI: 10.1177/0042098020910873.
- De Rossi, A. (a cura di) (2018) *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma.
- Foray, D., Morgan, K., & Radošević, S. (2018) *From rivalry to synergy: R&I policy and cohesion policy*, Policy Paper (Regional and Urban Policy), European Commission, Brussels.
- Friedmann, J. (2010), "Place and Place-making in cities a global perspective" in *Planning Theory*, 11/2 (pag. 149-165).
- Gargiulo, C. (a cura di) (2020), "2020 Covid-19 vs City-20. Scenarios, Insights, Reasoning and Research", in TeMA, March. <http://www.tema.unina.it/index.php/tema/issue/view/510>
- Heynen, N., Kaika, M., Swyngedouw, E. (eds.) (2006) *In the Nature of Cities: Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*, Routledge, London, New York.
- Keil, R. (2020), "An urban political ecology for a world of cities" in *Urban Studies*, May (pag. 1-14).
- Latour, B. (2017) *Où atterrir? Comment s'orienter en politique*, La Découverte, Paris.
- Marchigiani, E., Cigalotto, P. (2019) *Terre di mezzo. Percorsi di progetto lungo il torrente Cormor*, EUT – Edizioni Università di Trieste, Trieste. <https://www.eut.units.it/dettaglio?query=JID=759>.
- Marchigiani, E., Perrone, C., Esposito De Vita, G. (2020), "Oltre il Covid, politiche ecologiche territoriali per aree interne e dintorni. Uno sguardo in-between su territori marginali e fragili, verso nuovi progetti di coesione", in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 1 (pag. 1-9).
- Martinelli, L. (2020) *L'Italia è bella dentro. Storie di resilienza, innovazione e ritorno nelle aree interne*, Al-treconomia, Milano.
- Nussbaum, M.C. (2011) *Creating Capabilities: The Human Development Approach*, Harvard University Press, Cambridge (MA).
- OECD, European Commission (2020) *Cities in the World. A New Perspective on Urbanisation*, OECD

Publishing, Paris. <https://www.oecd.org/publications/cities-in-the-world-d0efcbda-en.htm>.

Oppido, S., Ragozino, S., Micheletti, S., Esposito De Vita, G. (2018), "Sharing responsibilities to regenerate publicness and cultural values of marginalised landscapes: Case of Alta Irpinia, Italy" in *Urbani Izziv*, 29 (pag. 125-142). DOI: 10.5379/urbani-izziv-en-2018-29-supplement-008.

Oppido, S., Ragozino, S., Esposito De Vita, G. (2020) *Exploring Territorial Imbalances: A Systematic Literature Review of Meanings and Terms*, in C. Bevilacqua, F. Calabrò, L. Della Spina (eds.), *International Symposium: New Metropolitan Perspectives*, Springer, Cham (pag. 90-100).

Perrone, C., Paba, G., Perulli, P. (2017) *Post-metropoli tra dotazioni e flussi, luoghi e corridoi, fixity and motion*, in A. Balducci, V. Fedeli, F. Curci (a cura di), *Ripensare la questione urbana. Regionalizzazione dell'urbano in Italia e scenari di innovazione*, Guerini Associati, Milano.

Redman, C.L., Grove, J.M., Kuby, L.H. (2004), "Integrating social science into the long-term ecological research (LTER) network: social dimensions of ecological change and ecological dimensions of social change" in *Ecosystems*, 7/2 (pag. 161-171).

Sen, A. (2004) *UN Human Development Report 2004: Chapter 1 Cultural Liberty and Human Development*, *UN Human Development Reports*, United Nations Development Programme.

Servillo, L., Russo, A.P., Barbera, F., Carrosio, G. (2016), "Inner Peripheries: towards an EU place-based agenda on territorial peripherality" in *IJPP – Italian Journal of Planning Practice*, VI/1 (pag. 42-75).

Sievert, T. (2003) *Cities Without Cities. An Interpretation of the Zwischenstadt*, Spon Press London, New York (first edition 1997).

Tulumello, S., Cotella, G., Othengrafen, F. (2020), in "Spatial planning and territorial governance in Southern Europe between economic crisis and austerity policies" in *International planning studies*, 25/1 (pag. 72-87).

Urban@it (2018) *Mind the gap. Il distacco tra politiche e città*, Il Mulino, Bologna.

Piccole Isole: strategie per la loro marginalità

Mariella Annese*, Nicola Martinelli** e Federica Montalto***

Introduzione

Il contributo intende affrontare il tema delle piccole isole italiane, considerate paradigmatiche nell'esprimere le condizioni estreme di marginalità e isolamento delineate nella definizione delle Aree Interne, così riprendendo un dibattito avviatosi in Italia tra gli anni Ottanta e Novanta sugli arcipelaghi minori e oggi nuovamente presente¹, ma declinandolo nella dimensione operativa della SNAI.

I piccoli arcipelaghi italiani, infatti, per la loro intrinseca natura vivono condizioni di marginalità e abbandono a cui si uniscono altre problematiche tipicamente isolane, in contesti ricchissimi di risorse naturali e strategiche per le politiche di sviluppo locale, ma estremamente vincolati².

La tesi che gli autori vogliono verificare con l'indagine è che le piccole isole costituiscono i luoghi idealtipici per la sperimentazione dell'efficacia e della operabilità delle strategie per il miglioramento dell'abitabilità dei contesti periferici e ultra periferici delineati dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI). Per la messa in verifica della tesi, il contributo concentra la sua attenzione su l'arcipelago delle Tremiti, al largo del Gargano, oggetto di studio nell'ambito della ricerca sui processi costieri avviata da tempo del Dipartimento ICAR (Martinelli, 2003, Mininni, 2010).

Il lavoro tenta di comprendere le intersezioni, le sovrapposizioni, le interferenze con le politiche in corso nazionali e regionali al fine di delineare gli elementi di innovazione e i margini di miglioramento di una strategia per un'area interna sui generis da correlare alla strategia dell'Area Interna Pilota dei Monti Dauni³ e alla proposta dell'Area interna del Gargano.

Si avanza così l'ipotesi teorica che esista una necessità specifica dei territori dei piccoli arcipelaghi italiani – e di conseguenza delle aree marginali – di costruire politiche di sviluppo locale autocentrate e allo stesso tempo improntate su strategie collaborative inter-territoriale, in grado di competere con i problemi atavici di territori per loro natura appartati e marginali. Questo nell'ottica di raccogliere la sfida recentemente mossa al settore della pianificazione territoriale italiana tanto dalle riflessioni teoriche promosse dalla SNAI, quanto dalle nuove posizioni di attenzione ai territori interni e marginali nelle politiche territoriali post Covid 19.

Piccoli arcipelaghi, un tema per la pianificazione territoriale

Le isole sono come "remoti pianeti auto-conclusi in cui forse più che altrove nessun uomo è un'isola" (Luigi Maria Perotti, 2016).

Le piccole isole italiane sono paradigmatiche nell'esprimere le condizioni estreme di marginalità e isolamento ridefinite oggi nella dimensione operativa della SNAI ma già presente nel dibattito avviatosi in Italia tra gli anni Ottanta e Novanta (Racheli, 1989) tutto dedicato agli arcipelaghi minori.

I piccoli arcipelaghi italiani infatti vivono condizioni di marginalità spesso connaturate alla specifica condizione geografica che sono anche esasperate da fenomeni diversificati, tra tutti la trasformazione a fini turistici dei luoghi. Il turismo rappresenta infatti da tempo l'unico settore attivo per le isole residenziali, in grado di attivare economie e livelli di occupazione comunque instabili e spesso in conflitto con le fragilità degli ecosistemi in cui sono inseriti. Se esso si rivela per lo più positivo sul fronte economico, presenta però altrettanti aspetti negativi, contribuendo ad aumentare i fenomeni di erosione costiera, estinzione degli endemismi insulari, dissesti idrogeologici, consumo di suolo e risorse, ecc... Aggrava inoltre, tutti quei problemi prettamente isolani, sovraccaricando la già limitata capacità antropica di questi luoghi, intasandone i collegamenti e i luoghi dello stare (spiagge, bar, ristoranti), lo smaltimento dei rifiuti e producendo una maggiore richiesta di risorse idriche ed energetiche (molte piccole isole non sono autosufficienti da questo punto di vista), nonché di inquinamento di aria e acqua. Si tratta, in questo caso, di un turismo che potremmo definire "banale", interessato a frequentare questi piccoli paradisi, ma senza addurre concreti apporti dal punto di vista economico o culturale, ma anzi determinando il progressivo allontanamento dei residenti stabili a vantaggio delle presenze stagionali. Una condizione che, nell'estate 2020 segnata dall'emergenza sanitaria legata al Covid 19, ha ulteriormente aggravato il suo apporto negativo, scaricando centinaia di turisti da imbarcazioni pubbliche e/o private, non censiti e spesso sordi a qualsiasi forma di precauzione e tutela (no mascherine protettive, no distanziamento sociale, no tracciamento sanitario...).

L'eccezionalità di questi microcosmi richiede pertanto una altrettanto inedita gestione, progettazione e pianificazione degli stessi, basata su politiche di rigenerazione territoriale e sulla valorizzazione e fruizione del patrimonio storico-culturale e ambientale, che spesso contrasta con un contesto vincolistico

estremamente prolifico e rigido. E' necessario, inoltre, che questi particolari luoghi geografici si caratterizzino, aldilà delle retoriche ricorrenti, come potenziali *Laboratori di Sostenibilità* nei quali sperimentare modelli di chiusura dei cicli (acqua, rifiuti, reflui...), affrancandoli così dalla dipendenza con la terraferma; nel caso specifico si pensi anche a possibili nuovi cicli di vita⁴ per gli scarti organici (utili alla produzione di compost, biometano/biogas e fertilizzante naturale); riduzione degli sprechi e uso virtuoso delle risorse idriche, con raccolta e depurazione di quelle reflue; produzione di energia da fonti rinnovabili poco invasive (fotovoltaico⁵, eolico⁶, moto ondoso⁷); luoghi per eccellenza per l'implementazione di forme di mobilità lenta a questa è possibile coniugare quella innovativa, che integri la pedonale con quella elettrica (biciclette e monopattini) in modalità *sharing*.

A conferma di quanto detto in premessa, dopo anni di assenza dei piccoli arcipelaghi dalle politiche pubbliche nazionali, a favore di questi territori e degli ambiziosi obiettivi che gli si chiede di raggiungere, sono stati stanziati negli ultimi anni specifiche risorse. Il primo, in capo al MISE⁸, ha stanziato contributi nel 2017 per favorire l'approvvigionamento energetico sostenibile su 20 isole minori⁹, al fine di sostituire il rifornimento di combustibile dalla terraferma con energie rinnovabili. (Benedetto A., d' Agostino G., Gravina A., Ingrassia R.C., Montalto F., Sylos Labini D., 2017)

Infine, assai recente il finanziamento "Piccole isole 100% green" previsto dal *Recovery Fund* 2020. Si tratta di una finanziamento di 75 milioni per attuare in questi siti nei prossimi 5 anni azioni di adattamento ai cambiamenti climatici, efficientamento energetico e idrico, mobilità sostenibile e gestione del ciclo dei rifiuti.

Le Isole Tremiti

Le Isole Tremiti, unico arcipelago italiano sull'Adriatico, sono poste a 13 miglia a Nord del Promontorio del Gargano e a circa 30 miglia dal porto più vicino (Termoli). Composto da 3 isole maggiori, San Domino, San Nicola e Capraia, una minore, Pianosa, e infine alcuni scogli di modeste dimensioni, Cretaccio e La Vecchia, l'arcipelago si estende complessivamente per circa 20 km di perimetro costiero. Dal punto di vista ambientale, le coste Tremitesi sono prevalentemente rocciose, caratterizzate da scogliere e falesie, ad eccezione di due piccole spiagge (Cala Matano e Cala delle Arene). Le stesse tipologie si ritrovano anche nei fondali marini, dove si alternano falesie che si inabissano improvvisamente, manti rocciosi che degradano verso il largo e fondali detritico-sabbiosi o ciottolosi. Queste acque

presentano anche un ricco patrimonio sommerso (di habitat marini e relitti), che attira ogni anno numerosi turisti subacquei. Difatti, l'arcipelago è una delle 27 Aree Marine Protette (AMP) italiane e una delle 3 afferenti alla Regione Puglia¹⁰, con una superficie complessiva di 1.779 ha., di cui 313 di superficie terrestre e 1.466 di superficie marina caratterizzata da un'elevata diversità di paesaggi naturali¹¹. San Domino, soprannominata "la perla verde dell'Adriatico"¹², è anche l'unica isola dell'arcipelago ad essere dotata di strutture ricettive idonee; San Nicola, dalla caratterizzazione fortemente antropizzata, è definita l'isola-monumento, vi si trovano torri, muraglie, imponenti fortificazioni, numerosi siti archeo-

logici e soprattutto, la meravigliosa abbazia di Santa Maria; Capraia, del tutto disabitata, è sprovvista sia di alberi che di edifici, ma è ricoperta, invece, da formazioni di macchia mediterranea¹³ e ospita una sterminata colonia di gabbiani.¹⁴

Le isole maggiori rappresentano l'anima doppia dell'arcipelago: San Domino quella turistica e San Nicola quella storico-monumentale. In entrambe, comunque, la maggior parte dei servizi è connessa al turismo (prettamente estivo). Se in estate la popolazione delle isole si aggira intorno ai 1.200-1.300 ab, durante i mesi invernali le isole si spopolano quasi completamente, mantenendo circa 150 abitanti sull'Isola di San Domino e circa 50 su

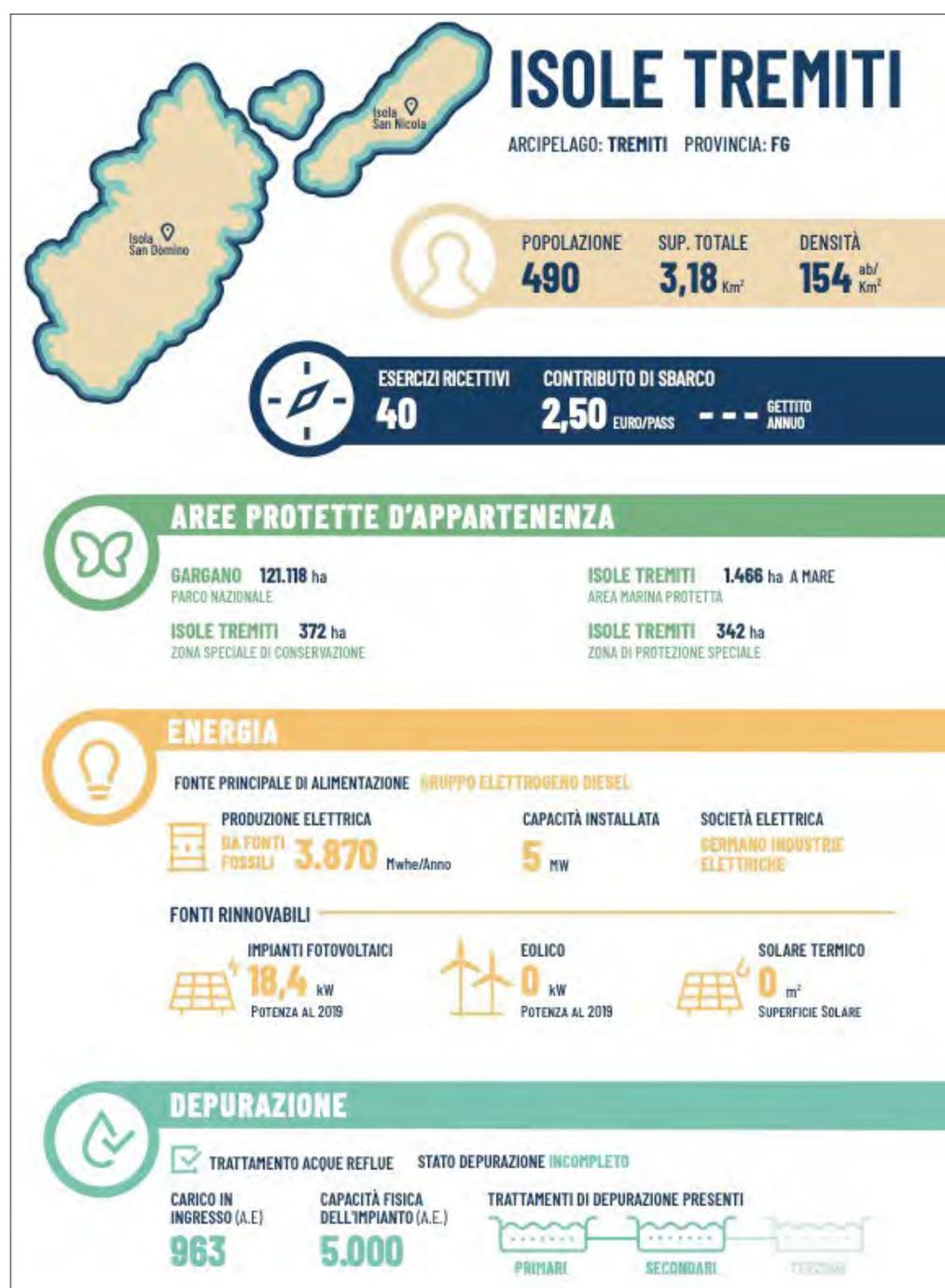


Figura 1 – Tratto da: Osservatorio Isole Sostenibili, (2020)

quella di San Nicola¹⁵, dati in controtendenza con quelli ufficializzati dal Rapporto Isole Sostenibili 2020, che ne censisce circa 490 distribuiti sulle due isole.

La difficoltà di residenza stabile sulle isole si deve, oltre che alle gravi difficoltà lavorative, anche alle difficili condizioni atmosferiche: durante i mesi più freddi, infatti, gli abitanti dell'Isola di San Nicola, sprovvista della rete pubblica di gas, sono vincolati all'approvvigionamento di bombole, dipendente, a sua volta, dalle condizioni di navigazione e preferiscono pertanto, trascorrere i mesi più freddi in residenze temporanee sulla terraferma. Ancora, la stragrande maggioranza delle attività economiche chiudono a ottobre, rimangono attivi solo alcuni servizi essenziali, tra cui si citano poliambulatorio, farmacia e ufficio postale¹⁶.

Le connessioni materiali

Le Tremiti attualmente sono collegate alla terraferma da un unico traghetto della compagnia Tirrenia che, ogni mattina, per tutto l'anno, parte dal Porto di Termoli e attracca a giorni alterni sull'Isola di San Domino (la più grande) o su quella di San Nicola, mentre i collegamenti interni tra le isole avvengono con barche di minori dimensioni.

L'estrema condizione di marginalità di questi luoghi è plasticamente rappresentata dalla offerta unica di collegamento certo alla terraferma, che, peraltro, esige lo spostamento in un territorio regionale limitrofo, il Molise, data la mancanza di porti adeguatamente attrezzati sul promontorio garganico. Da questi ultimi (Vieste, Rodi Garganico, Capojale, Vasto e Peschici), infatti, partono numerose compagnie private con imbarcazioni e aliscafi di dimensioni più modeste, tali da non garantire regolarità o certezza al servizio (posti, orari, ecc...), e comunque anch'esso confinato alla solo stagione turistica. I tempi di percorrenza di questi trasporti, da tradurre per le rotte marine in tempo/traversata variano in un range che va dai 50 minuti alle 2 ore e non consente l'imbarco a veicoli a motore in genere, come in altri arcipelaghi italiani di ridotte dimensioni¹⁷.

Infine, il collegamento isole-terraferma avviene anche tramite elicottero (20 minuti di percorrenza), in partenza dagli eliporti di Foggia, Vieste e, dall'estate 2020, Peschici¹⁸.

Il sistema insediativo e le risorse

Le Isole non sono interconnesse alla rete elettrica nazionale, e, nonostante vi siano le condizioni favorevoli, i numeri delle installazioni di impianti da fonti rinnovabili sono molto ridotti (la copertura da Fonti Energetiche Rinnovabili coprono solo lo 0,64% del fabbisogno).

L'approvvigionamento idrico avviene mediante navi cisterna provenienti dal porto di Manfredonia, in attesa dell'ultimazione del dissalatore che permetterebbe di risparmiare ogni anno la somma di quasi 2 milioni di euro per la fornitura di acqua. Il ritardo accumulatosi dall'approvazione, nel 2016, del progetto di fattibilità e nella sua realizzazione, provoca notevoli disagi alla popolazione residente e temporanea poichè il fabbisogno di acqua, soprattutto nel periodo estivo, è superiore alla capacità di approvvigionamento. Il trattamento delle acque reflue avviene mediante un depuratore presente sull'isola di San Domino, ma il sistema di depurazione è inefficiente e i dati relativi alla depurazione "parziale" lasciano intendere che gran parte della produzione sia riversata direttamente a mare. Per quanto riguarda i rifiuti, questa è ancora una priorità ambientale, perché i numeri della raccolta differenziata sono bassi (l'incidenza è del 21%) e la soluzione resta il trasferimento dei rifiuti via nave, nonostante siano disponibili modelli di gestione innovativi capaci di creare esternalità positive economiche e ambientali. Nonostante l'incidenza della questione dei rifiuti solidi urbani durante la stagione estiva, non sono ancora attive politiche per incentivare la riduzione della produzione; inoltre sulle Tremiti non vi è ancora una piattaforma ecologica né sono presenti gli impianti di compostaggio domestico, diffusi - seppur marginalmente - su altre isole italiane.

Le politiche in atto

Le Isole Tremiti sono dotate di una cospicua strumentazione settoriale e urbanistica, Dal punto di vista paesaggistico, la Regione Puglia attraverso il Piano Paesaggistico Territoriale Regionale ha costruito un poderoso quadro di conoscenze da cui è scaturita una visione progettuale multilivello (lo Scenario Strategico)¹⁹ che nel territorio delle Isole Tremiti individua gli elementi strategici per uno sviluppo del paesaggio di scala regionale²⁰. Tra questi assume particolare rilevanza l'indicazione di un approdo del Metrò Mare, con il quale si definisce una modalità di fruizione del patrimonio culturale e paesaggistico costiero, ma anche un importante collegamento con i centri costieri del Gargano, al fine di implementare l'offerta multimodale della terraferma, e, nel caso isolano, potenziare l'attuale sistema di collegamento. Il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Foggia (PTCP)²¹, orientato a definire gli indirizzi di tutela delle risorse naturali e storiche degli ambiti paesaggistici e a valorizzare gli elementi dei "contesti territoriali" in grado

di conferire un'identità condivisa del territorio provinciale, riconoscendo l'eccezionalità dell'arcipelago in termini ambientali e morfologici e insiste sulla promozione di un massiccio utilizzo delle Information and Communication Technology (ICT) per i residenti ma anch'esso si concentra molto sul rafforzamento delle comunicazioni con la terraferma, ritenendolo decisivo per innalzare la qualità della vita sulle isole.

Su tali visioni strategiche e indirizzi si concentra il Piano Regionale dei Trasporti²² che fornisce impulso operativo individuando come obiettivo quello di "rispondere in maniera ecosostenibile alle esigenze di mobilità di persone e merci espresse dal territorio [...], anche al fine di contrastare la marginalizzazione delle aree interne [...]". A tal fine, infatti, oltre a confermare la realizzazione del servizio marittimo del "Metrò-mare", proponendolo come collegamento veloce stagionale di valenza turistica e servizio di Trasporto Pubblico Locale (TPL) per i residenti, dispone l'integrazione funzionale tra l'elitransporto (da e per le Isole tremiti) e la rete del trasporto pubblico regionale automobilistico e ferroviario prevedendo la realizzazione di ulteriori elisuperfici (alcune delle quali strategicamente in prossimità degli ospedali) oltre quelle di San Nicola, San Domino e Peschici.

Nonostante dal 2005 lo strumento del PAI²³ abbia classificato il territorio con pericolosità geomorfologica elevata (prevalentemente lungo la costa) e con elevato rischio idrologico, da un punto di vista urbanistico sono ancora vigenti le indicazioni del Piano regolatore Generale (PRG) del 1994, il cui orientamento, ormai fortemente datato, indicava l'espansione quale modalità di sviluppo degli insediamenti - in particolare su San Domino - per dare luogo a ambiti residenziali (nella parte interna e sulla costa) ed economico produttivi dal carattere ricettivo (sulle zone perimetrali).

Il contributo che le piccole isole pongono al dibattito sulla sfida offerta alla pianificazione italiana (come detto in Introduzione) è tutta descrivibile attraverso il condizionamento che uno strumento di pianificazione regolativo ed espansivo, quale è il PRG delle Tremiti, riesce ancora a esercitare a ben venticinque anni dalla sua approvazione, anche sugli strumenti di governo del territorio più avanzati e di nuova generazione come, come il recente Documento Programmatico di Rigenerazione Urbana²⁴. Infatti sebbene l'ambito di interesse dello strumento dovrebbe essere la rigenerazione sociale, ambientale, economica ed urbana²⁵ delle parti consolidate dell'insediamento tremitese, nell'ottica di dare ancora impulso

alla costruzione di nuovo patrimonio edilizio gli obiettivi generali di rigenerazione per il sistema insediativo ragionano ancora in termini di “completamento delle urbanizzazioni”, e di “favorire la costruzione dei nuovi complessi” (n.d.r.: ricettivi), nella convinzione che “l’integrazione paesaggistica” della nuova edilizia addolcisca il grave problema del consumo di suolo dal quale le Isole non sono immuni. Dalla lettura degli obiettivi specifici risalta poi un’attenzione marcata - quasi esclusiva - per la riqualificazione edilizia spaziale, il recupero dell’edilizia storica (pubblica e privata), l’ammodernamento del design urbano e l’attrezzamento di nuovi spazi. Ovvero, vengono meno tutti gli aspetti e i caratteri innovativi della rigenerazione “immateriale”, che nella caratterizza molto le politiche regionali di rigenerazione urbana (Annese 2017); di contro permangono impostazioni “di progetto” se non poco aggiornate, sicuramente poco consapevoli del ruolo che gli abitanti possono svolgere in quanto attori primari della rigenerazione.

Le politiche urbanistiche recenti mettono in risalto una certa inadeguatezza amministrativa e politica, delle Amministrazioni locali di misurarsi con la sfida dei Piccoli Arcipelaghi intesi come Laboratori di Sostenibilità Auto-centrati, in quanto incapaci di tradurre il loro vantaggio posizionale e il complesso sistema di risorse umane, storiche e ambientali in azioni di rigenerazione - in senso esteso - realmente innovative per l’Arcipelago.

Tale carenza risalta maggiormente sullo sfondo di un contesto che vede, diversamente da altri territori del contesto geografico in esame, progettualità e risorse economiche disponibili cospicue. Si pensi al rilevante finanziamento previsto nel 2017 dal “Piano Stralcio Cultura e Turismo” del MIBACT, per il restauro, il recupero e la valorizzazione di varie zone dell’isola di San Nicola (area portuale, Borgo, complesso Abbaziale, contesto paesaggistico e aree cimiteriali), oltre a un consistente intervento manutentivo del complesso castello/fortezza al fine di garantire la piena fruibilità dei Beni Culturali dell’isola, che ad oggi - colpevolmente - non si è ancora tradotto in interventi concreti sul territorio²⁶. Gli interventi previsti, dei quali, contro qualsiasi orientamento della riforma urbanistica regionale, non non si conoscono ancora dettagli, sono destinati al miglioramento della fruizione del patrimonio culturale delle isole, poiché considerato centrale nella conferma della unicità degli orientamenti locali delle politiche di sviluppo locale, ovvero la valorizzazione ai fini turistici dell’isola.

.Tutto quanto in cantiere o previsto dagli in-

genti finanziamenti è finalizzato ad azioni di manutenzione straordinaria sul patrimonio fisico²⁷, sicuramente necessarie, ma non risolutive di problemi di natura più complessa che insistono sull’isola, come soprattutto quelle di carattere sociale²⁸. Il mancato coinvolgimento della comunità locale, sia nella fase progettuale che in quella esecutiva, è costante e si reitera in ogni visione, strategia progetto, come si evince anche dalla comunicazione politica locale, poco disponibile alla confronto e alla partecipazione dei residenti. Questi, scarsamente informati, sono inconsapevoli dei piani e dei progetti in atto, con frequenza li “subiscono”, mentre invece potrebbero fornire loro un notevole apporto, tenuto conto della conoscenza che essi hanno del territorio, delle problematiche che vi insistono e della centralità che un loro ruolo proattivo potrebbe avere nella risoluzione di esse. Insistere costantemente su un’esasperata promozione turistica dell’isola complica ulteriormente il raggiungimento della qualità del vivere quotidiano, tema rispetto al quale la popolazione tremite, invece rivendica la necessità di contenere gli impatti di un turismo di massa che da anni, come in tanti altri arcipelaghi italiani²⁹ impatta con modalità di “godimento” inconsapevole e non regolamentato delle risorse.

Conclusioni

Le criticità delineate, se pur contestualizzate nel singolare contesto di un piccolo arcipelago, appaiono assolutamente coerenti con gli elementi assunti a cardine dalla SNAI nella individuazione delle aree interne nazionali e delle strategie di azione. Il caso delle Isole Tremiti, marginali e allo stesso tempo parte di un contesto territoriale caratterizzato da forte internità rappresenta per il gruppo di ricerca un campo interessante per approfondire il quadro complessivo delle politiche e delle progettualità in corso. Ciò che emerge da queste prime fasi di indagine evidenza (ancora una volta) lo strabismo con il quale la programmazione nazionale delle risorse guardi nella direzione del medesimo contesto territoriale, tenendo separate le strategie (i finanziamenti per le Isole Tremiti affrontano temi locali e non sono insite in quadro generale, mentre il quadro generale SNAI scarsa attenzione rivolge a quanto accade nelle Isole), facendo ricorso all’utilizzo di fondi straordinari per risolvere emergenze secondo approcci settoriali che non sono risolutivi delle condizioni di criticità che le hanno scatenate, anzi, forse rendono più complessa, la messa a sistema delle visioni.

Il lavoro intende proseguire l’indagine sull’in-

ternità costituita dalla condizione paradigmatica delle Isole Tremiti, delineando gli elementi in base ai quali le risorse già in campo per il territorio in esame, ancorchè non utilizzate, possano convergere nella visione programmatica della strategia dell’Area Interna Pilota dei Monti Dauni³⁰ e alla proposta dell’Area interna del Gargano, ovvero in una strategia territoriale di rete in grado di esulare dalla continuità spaziale e allo stesso tempo di garantire un “equilibrio territoriale” mediante il coinvolgimento di Amministrazioni di vario livello e soprattutto delle comunità locali, nonchè una più precisa programmazione degli investimenti in settori diversi da quello turistico - balneare, nell’ottica di una maggiore “abitabilità” e destagionalizzazione delle isole.

Note

* DICAR - Politecnico di Bari, mariella.annese@poliba.it

** DICAR - Politecnico di Bari, nicola.martinelli@poliba.it

*** DICAR - Politecnico di Bari, federica.montalto@poliba.it

1. CNR-IIA, Legambiente 2020, *Energia, acqua, mobilità, economia circolare, turismo sostenibile. Le sfide per le isole minori e le buone pratiche dal mondo*,

2. La maggior parte delle piccole isole italiane fanno parte di Parchi Nazionali, Aree Marine Protette, Siti di Importanza Comunitaria, Zone Speciali di Conservazione, Zone di Protezione Speciale, Siti Unesco, Riserve Naturali Orientate, Aree Naturali di Interesse Internazionale, Siti di Nidificazione degli Uccelli Migratori.

3. http://www.montidauni2020.it/1/news_4499969.html

4. Si tratta di uno degli obiettivi principali della Ricerca Re-Cycle Italy, che in linea con gli obiettivi di Horizon 2020, con le politiche strategiche di Europe 2020 e con le indicazioni della Convenzione Europea del Paesaggio, guarda al processo di riciclaggio sul sistema urbano per ricostituire un unico metabolismo. (www.recycleitaly.net)

5. BIPV, Building Integrated Photovoltaics

6. Turbine marine galleggianti installate in profondità in mare aperto

7. AWS, Archimedes Wave Swing, un cilindro cavo sommerso e fissato al fondale marino, la cui parte superiore si muove in verticale sfruttando il cambiamento di pressione isostatica delle onde

8. MISE - Ministero dello Sviluppo Economico, decreto del 14/02/2017 del Ministro Carlo Calenda

9. Le 20 isole minori sono: Capraia, Giglio, Ponza, Ventotene, Tremiti, Favignana, Levanzo, Marettimo, Pantelleria, Ustica, Alicudi, Filicudi, Lipari, Panarea, Stromboli, Vulcano, Lampedusa, Linosa, Capri e Salina.

10. L’Area Marina Protetta delle Isole Tremiti è stata istituita con D.I. del 14/07/1989 (GU n. 295 del 19/12/1989) ed è gestita dall’Ente Parco Nazionale del Gargano dal 1991, anno di istituzione del medesimo.

11. La rilevanza ambientale dell’Arcipelago è resti-

tuita dalla presenza di un Sito di Importanza Comunitaria (SIC Isole Tremiti – IT9110011), di una Zona di Protezione Speciale (ZPS – IT9110040) e di una Important Bird Area (IBA – IT127) ai sensi delle principali normative europee, come la Direttiva Habitat (92/43/CEE) e la Direttiva Uccelli (79/409/CEE). (La Vitola N., Montalto F., 2020).

12. Soprannominata la “Perla Verde dell’Adriatico” per via della folta foresta di Pini d’Aleppo e Lecci che la riveste interamente

13. In particolare abbondano sull’Isola le piante di Capperò, da cui il nome Caprara o Capraia.

14. Per quanto riguarda le isole minori di Cretaccio, La Vecchie Pianosa, esse derivano la loro denominazione dalle proprie caratteristiche geo-morfologiche: Cretaccio è un isolotto argilloso di modeste dimensioni, ubicato tra San Domino e San Nicola e prossimo ad un altrettanto piccolo scoglio, denominato La Vecchia, per via della leggenda che lo vuole abitato dal fantasma di una vecchia strega, in passato sua proprietaria, intenta a filare. Infine Pianosa, del tutto disabitata e distante dal resto delle isole di circa venti chilometri, deve il suo nome alla conformazione pressochè pianeggiante e differentemente dal resto dell’arcipelago (e dal Gargano in genere) è sprovvista della tipica copertura di macchia mediterranea.

15. Si tratta di dati raccolti “sul campo”, a seguito di un’interessante intervista all’Arch. Fabiola Casieri, nata e tutt’ora residente sulle Isole Tremiti.

16. Rimangono aperte tutto l’anno sull’Isola di San Domino: un poliambulatorio, un minimarket, una farmacia, un ufficio postale (unico bancomat nel raggio di diverse miglia) e una pompa di benzina (a Punta Secca), aperta solo dalle 9 alle 11 del mattino. Sull’Isola di San Nicola, invece, ci sono un minimarket e l’unico tabacchi aperto tutto l’anno.

17. (www.traghettilines.it/it/traghettilines-isole-tremiti.aspx)

18. Anche in questo caso, si tratta di una compagnia privata Alidaunia, che offre un servizio “di linea” in partenza giornaliera da Foggia, con scalo a Vieste e Peschici il lunedì e venerdì (nel periodo estivo si aggiungono anche sabato e domenica), un servizio “charter”, flessibile in base alle singole esigenze, e un servizio di protezione civile, elisoccorso (118) ed eliambulanza. (www.alidaunia.it)

19. <https://www.paesaggiopuglia.it/ppt/scenario-strategico.html>

20. La “campagna profonda” come elemento del sistema agricolo del parco del Gargano per lo scenario del patto Città- Campagna, i siti di rete Natura e il territorio tutelato nell’ambito del Parco Regionale del Gargano nello scenario della rete Ecologica naturale)

21. Approvato con DCP n.84 del 21.12.2009

22. Piano Attuativo 2015-2019 del PRT della Regione Puglia, ai sensi dell’art.7 della L.R. 18/2002 e s.m.i., in accordo con il Programma Operativo dell’Asse Trasporti 2014-2020.

23. Piano di bacino Stalcio per l’Assetto Idrologico dell’Autorità di Bacino della Puglia (PAI)

24. Documento Programmatico di Rigenerazione Urbana (DPRU), adottato con Delibera di Consiglio Comunale del 27-09- 2017 n. 36.

25. L.R. 21/2008, Norme per la rigenerazione urbana

26. Il finanziamento è pari a 19.500.000,00 €. Tuttavia a un triennio dall’erogazione si è cominciata soltanto la riqualificazione della Zona Vasca.

27. Altre forme di finanziamenti già disponibili per l’isola sono dirette a risolvere problemi strutturali, come ad esempio quello energetico Il Governo dell’isola ha infatti candidato un progetto per un finanziamento di 1.000.000,00€ al bando “Interventi di efficienza energetica, mobilità sostenibile e adattamento ai cambiamenti climatici nelle isole minori” del MATTM.

28. La popolazione isolana, negli anni progressivamente in calo, al 2020 registra 458 unità e, risente come tutto l’ambito sociale di uno sbilanciamento tra popolazione anziana over 65 e popolazione under 14, con la prima pari quasi il doppio della seconda, mentre è sicuramente dominante la macro fascia di popolazione in età lavorativa (oltre il 70%), la cui età media si aggira attorno ai 43 anni. La dimensione media delle famiglie è di 1,9 componenti, con soli 5 bambini al di sotto dei 3 anni di età, pari a poco più del 1% del totale degli abitanti, 35 individui nella fascia di età 3-15 anni, 20 individui nella fascia di età 15-25 anni, 105 individui over 65 (Dati ISTAT del 2020). Questi aspetti demografici caratterizzano molto la domanda di servizi sociali verso i servizi socio assistenziali e di inclusione sociale, scarsamente rappresentati nelle politiche

29. Legambiente

30. http://www.montidauni2020.it/1/news_4499969.html

Bibliografia

Annese M. (2017), “I caratteri delle due stagioni della Rigenerazione Urbana in Puglia” in «WORKING PAPERS Rivista online di Urban@it», 1/2017
Benedetto A., d’Agostino G., Gravina A., Ingrassia R.C., Montalto F., Sylos Labini D., (2017). Tesi di Laurea in Architettura, Politecnico di Bari. Relatore Prof. Arch. Martinelli N. AA 2016-2017.

d’Agostino G., Martinelli M., Montalto F., Palmieri A., (2018). *I Piccoli Arcipelaghi Pugliesi nel quadro della Marine Strategy Europea* in *Atti della XXI Conferenza Nazionale SIU*. Planum Publisher, Roma- Milano.

De Rossi A., (2018). *Riabitare l’Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*. Donzelli Editore, Roma, IT.

La Vitola N., Montalto F., (2020). *Luci sul Gargano: Una Vision per le Isole Tremiti* in Carlone G., Martinelli M. (a cura di), (2020), *Vieste. Il Faro di Santa Eufemia*. Adda Editore, Bari.

Martinelli N., “*La pianificazione per le isole minori in Italia: il caso dell’arcipelago delle Tremiti in Puglia*”, in: Sezione “Nuovi Piani”, Urbanistica Informazioni, n.155, pp. 22-23.

Osservatorio Isole Sostenibili, (2020). *Isole Sostenibili, Osservatorio sulle isole minori. Energia, acqua, mobilità, economia circolare, turismo sostenibile. Le sfide per le isole minori e le buone pratiche dal mondo*.

Perotti L.M., (2016). Documentario sulla vita alle Tremiti durante l’inverno.

Racheli G., (1989). *Isole minori, microcosmi a rischio grave. Nuove possibilità di gestione socio ecologica*, in Terra, n.5/II, 1989, pagg. 58-61.

Sitografia

Alidaunia: www.alidaunia.it

Re-Cycle Italy: www.recycleitaly.net

Traghettilines: www.traghettilines.it/it/traghettilines-isole-tremiti.aspx

Attribuzioni

Pur essendo il contributo presentato frutto di una riflessione e di un lavoro collettivo degli autori, sono da attribuire a M. Annese la stesura del § 3.2 e § 4, a N. Martinelli del § 1, a Mariella Annese e Nicola Martinelli il § 5, a F. Montalto dei § 2, § 3 e § 3.1

Azioni per tessere relazioni. AttivAree, un programma per le aree interne

Barbara Badiani*, Lorenza Gazzero** e Elena Jachia***

Abstract

AttivAree is a multisectoral program which was promoted by Fondazione Cariplo between 2016 and 2020, with the aim of experimenting a local development model for rural and remote areas in Lombardy, to enhance their attractive ability, reduce their isolation and promote their repopulation. The program consisted in a Call for ideas followed by a path of technical assistance for the two selected projects: "Valli Resilienti", promoted by the Comunità Montane di Valle Trompia e Sabbia and "Oltrepò (bio)diverso", coordinated by the Fondazione per lo Sviluppo dell'Oltrepò Pavese. Based on everything done so far in the two territories, it is possible to reconsider some of the actions undertaken during this experience and their outcomes, analysing them through the lens of "relationship development". The objective of this paper is therefore to stimulate a conversation about the policies on remote areas, and in particular about the relationships that can be created between remote areas and the nearest urban centres. Moreover, the AttivAree experience provides some interesting insights on the processes of building and strengthening of the skills brought by the subjects involved, both independently and with the encouragement of Fondazione Cariplo, in order to boost and enhance a place-based approach, which could be considered the starting point of both initiatives.

AttivAree: un modello di governance fondato sulle relazioni

AttivAree è un programma intersettoriale, sostenuto da Fondazione Cariplo nel periodo 2016-2020, per sperimentare un modello di sviluppo innovativo nelle aree interne, con l'obiettivo di indurre un cambiamento nella capacità attrattiva di questi territori, innescare meccanismi per ridurre l'isolamento e favorire buone pratiche di ritorno. Fondazione Cariplo ha considerato come riferimento l'approccio individuato nella Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI, 2014) e ha sviluppato un sistema di obiettivi e un modello di *governance* basati sui diversi progetti di sviluppo locale di cui è stata promotrice negli ultimi anni (1). Il programma AttivAree è fondato su un approccio intersettoriale, nella convinzione che una pluralità di elementi di sviluppo costituisca una strategia più fertile e solida in questi territori. In particolare, Fondazione Cariplo ha scelto di

puntare sulle economie locali e l'imprenditorialità giovanile, sulla valorizzazione del patrimonio culturale e la diffusione della conoscenza, sull'accoglienza e l'inserimento lavorativo di persone fragili, sulla riduzione del rischio idrogeologico e sulla comunicazione delle potenzialità del territorio. In risposta a una specifica *Call for ideas* lanciata dalla Fondazione, undici progetti hanno proposto azioni con cui sono state messe in gioco competenze, da parte sia delle amministrazioni locali che del Terzo settore, risorse economiche, persone e relazioni con soggetti che operano localmente e nei territori più prossimi fino ai capoluoghi.

Tra queste proposte sono stati selezionati due progetti che riguardano i territori delle Valli Trompia e Sabbia in provincia di Brescia e il territorio dell'Oltrepò Pavese e coinvolgono in tutto 42 comuni. Il primo, "Valli Resilienti", è stato promosso dalle Comunità montane di Valle Trompia e Sabbia, mentre il secondo, Oltrepò (bio)diverso, è stato promosso dalla Fondazione per lo Sviluppo dell'Oltrepò Pavese, due capifila che differiscono per ruolo e funzioni svolte all'interno dei propri territori di riferimento. Il fatto che i promotori siano due soggetti diversi rappresenta la chiave di una «sussidiarietà pragmatica»(2), stimolata dal programma AttivAree, che trova una sua evidente manifestazione nel diverso modo con cui in ciascuno dei due progetti sono stati declinati gli obiettivi del programma, definiti i campi di azione e i driver sui quali puntare per raggiungerli, individuate la rete del partenariato e la *governance* interna per la gestione del processo, per l'attuazione delle azioni e per la collaborazione tra i diversi soggetti.

La gestione di un processo che ha un elevato grado di complessità, forse più che in altri progetti di sviluppo locale essendo qui coinvolti soggetti con ruoli, competenze e esperienze diversi, ha indotto Fondazione Cariplo a curare in modo particolare la *governance*, sia predisponendo un sistema di figure e di organi interni alla Fondazione che proponendo una struttura organizzativa ai due territori. La Fondazione ha messo a disposizione un team intersettoriale, distinto per ciascun territorio, affiancato da una specialista nella comunicazione, e un comitato tecnico-scientifico di esperti esterni alla Fondazione con una funzione di indirizzo e monitoraggio dei due progetti e del programma AttivAree in generale. A livello locale i due territori hanno dato vita a: 1) una assemblea di rete, indispensabile per la comunicazione e lo scambio tra i partner e il coinvolgimento degli abitanti; 2) una cabina di regia, di cui fanno parte rappresentanti del capofila, di ciascun partner e della Fondazione; 3) un team di coordinamento del pro-

getto, ai quali partecipano rappresentanti del capofila e dei responsabili dei tavoli di lavoro tematici legati alle azioni di progetto.

Fondazione Cariplo ha inoltre proposto la figura del tutor, uno per ogni territorio, con il compito di facilitare le relazioni tra i diversi partner nello sviluppo dei progetti, in una logica di accompagnamento in grado di seguirne le modifiche e le evoluzioni. Il tutor lavora al fianco dei diversi soggetti nella pratica dell'agire sul territorio, ha il compito di restituire il punto di vista del territorio alla cabina di regia e alla Fondazione e collabora con i diversi attori in più sedi (nei gruppi di lavoro, partecipando alle riunioni di coordinamento, ecc.) per far progredire le attività, curando l'apprendimento delle competenze, «valorizzando le relazioni e le contaminazioni costruttive dentro i territori e tra i territori verso l'esterno», con un atteggiamento sempre pronto a cogliere le opportunità dagli inevitabili momenti di revisione e ricalibrazione delle azioni (3).

Programmi complessi, come AttivAree, possono avere un andamento molto dinamico, a tratti irregolare. La figura del tutor agisce in modo che il processo possa acquisire un certo grado di flessibilità, pur mantenendosi rigoroso. In questa direzione Fondazione Cariplo ha messo a disposizione un sistema di monitoraggio delle azioni sin dall'avvio delle attività e una serie di meccanismi per riorientare le risorse destinate ad azioni che in corso d'opera si sono rivelate improduttive verso altre progettualità più promettenti.

Attori del cambiamento

Il partenariato presentato in Valli Resilienti e in Oltrepò (bio)diverso, già molto ampio sin nella prima formulazione, offre un'interessante dimensione entro la quale leggere la capacità di costruire relazioni da parte dei diversi soggetti coinvolti nei due progetti, sia in forma diretta che come sostenitori esterni. Nel programma AttivAree, Fondazione Cariplo ha infatti previsto che i capifila proponessero due tipi di reti: una prima rete costituita dai soggetti che hanno un ruolo specifico nelle azioni previste dal progetto, come responsabili e come collaboratori di una determinata azione; una seconda rete costituita da soggetti non direttamente coinvolti nella realizzazione di azioni del progetto, ma in qualche modo interessati dagli esiti delle azioni. Fondazione Cariplo ha spinto perché quest'ultima forma di rete crescesse durante tutta la fase di attuazione, attraverso le attività di comunicazione delle azioni e di diffusione degli esiti mirate proprio ad ampliare i beneficiari e a disseminare buone pratiche di collaborazione.

Le attività educative proposte dalla Fondazione Adolescere in Oltrepò Pavese, destinate a scuole di città accolte in Appennino, a esempio, si sono arricchite nel tempo grazie a molte collaborazioni con istituzioni culturali e realtà imprenditoriali del territorio, consentendo pertanto di offrire ai giovani visitatori un'esperienza composita e attrattiva. In Valle Trompia, le linee guida per l'intervento sul patrimonio edilizio tradizionale prodotte dall'Università di Brescia (4), fortemente volute dalla Comunità montana per indicare tecniche di intervento appropriate che assicurassero il mantenimento di caratteri del paesaggio a cui si attribuisce valore, nonostante un iniziale generalizzato rifiuto, sono state recepite in 8 Comuni della Valle. Il risultato dimostra come un buon prodotto calibrato sul patrimonio edilizio tipico delle aree dell'Alta Valle, consenta di superare comprensibili resistenze degli enti locali nell'accogliere strumenti differenti dal proprio usuale stile di gestione del territorio e di rilanciare una collaborazione attiva nella tutela del paesaggio. Sia in Valli Resilienti che in Oltrepò (bio) diverso, la rete di partner è stata costruita rivolgendosi, sia a soggetti – istituzioni e imprese – attivi all'interno del proprio territorio, sia all'esterno, individuando organizzazioni con competenze e professionalità in grado di completare e rafforzare quelle già presenti rispetto alle finalità del progetto. La composizione delle reti ha mostrato sotto un'altra luce le peculiarità dei diversi territori, sia in termini di ricchezza delle forze attive, tra le quali sono già in essere rapporti di collaborazione o con le quali si ritiene di poterne costruire di nuove, sia in termini di relazioni con i territori contermini e di riferimento. L'attuazione delle azioni di progetto è stata occasione per rafforzare, e talvolta creare, collaborazioni trasversali non immaginate in fase di progettazione, ma generate dal lavoro di *governance* svolto dai capifila, spesso su sollecitazione di Fondazione Cariplo.

Sintetizzando quantitativamente la composizione delle reti proposte nei due progetti, informazioni forse non del tutto sterili, nelle Valli Trompia e Sabbia le due Comunità montane hanno coinvolto 25 Comuni, 4 consorzi, 7 cooperative, Sistemi museali, Istituti tecnici, GAL, 4 imprese locali, 3 associazioni, la scuola edile, Coldiretti, 1 impresa sociale, 1 azienda ospedaliera che opera sul territorio, accanto a servizi di interesse sovralocale come Università di Brescia e Camera di Commercio di Brescia. In Oltrepò Pavese sono stati coinvolti 19 Comuni, 8 associazioni, 3 consorzi, 3 cooperative, 4 poli universitari (Milano, Pavia, Genova e Piacenza), 3 fondazioni, 2

Istituti comprensivi, il Sistema bibliotecario e il Sistema museale locale e la Camera di commercio di Pavia.

La composizione delle reti di partner e il grado di collaborazione è stato, tra gli altri, un criterio di valutazione dei progetti nella fase iniziale del programma ed è rimasto un aspetto importante nella fase di monitoraggio e valutazione. Nella fase di avvio delle attività previste, è parso opportuno ricostruire la *governance* dei due progetti, avendo cura di rappresentare non solo gli enti attuatori e quelli coinvolti nella realizzazione delle azioni del progetto di sviluppo, ma anche tutti gli altri enti del territorio, non operativi direttamente nel progetto, ma comunque interessati a riflettere sulla propria strategia di sviluppo anche in un'ottica di ripensamento. Obiettivo di quest'analisi, svolta attraverso una ricerca a tavolino e un questionario strutturato, è stato quello di rappresentare lo stato delle collaborazioni esistenti tra tutti i soggetti coinvolti (capifila, partner e soggetti della rete) e, in secondo luogo, di approfondire il grado di conoscenza del progetto da parte dei soggetti della rete interni ed esterni ai due territori delle Valli e dell'Oltrepò (5). Nelle elaborazioni sui dati raccolti è emerso come quasi tutti i soggetti coinvolti avessero avuto almeno una collaborazione con un altro ente e che mediamente ogni soggetto avesse già relazioni con altre 9 organizzazioni, a testimonianza di una conoscenza reciproca piuttosto estesa tra i soggetti, ma non di una abituale collaborazione, comunque generalmente giudicata produttiva. All'interno del disegno di valutazione dei progetti è prevista, nella fase finale, la ripetizione della medesima raccolta di dati tramite questionario, per verificare se vi sia stato prima di tutto un cambiamento nella quantità delle relazioni di collaborazione e poi nella qualità. Anche se questo tipo di verifica ha di certo bisogno di tempo per poter mettere in evidenza dei cambiamenti significativi e duraturi, i risultati di questo confronto a distanza di 3 anni (6) potranno far emergere un primo orientamento al cambiamento e potranno generare delle riflessioni sui contesti in cui questo si è sviluppato.

Praticare la collaborazione

Il programma è prossimo alla conclusione (dicembre 2020, dopo una proroga di sei mesi legata all'emergenza sanitaria). Nel primo semestre del 2020, quando le condizioni di *lockdown* hanno bloccato alcune azioni nelle loro fasi conclusive, si sono manifestate in modo sorprendente quali possano essere le potenzialità delle relazioni di collaborazione nate nell'ambito del programma AttivAree.

Alcune di queste collaborazioni, infatti, hanno continuato a funzionare e, anzi, hanno incrementato la propria operatività in risposta ai bisogni immediati delle persone.

Nell'azione Valli Solidali, la cooperativa di comunità Linfa, nata all'interno del progetto per offrire molteplici servizi rivolti sia a residenti che a turisti, dal *lockdown* ha registrato un incremento notevole di consegne della spesa e dei farmaci, da 66 precedenti all'emergenza sanitaria a 815 nell'ottobre 2020, destinate soprattutto a anziani. Nell'area dell'Oltrepò Pavese la cooperativa sociale La Sveglia ha mantenuto attivi, nei limiti delle normative legate all'emergenza sanitaria, i servizi di aiuto alle famiglie, come la consegna della spesa e dei farmaci e il baby sitting.

L'associazione AUSER di Pietra de' Giorgi, coinvolta in un'azione nell'ambito della quale è stata realizzata la casa dei Melograni per accogliere piccoli malati oncologici con la famiglia durante il periodo di terapie, ha sempre garantito il servizio di trasporto, effettuando nel primo semestre 2020 circa 70 corse verso gli Ospedali di Pavia. Le associazioni AUSER di Varzi e Santa Margherita Staffora, impegnate nel progetto nella promozione di servizi alle fasce deboli, hanno avviato le attività di compagnia telefonica in uscita, che si sono rivelate molto importanti per rassicurare la popolazione anziana isolata durante il *lockdown*. Le attività dei due sportelli polifunzionali, a Vestone e Odolo, dell'azione Valli Smart di Valli Resilienti, che prevedeva la realizzazione del Fascicolo digitale d'impresa, in collaborazione con la Camera di Commercio, per facilitare le persone meno esperte nelle procedure autorizzative legate alle attività imprenditoriali, non sono mai state sospese. Già alla fine di dicembre 2019, dopo circa 8 mesi di attività, erano state accolte, attraverso il Fascicolo digitale, 6.104 pratiche: un risultato che ha superato di gran lunga le aspettative iniziali e che conferma l'utilità dello strumento nelle prassi amministrative.

Dall'estate del 2020, la Comunità Montana dell'Oltrepò Pavese, la Fondazione per lo Sviluppo dell'Oltrepò Pavese e il GAL Oltrepò S.r.l., tra le principali organizzazioni coinvolte nei principali progetti di sviluppo locale, hanno avviato una riflessione comune, nella quale coinvolgere le istituzioni e i soggetti locali, per delineare scenari futuri, individuare temi chiave e priorità d'azione, oltre a definire strategie da seguire per affrontare le gravi conseguenze apportate dalla pandemia.

Un'esperienza di comunità di pratiche si avvicina molto a quanto è stato attivato sui territori coinvolti in AttivAree nell'arco di tre anni. La ricchezza della rete di partenariato e

la varietà di attività previste nelle azioni sono stati due fattori che hanno certamente influito positivamente sul tipo di collaborazioni che sono state messe in atto. Non c'è dubbio che le diversità di territori e di soggetti siano fattori che hanno in parte favorito la costruzione di relazioni necessariamente molto varie, per numero dei soggetti coinvolti e per modalità di collaborazione. Non si può tuttavia non considerare questo come un aspetto caratteristico del programma, anche nella prospettiva di assumere alcuni esiti legati alle reti di collaborazione come una misura del successo del programma AttivAree.

Nel breve periodo è possibile rintracciare, evidentemente, solo alcuni segnali del cambiamento indotto dalle esperienze di collaborazione, a esempio nella capacità di “fare squadra” in modo più duraturo. Nelle aree interne non è così frequente la costruzione di reti ampie di collaborazione e nemmeno così diffusa la capacità di cogliere in questo una fertile opportunità di cambiamento del proprio stile di azione, spesso appiattito in una routine rassicurante, anche se poco produttiva. Le due Comunità Montane delle Valli Trompia e Sabbia, a esempio, seppure molto diverse per quanto riguarda il rapporto con il proprio territorio e lo stile di *governance*, hanno partecipato con successo – sempre in forma di partenariato – ad altri bandi, come nel caso del progetto “Valli Attive, interventi per un turismo green in Alta Valle Trompia ed Alta Valle Sabbia” (7).

Rebecca Farm, l'attività agricola e ricettiva avviata in ciò che rimaneva degli edifici di un forno fusorio appositamente recuperati, è una scommessa nella quale hanno voluto credere alcuni operatori del settore agricolo già attivi in Valle Trompia che, invece di continuare la propria attività singolarmente, hanno costituito una rete di imprese per la gestione di attività ricettive e per la promozione e il sostegno di piccole produzioni locali, che si lega al sistema dei beni culturali e alla rete della ricerca universitaria sui temi dell'agricoltura sostenibile e sul recupero di cultivar a rischio di scomparsa.

Nell'esperienza di AttivAree emergono progettualità non scontate, entro le quali si sono sperimentate collaborazioni inedite e proficue tra realtà piccole, che di solito operano strettamente all'interno del proprio territorio, e realtà più grandi che di solito collaborano solo con altre dello stesso rango e spesso distanti. In questo ridisegno delle reti di relazioni si intravede un superamento di schemi fondati su geometrie di omologhi che hanno una rilevanza spaziale e che appare molto interessante da studiare, poiché offre una pro-

spettiva di integrazione di modelli di organizzazione territoriale multipolari consolidati, certamente non unici, ma raramente messi in discussione.

Note

* Dipartimento DICATAM, Università di Brescia, barbara.badiani@unibs.it

** Fondazione Cariplo, lorenzagazzerro@fondazione-cariplo.it

*** Fondazione Cariplo, elenajachia@fondazione-cariplo.it

1. Barbetta G., Cammelli M., Della Torre S. (2013)
2. Introduzione di G. Osti, in Osti G., Jachia E. (2020) *AttivAree. Un disegno di rinascita delle aree interne*, Il Mulino, Bologna
3. Cau M., D'Anza E. “La relazione tra territori e Fondazione Cariplo: la figura del tutor”, in Osti G., Jachia E. (2020) *AttivAree. Un disegno di rinascita delle aree interne*, Il Mulino, Bologna
4. Scala B., Boniotti C. (2020)
5. Indagine condotta da PTSCCLAS nel 2017 per Fondazione Cariplo
6. I dati di questa seconda analisi saranno disponibili nel novembre 2020
7. In risposta al “Bando per la selezione di strategie di sviluppo locale da finanziare sul Fondo Territoriale per lo Sviluppo delle Valli Prealpine” di Regione Lombardia del 2017

Bibliografia

- Barbetta G., Cammelli M., Della Torre S. (2013) *I distretti culturali dalla teoria alla pratica*, Il Mulino, Bologna
- Barca F. (2015), Un progetto per le “aree interne” dell'Italia, in Meloni B. (a cura di), Torino, Rosenberg & Sellier, pp. 29-35
- Comitato Nazionale Aree Interne (2014), Linee guida per costruire una Strategia di area-progetto, Documento di Lavoro, http://www.agenziacoesione.gov.it/rint/Documenti_di_lavoro/index.html (ultima consultazione ottobre 2016)
- Dematteis G. (2013), “La montagna nella strategia per le aree interne 2014-2020”, in *Agriregionieuropa*, anno 9 n° 34
- De Rossi A. (2018) *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Milano
- Mantino F., De Fano G. (2016), “Approcci territoriali tra aree interne e aree rurali: il contributo dei Piani di Sviluppo Rurale”, in *Agriregionieuropa*, anno 12 n° 45, pp. 22 – 25
- Mantino F., Lucatelli S. (2016), “Aree interne in Italia: un laboratorio per lo sviluppo locale”, in *Agriregionieuropa*, anno 12 n° 45, pp. 1 - 4.
- Meloni B., a cura di, (2015) *Aree interne e progetti d'area*, Torino, Rosenberg & Sellier
- Osti G., Jachia E. (2020) *AttivAree. Un disegno di rinascita delle aree interne*, Il Mulino, Bologna
- Pasqui G. (2008) *Città, popolazioni, politiche*, Jaca-Book, Milano
- Scala B., Boniotti C. (2020) *Il patrimonio architettonico montano rurale della Valle Trompia. Linee guida alla conoscenza e alla conservazione*, Nardini, Firenze

Teoria e pratica di un modello di *policy place-based*: la Strategia Nazionale per le Aree Interne

Giovanni Carrosio*

Introduzione

Dopo sei anni dall'inizio della sua attuazione, esistono molte evidenze attorno alle quali provare a comprendere come e quanto la Strategia Nazionale per le Aree Interne sia capace di incidere sulle dinamiche di sviluppo delle aree marginali. Non si propone una valutazione sui risultati attesi di lungo periodo della *policy*, per esempio l'arresto dello spopolamento, ma una riflessione sulle difficoltà di modificare gli assetti istituzionali locali e la conformazione delle coalizioni sociali che partecipano alla costruzione delle strategie di sviluppo. Questa *policy*, infatti, è dotata di una propria peculiare teoria del cambiamento, che si è tradotta in un impianto metodologico articolato. La teoria del cambiamento legge la marginalizzazione delle aree interne come esito di decenni di politiche compensative, che hanno costruito posizioni di rendita per una classe dirigente – tecnica e politica – che ha riprodotto capitale sociale negativo grazie alla capacità di intermediazione delle risorse. Rompere queste coalizioni e assecondare la nascita di nuove, è una delle precondizioni individuate dalla *policy* per innescare cambiamento e sviluppo. Contestualmente alla ricomposizione delle coalizioni locali, vi è il tentativo di riportare nelle mani della politica la costruzione di visioni strategiche. La SNAI, infatti, mette i sindaci al centro della governance locale, chiedendo loro di lavorare alla costruzione di sistemi intercomunali permanenti che irrobustiscano le proprie capacità progettuali e tecniche. A partire da queste modalità di azione, si intende problematizzare il rapporto tra teoria e pratica della *policy*, indagando gli elementi pratici che rendono difficile l'attuazione della teoria del cambiamento. La riflessione rimane su un piano metodologico, al fine di introdurre alcune domande che possono problematizzare una valutazione non standard.

La teoria dell'approccio *place-based*

L'approccio rivolto ai luoghi fa perno su diverse questioni centrali dello sviluppo locale: al fine di questo paper ne isoliamo due – la conoscenza per l'innovazione e il ruolo del cen-

tro come soggetto che detiene la guida della policy - rimandando ad altri lavori una trattazione più completa (Barca e Carrosio, 2020; Barca, 2019).

La conoscenza che sostiene l'innovazione è dispersa tra le persone abitano i luoghi. Perché vi sia innovazione, esse devono prendere parte ai processi decisionali attraverso momenti di deliberazione pubblica, aperti anche a centri di competenza esterni. Estrazione delle conoscenze locali e apertura verso l'esterno possono generare una resistenza da parte delle élite locali. Proprio per questo è necessario che un attore pubblico esterno funga da "spettatore equo e imparziale" e abbia il compito di innescare il cambiamento endogeno promuovendo spazi di deliberazione pubblica dove si definiscano strategie di sviluppo monitorabili. Il soggetto esterno deve avere capacità di spesa e potere di veto, al fine di agire nell'ottimale equilibrio tra affidare alle autorità locali la responsabilità politica delle decisioni e impedire che esse agiscano come estrattori di rendita.

Come può raggiungere questo risultato? Esso deve promuovere uno spazio permanente in cui gli attori locali dibattano dei bisogni e delle soluzioni; deve assicurare che i rappresentanti eletti del popolo guidino il processo, ma al tempo stesso impedendo qualsiasi tentativo da parte delle élite locali di ridurre questo spazio pubblico, impedendo di mettere sul tavolo problemi intrattabili o escludendo attori rilevanti; deve inoltre aprire lo spazio pubblico a centri di competenza esterni, che portino conoscenze nuove e sfidanti.

Grazie alla sua attività a livello locale, il soggetto pubblico esterno può acquisire le conoscenze necessarie per lavorare alla curvatura territoriale delle politiche settoriali. Perché la propria azione sia efficace, infatti, deve – oltre a finanziare i progetti emersi dal processo di deliberazione pubblica – fare sì che le politiche ordinarie (per l'istruzione, per la salute...) si pieghino alle varietà territoriali. Così facendo, l'attore pubblico esterno ottiene anche la fiducia della comunità locale e aumenta le possibilità di riuscire nel suo difficile compito di bilanciamento dei poteri a livello locale.

Affinché l'approccio place-based abbia successo, devono essere soddisfatti due requisiti tecnici.

In primo luogo, il centro deve essere pronto a progettare una politica attraverso una serie di contratti incompleti, che permettano l'apprendimento, l'adeguamento e le revisioni in corso di attuazione: si tratta di una caratteristica importante dello "sperimentalismo democratico" (Dorf e Sabel, 1998).

Il secondo requisito tecnico ha a che fare con

le risorse umane. Complessità, elevata discrezionalità affidata ai funzionari pubblici, intensità della governance multilivello, necessità di interagire con i cittadini, rendono l'approccio place-based molto laborioso. Per questo, richiede un investimento per migliorare le competenze e l'efficacia della pubblica amministrazione nei diversi livelli di governo attorno ai quali si snoda la politica pubblica.

Mettere al lavoro la teoria: la Snai in azione

La Snai mette al centro della propria azione i territori rurali marginalizzati. Rispetto ad altre politiche di sviluppo, si muove su cinque innovazioni importanti:

- Agisce contestualmente sui diritti di cittadinanza e sullo sviluppo locale, promossi attraverso spesa pubblica nazionale e regionale;
- Concentra metodo e risorse in aree progetto;
- Lavora promuovendo sistemi intercomunali permanenti, superando la logica dei partenariati occasionali;
- Ogni strategia d'area deve mettere un forte accento sui risultati attesi, che guidano tutto il processo di costruzione della strategia e delle schede progetto finanziabili;
- Lavora con metodo aperto, sia nella definizione delle proprie regole, che sono immutabili al processo di policy; sia nel proprio lavoro amministrativo (a partire dalla selezione delle aree) e di campo (l'attività di co-progettazione), dove i momenti di deliberazione sono pubblici, dati e documenti di programmazione sono dibattuti localmente e consultabili da chiunque.
- Tenendo a mente queste innovazioni di metodo, proviamo a raccontare in modo schematico il suo funzionamento pratico distinguendo tra attori e strumenti di policy.

Gli attori

Il Comitato Tecnico (CT) rappresenta il soggetto pubblico esterno ai luoghi. Dopo la prima fase di lancio della Strategia e di selezione pubblica delle aree progetto, il CT, attraverso i suoi progettisti, ha iniziato a lavorare in ogni area alla co-progettazione delle strategie di sviluppo, promuovendo momenti di deliberazione nei quali assumono un ruolo importante i portatori di competenze e gli attori rilevanti. È il soggetto centrale con capacità di spesa, con il potere di approvare la strategia di ogni area. Anche grazie a questo, può cercare di mantenere l'equilibrio tra centralità nel processo delle autorità locali e tendenza delle élite locali ad agire in modo estrattivo.

Le Regioni co-finanziano la Snai attraverso i fondi Comunitari. Alcune regioni hanno ac-

colto la sfida del metodo. In altre regioni continua a prevalere una modalità space-blind nell'allocatione delle risorse. In questi casi le strategie d'area vengono indebolite, per difficoltà di incrocio fabbisogni-programmazione, rispetto ai potenziali di sviluppo che dimostrano di poter mettere in campo.

Le aree progetto sono i luoghi nei quali la Strategia concentra la propria azione di policy. Il processo di selezione delle aree è avvenuto in accordo con le Regioni e in modalità trasparente, attraverso una istruttoria pubblica che ha previsto una fase desk di ricognizione dati e una missione di campo, con un focus group nel quale si è verificato il perimetro migliore per delimitare ogni area.

Il sindaco referente è il soggetto istituzionale che rappresenta ogni area del punto di vista politico. Esso viene scelto dagli stessi sindaci dell'area, che si impegnano ad essere coordinati dal loro referente e gli consegnano la responsabilità di tenere le relazioni istituzionali con la Regione e il Comitato e di apporre la firma all'Accordo di Programma Quadro.

L'Agenzia per la Coesione Territoriale si occupa della fase di attuazione della Strategia, che va dall'approvazione della Strategia d'Area da parte del Comitato, alla definizione dell'Accordo di Programma Quadro, alla attuazione e monitoraggio degli interventi.

Gli strumenti

La classificazione dei comuni incarna l'elemento distintivo della policy, ovvero l'attenzione per i diritti di cittadinanza. La geografia delle aree interne, infatti, vuole restituire una mappatura delle opportunità aggregate delle persone situate nei luoghi. Per questo, l'indicatore Snai classifica i comuni italiani sulla base dei divari civili, misurando la distanza che le persone devono percorrere per raggiungere i comuni polo, nei quali si concentrano i servizi. La mappatura dell'Italia emergente da questo nuovo modo di misurare le disuguaglianze territoriali ha scompaginato altri modi di guardare all'Italia, attorno alle quali si sono formate nel tempo coalizioni socio-politiche che si sono poste come intermediatrici di risorse compensative tra centro e territori.

La griglia indicatori è una batteria di 140 indicatori elaborata per ogni area progetto capace di leggere la situazione di ogni area. La griglia è stata utilizzata durante tutti i focus per stimolare discussioni informate e confrontare una visione esterna all'area con il dato esperienziale proveniente dagli attori locali.

I focus group e le *fasi di scouting*, avvenute secondo molteplici metodologie partecipative calibrate su ogni area-progetto, sono gli strumenti che consentono al Comitato di fare

emergere gli *attori rilevanti* dai quali il processo di policy estrae conoscenza per poter prendere delle decisioni. In questa fase emerge, anche attraverso il conflitto tra visioni di sviluppo contrapposte e l'iniezione di conoscenza esterna da parte del Comitato, una *idea guida* attorno alla quale l'area intende specializzare la propria strategia di sviluppo

I *risultati attesi* e gli *indicatori di risultato* sono gli strumenti centrali sia nel processo di deliberazione che nella fase di attuazione degli interventi. Durante il processo di costruzione della strategia, costruire la visione di sviluppo a partire dai risultati attesi permette di stimolare gli attori a guardare al lungo periodo.

I documenti che segnano il percorso di co-progettazione sono tre: la *bozza di strategia*, il *preliminare di strategia* e la *strategia d'area*. In particolare i primi due documenti, sono pensati per consentire ai sindaci e al partenariato rilevante di fare sì che un eventuale supporto tecnico non assuma una posizione dominante nel processo, facendosi forte delle proprie competenze. Si richiedono infatti documenti brevi, scritti con linguaggio piano, nei quali l'area metta in evidenza le proprie scelte.

L'*Accordo di Programma Quadro* è lo strumento attuativo dell'intesa istituzionale tra area progetto, Regione, Comitato Tecnico, amministrazioni centrali e Agenzia per la Coesione. Si tratta di un accordo nel quale sono contenuti le attività e gli interventi da realizzare; i soggetti responsabili ed i relativi impegni; le risorse finanziarie occorrenti; le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati.

Questioni aperte

Una policy così articolata apre molte questioni. Ne individuiamo quattro, consapevoli della scelta riduzionistica necessaria nell'economia di questo scritto. Dati per buoni gli assunti della policy sui processi di marginalizzazione e sulle modalità di azione per modificare gli assetti dominanti, possiamo fare alcune domande inerenti attori e dispositivi di policy.

- La prima riguarda gli attori rilevanti: chi è un attore rilevante? Quali caratteristiche deve avere? Chi può decidere quali sono i soggetti che partecipano, soprattutto se si esce dalla logica degli stakeholder, e quelli che sono esclusi dal processo deliberativo? L'intensità dello scouting, la natura degli attori rilevanti, viene lasciata alla discrezionalità dei progettisti che lavorano nel CT e alla loro forza/capacità di inserirli nel processo deliberativo sul quale non possono non avere voce anche i sindaci del territorio e gli interessi organizzati;

- La seconda riguarda il rapporto esistente tra innovazione, rottura delle coalizioni socio-politiche e affidamento del processo decisionale ai soggetti istituzionali locali. Esiste una coerenza tra la mobilitazione cognitiva sul territorio e l'affidamento ai sindaci della definizione ultima della strategia d'area attraverso passaggi istituzionali e politici? Spesso gli attori rilevanti emersi dalle attività di scouting si pongono in modo dialettico rispetto all'operato delle istituzioni. Nella maggior parte dei casi i sindaci, nonostante il potere di veto del CT, tendono a normalizzare il metodo della policy, disinnescando nel momento della chiusura e approvazione dei documenti le innovazioni apportate grazie alla partecipazione degli attori rilevanti;
- La terza – al di là della frizione o meno tra innovazione e potere ai sindaci - riguarda la capacitazione dei sistemi intercomunali permanenti, che si trovano dentro una policy molto complessa che richiede forza amministrativa e capacità di progettazione. La Snai richiede ai comuni riuniti in area progetto di mettere insieme funzioni e servizi coerenti con la strategia d'area, ma non individua risorse e meccanismi per rinforzare la capacità di azione delle amministrazioni, né con personale proprio né con modalità innovative di dialogo con centri di competenza esterni;
- La terza riguarda il passaggio dal processo deliberativo sul territorio, che porta alla definizione di strategie d'area e schede progetto finanziabili, alla stipula degli APQ. Dentro questo passaggio, strettamente tecnico, è possibile che trovino spazio estrattori di rendita che non sono usciti allo scoperto nella fase di confronto aperto, aspettando di agire nell'ombra delle pressioni nei confronti dei burocrati a livello regionale o nazionale. L'intervento del CT e modalità di monitoraggio permanente degli attori rilevanti dovrebbero avere spazio anche in questa fase, che però per ragioni di scontri tra burocrazie centrali è stato affidato all'Agenzia della coesione territoriale.

Su almeno queste quattro questioni andrebbe aperta una riflessione, che porti a sperimentare una valutazione del processo di policy individuando un campione di aree progetto.

Note

* Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università degli Studi di Trieste, gcarrosio@units.it

Bibliografia

- Barca, F., Carrosio, G., 2020, «Un modello di intervento place-based: la Strategia Nazionale per le Aree Interne». In: Osti G., Jachia E., *Attivaree. Un disegno di rinascita delle aree interne*, Il Mulino (in corso di pubblicazione)
- Barca F., 2019, «Place-based policy and politics». *Renewal*, 27(1): 84-95.
- Carrosio G., 2019, *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*. Roma: Donzelli.

Arcipelaghi circolari per la transizione del Neantropocene in Sicilia

Maurizio Carta*, Barbara Lino** e Daniele Ronsivalle***

Abstract

Nel dibattito pubblico pandemico è risuonato frequente il canto funebre per le metropoli inquinate, sovrappopolate, insicure, seguito dalla semplicistica retorica del ritorno ai borghi, come rifugio di un *Decameron* contemporaneo. Una urbanistica responsabile richiede, invece, di sfuggire alla visione consolatoria del borgo-rifugio, sanatorio delle comunità urbane in fuga dalle città ma pronte a tornarvi dopo la malattia. Serve l'audacia (fatta di coraggio, lungimiranza e progetto) di sperimentare un nuovo modello di sviluppo per i territori intermedi dell'Italia, cogliendone non solo la bellezza, ma anche la salubrità, la sostenibilità, l'auto-sufficienza delle città medie e dei borghi, dei territori agricoli, della montagna degli allevatori, delle coste dei pescatori, delle città degli innovatori.

Il contributo intende approfondire processi e progetti per rimodellare lo sviluppo della Sicilia come un arcipelago di insediamenti urbano/rurali collegati dalle trame produttive tradizionali e dalle infrastrutture di un paesaggio potente. Una rete di luoghi in cui si torni ad abitare (forse con maggiore sicurezza) o da cui non si fugga più, attratti dalla grande città. Luoghi della cura del territorio e delle persone, di una salute di prossimità fatta di presidi ma anche di telemedicina, piccole città in cui si può studiare, lavorare o fare ricerca connessi al mondo, luoghi dell'intelligenza collettiva prima che tecnologica.

In Sicilia esistono già numerose comunità resilienti che da tempo stanno affrontando il declino attraverso pratiche di adattamento e sperimentazione, generando nuove pratiche spaziali collaborative. La nuova sfida è quella di tornare ad essere comunità circolari autosufficienti (anche se connesse con il mondo), ripensando lo spazio in sicurezza, gestendo i cicli di acqua, rifiuti e energia, recuperando il valore della salubrità dell'ambiente e la mutualità della sanità, riattivando sapienze artigianali o introducendo manifatture innovative.

Per non rimanere in una inutile visione bucolica, servono infrastrutture sostenibili di mobilità e infrastrutture digitali, serve una poderosa sburocratizzazione che aiuti le imprese manifatturiere e di servizi a lavorare in sicurezza, serve una rivoluzione fiscale e creditizia che accompagni le visioni. Serve una urbanistica che dia forme e norme alla transizione verso un nuovo modello di sviluppo.

La sfida del Neanthropocene e l'evento pandemico

Quando nel gennaio 2020 il nuovo Coronavirus arriva in Europa dall'Estremo Oriente,

giornalisti ed esperti scrivono che si trattava del "cigno nero" (...) del Millennio. Ma il Covid-19 non è un evento inaspettato causato da un destino malevolo, perché è l'effetto prevedibile della fase apicale della "policrisi" pandemica che viviamo.

Questa situazione trova il suo avvio a partire dagli anni '60, quando le contraddizioni del capitalismo predatorio esplose: il modello economico di sviluppo puramente economico avrebbe prodotto disuguaglianze sociali, impoverimento culturale e consumo di risorse fisiche oltre i limiti del Pianeta, nelle fratture aperte nella forte convinzione dello sviluppo guidato esclusivamente dall'euforia del consumo. La recente crisi sanitaria mondiale – indizio della più ampia crisi ecologica – richiede che il modello di sviluppo venga radicalmente rivisto. Per fare questo, il mondo occidentale deve cominciare a cambiare il suo atteggiamento di sviluppo a livello planetario, avviando azioni che possiamo introdurre immediatamente: in altre parole, a partire da un diverso presente e da un cambiamento del modello di sviluppo possiamo rivedere radicalmente il modo in cui i nostri territori si sviluppano.

Questo cambiamento sarà ri-orientato nell'ambito economico, politico e sociale e rimodellato grazie alla forza delle identità culturali. Questa che possiamo definire "transizione culturale" è basata su recenti politiche internazionali e può essere l'avvio del cambiamento di paradigma, da un Antropocene erosivo e predatorio a un nuovo modello di sviluppo rigenerativo. L'Antropocene erosivo ha prodotto una massiccia impronta ecologica sugli ecosistemi naturali (Crutzen, 2000) e ha distrutto le fragili strutture identitarie dei paesaggi e dei tessuti culturali delle città, consumando o abusando del patrimonio, con indebolimento delle relazioni tra il patrimonio culturale e la comunità. Per cinquant'anni, l'UNESCO e il Consiglio d'Europa hanno dichiarato la conservazione del paesaggio e dell'identità culturale come diritti fondamentali (Crutzen, 2005; Council of Europe European Landscape Convention, 2000) e i governi hanno approvato norme operative per proteggere e migliorare l'identità culturale, ma questa è ancora una sfida che molti territori devono cogliere.

La "Pandemia Climatica" (che ha generato quella sanitaria) è esito della degenerazione del nostro rapporto con il pianeta e oggi abbiamo l'obbligo di ripensare radicalmente il modello di sviluppo assecondando la sua metamorfosi verso una "ecologia strutturale" che rinnovi l'alleanza tra umanità e natura e quella tra le diverse forme, intensità, identi-

tà, bisogni, aspirazioni e ambizioni della vita umana. Naturalmente la metamorfosi non è un processo lineare, esclusivamente razionale e monodirezionale, ma si alimenta di traiettorie circolari, di improvvisazioni, di innovazioni apparentemente non funzionali, ma che ne generano altre molto efficaci. È una "metamorfosi circolare" dello sviluppo che sollecita e pretende il ritorno a politiche di sviluppo rifondate sui capitali territoriali, primi fra tutti la città che sono forma, funzione, comunità prevalente nel pianeta dai piccoli centri alle megalopoli.

Bisogna quindi lavorare a una rivoluzione radicale delle città, perché essa torni ad essere propulsore del progresso umano collettivo, piuttosto che luogo del conflitto e della infelicità, o luogo del distanziamento sanitario.

La teoria dell'Arcipelago Territoriale

In Italia, già prima della pandemia di Covid-19, numerose comunità resilienti – e coraggiose – non si sono arrese al declino e all'erosione della loro identità culturale, ripensando al ruolo del patrimonio culturale e delle attività per lo sviluppo (Cucinella, 2018). Un tempo erano fiorenti comunità, oggi sono comunità di persone che si prendono cura della natura e della cultura dei loro palinsesti e che sperimentano un nuovo metabolismo circolare urbano. Queste comunità possono essere definite "comunità-arcipelago" ovvero un quadro di comunità collegate dalle radici delle persone e delle arti, rafforzate dalla trama degli artigiani e degli agricoltori.

Queste comunità-arcipelago nascono sulle rovine di una geografia degli insediamenti e del lavoro (Moretti, 2014) di tipo gravitazionale e rappresentano adeguatamente la relazione "post-metropolitana" (Soja, 2000) come una fitta rete di nodi e linee che disegnano relazioni complesse e multiple, non riconducibili ad una relazione *client-server* univoca, ma più simile al *cloud computing*.

Le comunità-arcipelago sono parte di un mondo iper-metropolitano (Carta, 2017) in cui le città e i villaggi seguono forme policentriche e reticolari, che producono geografie polimorfiche.

La relazione iper-metropolitana genera nuovi metabolismi complessi che coinvolgono gli insediamenti urbano-rurali come *hub* di innovazione permanente per la ridefinizione dei loro cicli di vita. In realtà, in queste aree assistiamo ad una peculiare alleanza tra patrimonio storico e innovazione creativa, tra identità e prospettive, producendo diversi esperimenti di rigenerazione urbana *creativity-oriented* per incrementare il capitale sociale di comunità.

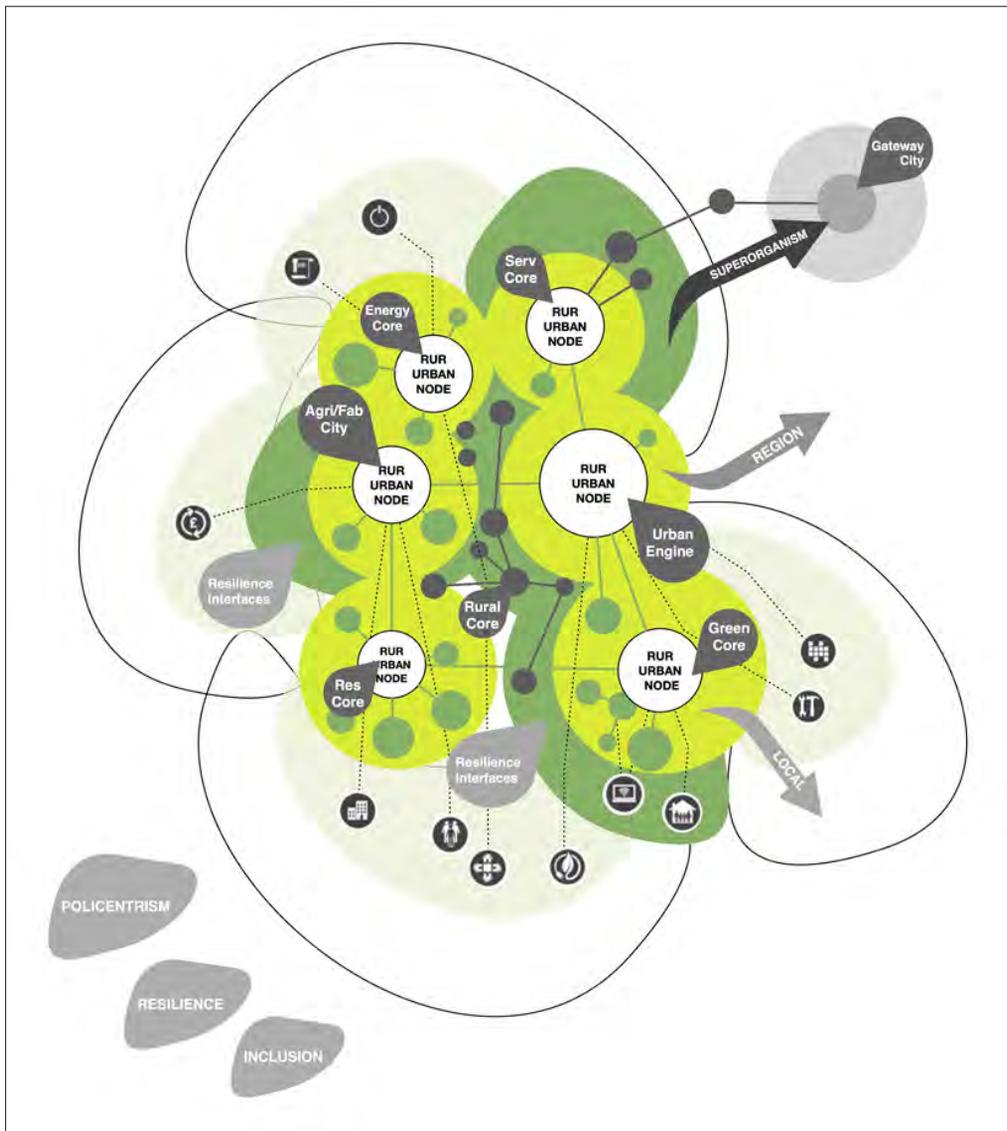


Figura 1 – Lo schema concettuale degli Arcipelaghi Rur-Urban: nodi, interfacce e connessioni (Carta, 2017).

Esistono diffusi esempi di prototipi di piccole e medie comunità urbane che stanno sviluppando un modello di città alimentato dall'interazione di resilienza, di riciclo e riattivazione del capitale umano e che si offrono come prezioso laboratorio per una potente rigenerazione di luoghi e comunità, spazi e relazioni. Sono i luoghi da cui può rinascere una nuova etica della vita.

Questi prototipi di comunità-arcipelago rimodellano i propri spazi e le proprie economie (UNESCO, 2015) basate su politiche di conservazione e valorizzazione del patrimonio paesaggistico, di recupero e riqualificazione edilizia, di stimolo all'imprenditorialità, di garanzia di sicurezza, e iniziano a generare un proprio dividendo (Rodin, 2014) creativo e culturale da redistribuire alla comunità degli abitanti e dei *city user*.

Il mosaico dell'innovazione siciliana: isole e arcipelaghi di sviluppo locale

Sono passati dieci anni dal primo esperimento, oggi una solida realtà internazionale, di

Farm Cultural Park che ha reso Favara – in provincia di Agrigento – un luogo plurale e pieno di vitalità umana. Andrea Bartoli e Florinda Saieva, insieme a una estesa comunità di innovatori, hanno trasformato dei ruderi in una galleria d'arte contemporanea, in residenze d'artista, in luoghi dove il cibo diventa cultura del territorio, in spazi per la socialità e l'abitare temporaneo, in una scuola di architettura, un micro teatro di danza, uno spazio conferenze o per concerti, in un giardino segreto e un tetto commestibile, in una biennale internazionale sulle città e nella sede di un festival di architettura, e cento altre cose ancora quante sono le espressioni della nostra diversa umanità. Un nuovo spazio politico fondato sulla creatività e la cultura. Da quella scintilla numerose altre città hanno trovato il coraggio di osare.

A Mazara del Vallo Periferica si trova uno straordinario progetto di rigenerazione urbana attraverso l'arte, il gioco e la cultura, portato avanti da uno staff *under-30* di studenti universitari e neolaureati guidati da Carlo Roc-

caforita e Paola Galuffo, per convertire una cava di tufo di 3.000 mq del quartiere Macello in uno dei più innovativi spazi per associazioni culturali e per la comunità locale, attraverso un festival di una settimana dedicato annualmente ad un tema diverso. Alle diverse edizioni del loro festival, totalmente autofinanziato, hanno partecipato studenti italiani, stranieri, docenti universitari, artisti, architetti, designer, dando vita ad iniziative culturali gratuite come *workshop*, laboratori, rassegne cinematografiche che animano la città. Oggi la sfida è quella di mettere in rete le altre cave in un unico e innovativo ecosistema degli spazi eretici, attraverso il supporto finanziario della Fondazione Unipolis.

A Siacca il "Museo diffuso dei 5 sensi" sta generando un potente ecosistema della creatività e dell'innovazione che ha risvegliato il metabolismo produttivo della città. A Partanna il Comune ha realizzato G55, ibrido tra *fablab*, incubatore, *community hub* e laboratorio di innovazione per l'agricoltura di precisione, che è epicentro del nuovo arcipelago territoriale del Belice. E poi ci sono anche i più di trecento luoghi della creatività e dell'innovazione a Palermo, mappati dallo Smart Planning Lab (resp. M. Carta), in cui i talenti della città coltivano le proprie idee condividendole con altri, riciclando luoghi dismessi o rianimando le periferie. A Mussomeli il Collettivo "SempliCittà" ha attivato "La Pescheria delle Idee", un generatore di idee e un attuttore di progetti capace di stimolare l'intraprendenza dei giovani dell'entroterra siciliano alla ricerca di un'alternativa alla drammatica desertificazione demografica delle aree interne del Mezzogiorno.

Ha raggiunto la maturità l'Ypsigrock Festival che si tiene a Castelbuono ad agosto per celebrare la musica *indie-rock*. Il Festival è ormai una meta mondiale per gli appassionati del genere, e porta ogni anno migliaia di persone da tutto il mondo ad ascoltare musicisti di fama internazionale che ogni anno reinventano l'*artwork* del festival in piazza Castello, nel convento di San Francesco, nel parco delle Madonie e nell'ex chiesa del Crocifisso. Il Castello dei Ventimiglia è sede del Museo Civico che, sotto la direzione di Laura Barreca e attraverso la collaborazione con università e fondazioni internazionali, si è trasformato in un luogo di riferimento per la valorizzazione dell'arte antica e contemporanea e di promozione di iniziative culturali. Oggi Castelbuono è un centro culturale vibrante in cui è la cittadinanza stessa a dare vita a progetti di design innovativo destinato ad aree urbane abbandonate attraverso un efficace *city branding*.

A Lentini Cristina Pulvirenti, Giorgio Franco

e una vivace comunità di innovatori culturali, figli dell'esperienza di Farm, porta avanti con determinazione e successo Badia Lost & Found, un vero e proprio *boot camp* per artisti, architetti, *designer*, creativi, innovatori sociali, studenti e professionisti che progettano e attuano politiche di sostenibilità e buone pratiche di città aumentata. A Caltanissetta una piccola ma vitale comunità di quartiere si prende cura di uno spazio trasformandolo in un parco giochi a servizio del quartiere. L'intervento, animato dall'associazione Genius Loci, è anche un simbolo per il quartiere perché rigenera uno spazio di risulta limitrofo alla scuola elementare per realizzare un parco giochi in cui i bambini del quartiere possano andare a giocare e i cittadini possano ritrovarsi. Ancora, a Casteltermini La Stiva dal 2014 è una residenza strutturata in 5 dipartimenti (video/fotografia, grafica, informatica, musica e design), luogo di sviluppo di idee creative di giovani talenti e abitanti a rischio di isolamento sociale, ogni dipartimento ha a capo un creativo che coordina il lavoro dando vita ad attività culturali, alla realizzazione di applicazioni informatiche o campagne pubblicitarie, alla produzione discografica, cinematografica o editoriale, alla creazione di installazioni urbane o di oggetti di design, attraverso l'interazione tra talenti creativi locali e professionisti di livello nazionale. A Petralia Soprana, nel borgo e nella miniera Raffa si svolge la Biennale di sculture di salgemma promossa dalle associazioni Sotto Sale e Arte e Memoria del Territorio che attrae appassionati da tutto il mondo. A Chiusa Sclafani, un gruppo di giovani visionari ridisegna il futuro della comunità attraverso StarToArt, una settimana delle culture sintetizzata dal simbolo della mano aperta, segno di accoglienza, fratellanza e voglia di darsi da fare. Sulle Madonie, Jona Di Paola raccoglie le tracce dell'Antropocene marginale per farne installazioni artistiche sul cambiamento climatico. Passareddu Artister è una *residence* e centro d'arte ecosostenibile che ha sede nella piccola cittadina di Cianciana in provincia di Agrigento, in un'area di 7.000 mq che è stata trasformata da spazio abbandonato in area coltivata in chiave creativa, finanziata dal *crowdfunding*. La struttura mette a disposizione di artisti e visitatori luoghi di aggregazione, spazi di agricoltura condivisa, organizza eventi, mostre e *workshop*, le cui installazioni utilizzano esclusivamente materiali da riciclo e il cui sostentamento avviene attraverso la vendita di prodotti agricoli autoprodotti. In tutta la Sicilia la street art è oggi un veicolo potente di creatività e innovazione urbana, come ci raccontano Mauro Filippi, Marco

Mondino e Luisa Tuttolomondo nella loro preziosa guida. Alcuni esempi. Ad Agrigento i ragazzi di "NonSoStare" recuperano parti del centro storico attraverso l'arte contemporanea e la riappropriazione dello spazio pubblico, a Ragusa FestiWall realizza opere d'arte urbana su strutture edilizie già esistenti come ha fatto con successo a Palermo Borgo Vecchio Factory.

A Catania sono stati dipinti i silos del porto rappresentando l'identità dell'isola stessa. A Marsala Angelo Crazyone ha vinto una selezione del Comune per decorare con una sua opera un muro del centro storico che è diventato simbolo di rinascita e ha generato emulazione di altri operatori e consolidato il rispetto e la cura dei luoghi da parte della comunità.

Sul tema del recupero dei beni confiscati alla criminalità, l'Associazione Libera di Don Ciotti non è più sola a dimostrare che l'antimafia si fa sostituendo la cultura della legalità alla sub-cultura criminale. E sono sempre più numerosi i nuovi agricoltori, panificatori, macellai, dolciai, allevatori creativi che producono prodotti di grande qualità riattivando le sapienze della nostra tradizione rurale. A Borgo Santa Rita vicino Caltanissetta gli antichi panificatori Piscitello tornano a produrre pane a pasta con materie prime e metodi tradizionali, affiancando al pastificio un delizioso museo e ambendo a trasformare l'intero borgo in una meta del turismo esperienziale. La Lumaca Madonita (Campofelice di Roccella, PA) è una leccornia per *gourmet* e un esempio emblematico di innovazione fondata sulla resilienza, attraverso il recupero in chiave contemporanea di una tradizione legata ad antichi cibi siciliani. L'impresa di giovani allevatori, in un'area di 25.000 mq del Parco delle Madonie, ha generato il più grande allevamento di lumache in Italia per una produzione di 15.000 tonnellate annue. A Favara il laboratorio artigianale "Cosi Dunci" rianima la tradizione dell'agnello pasquale di mandorle e pistacchi facendone una preziosa leccornia per tutto l'anno.

L'arcipelago dell'innovazione è animato da iniziative private, ma anche da amministratori sensibili e coraggiosi che stanno percorrendo la strada difficile del futuro possibile, come a Favara e ad Alcamo dove con il laboratorio Creative City (direz. M. Carta) stiamo lavorando per farne comunità resilienti. A Troina, ad esempio, il sindaco Venezia ha avviato la sua sfida contro un destino non più considerato inesorabile, ed alle grandi iniziative culturali, come le mostre su Robert Capa e su Tiziano, che hanno portato migliaia di turisti, si è affiancata la valorizzazione del patrimonio edi-

lizio privato e il sostegno alle famiglie che si trovano in una situazione di disagio abitativo e non dispongono di risorse per l'acquisto di una casa. Giovani coppie o famiglie fragili sono diventati i nuovi abitanti di un centro storico che oggi è vitale grazie al ritorno di abitanti e artigiani che hanno generato a cascata ulteriori azioni e incentivi come la zona franca, che comprende i maggiori assi e le principali piazze del centro storico. A Ferla il sindaco Giansiracusa sperimenta con successo il ciclo integrato dei rifiuti. A Gangi e Sambuca di Sicilia, borghi più belli d'Italia, i sindaci Migliazzo e Ciaccio portano avanti in maniera coordinata iniziative di acquisto di case a 1 euro per attrarre abitanti e investimenti che riattivino il ciclo di vita dell'abitare attraverso la cultura, il benessere, il godimento del paesaggio, la vitalità artistica.

L'arcipelago del Belice

Negli ultimi anni anche Gibellina e la Valle del Belice sono state oggetto di approfondite ricerche tese a verificare e dimostrare se e in quali termini la transizione culturale avviata negli ultimi anni possa avere pieno compimento. I risultati si sono concentrati sulle opportunità generate dalla pianificazione locale per la creazione di un nuovo arcipelago rur-urbano tra Gibellina e altre città, come insediamento policentrico, in cui ogni città condivide abitazioni, spazi pubblici, strutture, muovendosi verso la costruzione di un modello insediativo di "comunità-arcipelago" in cui siano rafforzate le radici comuni di persone e arti, di artigiani e agricoltori.

La Valle del Belice si trova nella Sicilia occidentale. È caratterizzata dalla presenza di numerosi insediamenti di piccole dimensioni con una lunga tradizione agricola legata alla coltivazione di uliveti e vigneti.

Tuttavia, la condizione di sfruttamento dei lavoratori e l'arretratezza economica generale, insieme alle grandi proprietà terriere sono state alla base di una delle più gravi condizioni di povertà assoluta in Italia negli anni '50 e '60. Danilo Dolci (Dolci, 1968), Lorenzo Barbera e altri visionari si sono impegnati nella lotta sociale e hanno proposto piani e programmi per risolvere l'arretratezza come nel Piano Democratico per le Valli di Belice, Carboi e Jato (Carta, 1970), mostrato nella Figura 2.

Il Piano Democratico, molti anni prima dell'istituzione della Strategia Nazionale per le Aree interne (SNAI, 2013), stabilì che i servizi e le strutture per le comunità dovessero essere localizzate in relazione al rango e alle dimensioni demografiche di ciascun comune, tenendo conto di un intero quadro di insediamento rur-urbano.

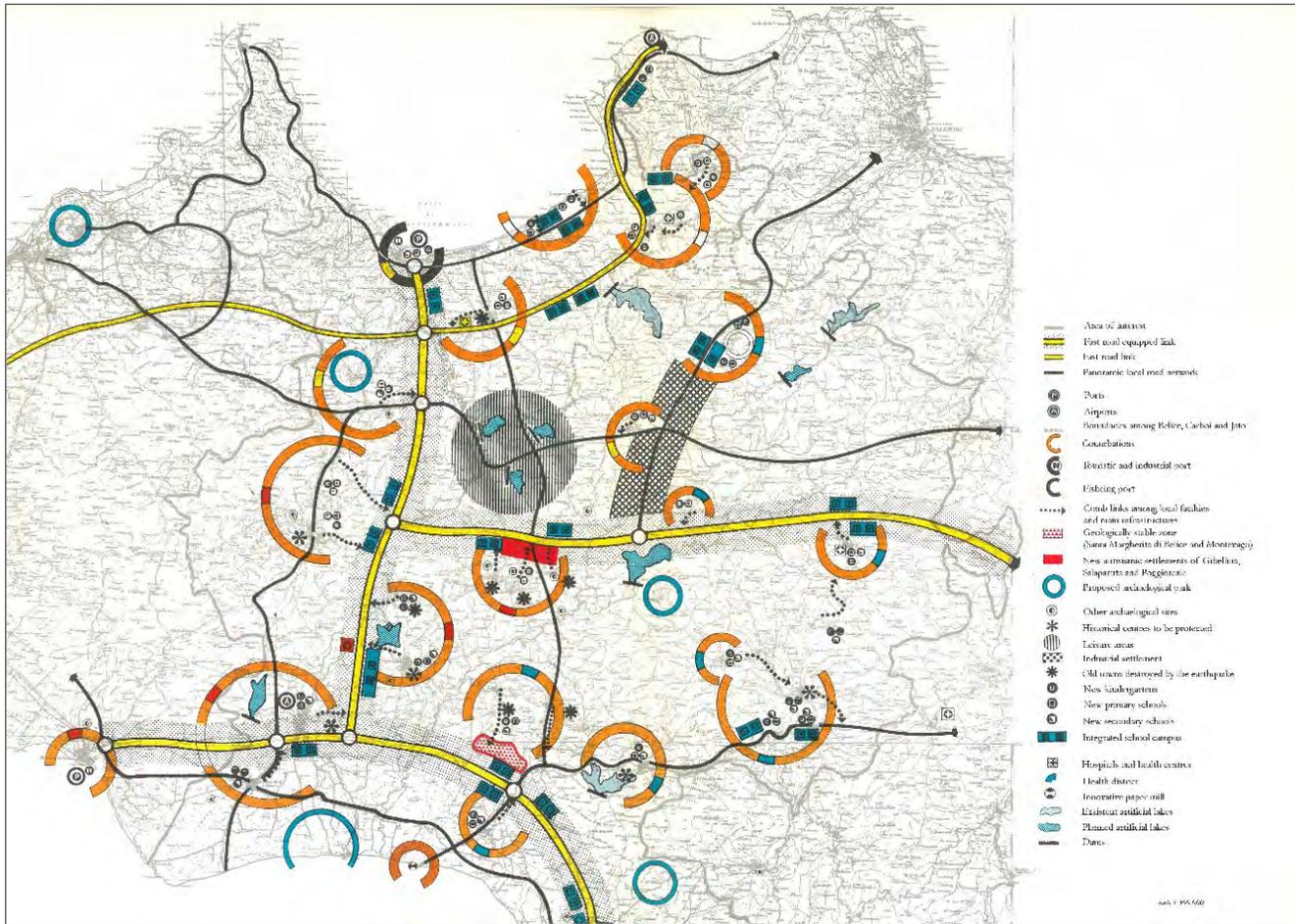


Figura 2 – Il Piano Democratico delle Valli del Belice, Carboi e Jato: la progettazione di infrastrutture, sviluppo di insediamenti urbani e servizi (Carta, 1970).

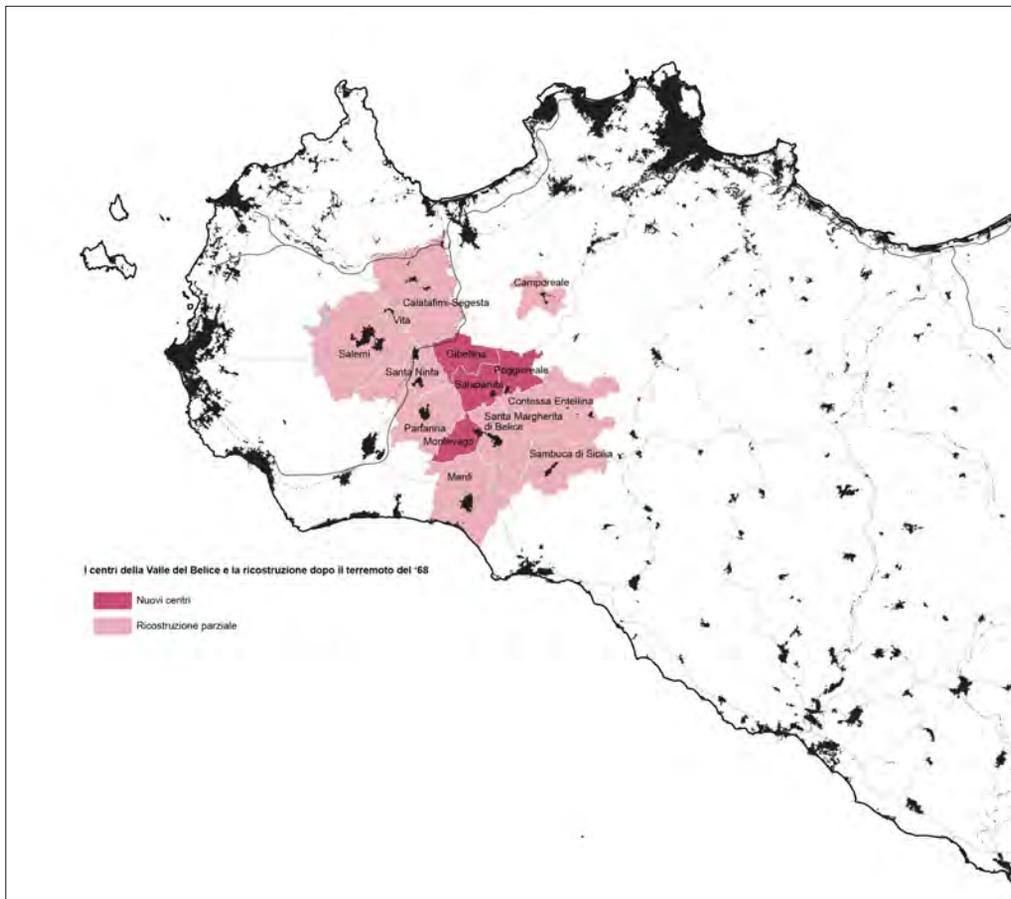


Figura 3 – I comuni distrutti dal terremoto della Valle del Belice: mappa della strategia di ricostruzione (elaborazione a cura degli autori).

Il 14 gennaio 1968 intere città furono distrutte dal terremoto. In media, oltre alla distruzione, documentarono l'arretratezza di quei luoghi. Con la ricostruzione, il governo nazionale tentò di porvi rimedio progettando alcune nuove città, totalmente lontane dal contesto sociale e culturale della Sicilia rurale e ricostruite utilizzando due approcci diversi: Gibellina, Poggioreale, Salaparuta e Montevago furono ricostruite come nuove città, le altre dieci città furono parzialmente ricostruite con addizioni ai vecchi nuclei distrutti (Figura 3).

Negli anni '80, a Gibellina l'amministrazione del sindaco Corrao cercò di restituire alla valle un'identità attraverso operazioni artistiche e culturali che attirassero in città i più grandi artisti contemporanei, ma ciò non fu sufficiente a riempire il grande vuoto dei nuovi spazi urbani, che si trovano oggi in uno stato di degrado e di abbandono, in parte dovuto allo spopolamento (vedi tabella 1). Sulla base delle esperienze di quegli anni, la sperimentazione è stata effettuata sul cluster di città la cui "cicatrice sismica" ricorda ancora il destino comune determinato dalla tragica notte del terremoto: 14 città per un totale di circa 74.000 abitanti.

Tabella 1 – Le città della Valle del Belice: statistiche sulla popolazione.

Città	Popolazione (2019)	Δ di popolazione 2001-2019 (%)	Indice di vecchiaia (2019)
Calatafimi-Segesta	6,495	-13.29	232.8
Contessa Entellina	1,744	-11.92	269.4
Camporeale	3,193	-13.91	151.8
Gibellina	3,981	-14.81	223.1
Menfi	12,413	-2.89	193.9
Montevago	2,929	-5.46	216
Partanna	10,337	-9.06	215.1
Poggioreale	1,478	-13.77	239.6
Salaparuta	1,639	-10.44	180.6
Salemi	10,532	-8.96	225.4
Sambuca di Sicilia	5,770	-6.26	186.7
Santa Margherita di Belice	6,327	-3.64	180.1
Santa Ninfa	4,969	-2.47	211.6
Vita	1,946	-19.81	298.3

Fonte: Istat, 2019

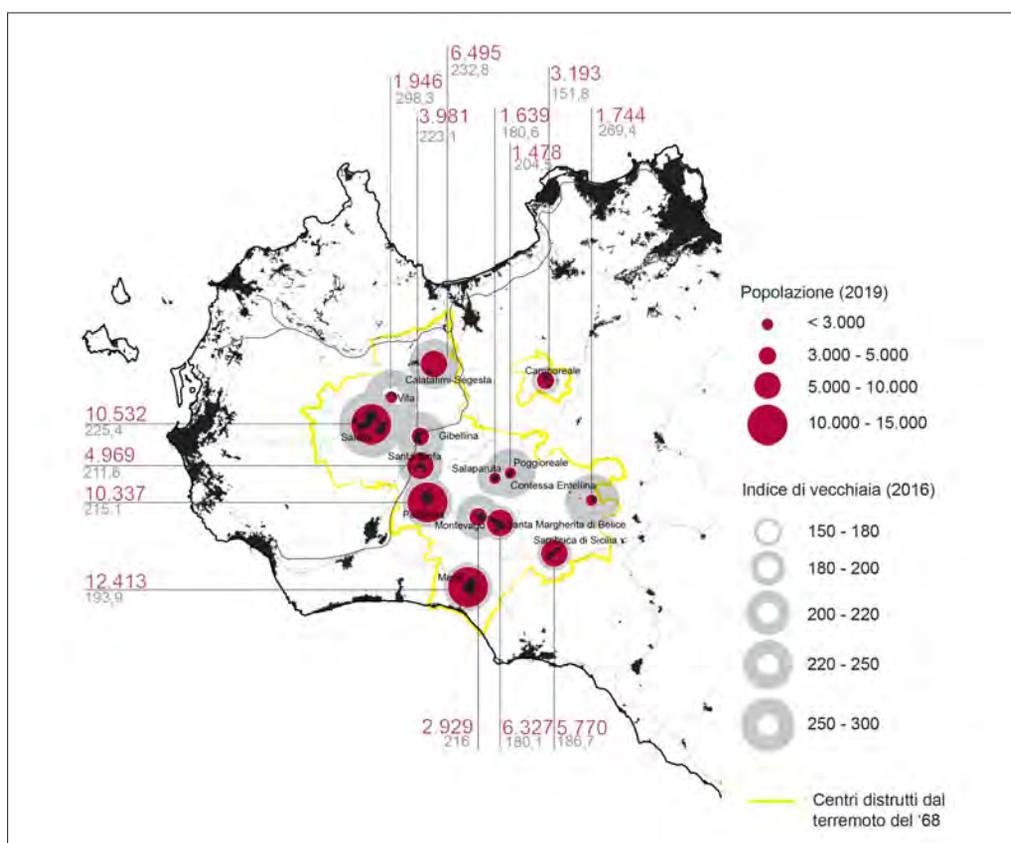


Figura 4 – Analisi demografica (elaborazione a cura degli autori).

L'insieme delle analisi condotte ha supportato una serie di strategie indirizzate alla comunità del Belice esposte alla Biennale di Architettura di Venezia 2018 (Cucinella, 2018).

La visione si basa sulla riattivazione del potenziale latente escluso dall'attuale modello di ricostruzione basato su una politica territoriale non efficace. L'arcipelago del Belice mira a ricollegare il rapporto con la dimensione rurale: è ancora oggi un ciclo vitale del territorio e può essere posto alla base di un diverso modello di sviluppo, se rafforzato da una

nuova alleanza tra creatività e produttività, tra urbanità e ruralità.

La strategia complessiva mira a trasformare le "isole" di eccellenza della rete territoriale - in grado di operare come armatura protettiva per lo sviluppo culturale del Belice: la produzione agricola di alto valore, i centri storici ancora vitali con il loro patrimonio architettonico e le tradizioni locali in un arcipelago culturale e creativo, dove le connessioni sono importanti quanto i nodi e dove i paesaggi relazionali e contestuali sono i luoghi di transi-

zione tra identità e innovazione, tra patrimonio e creatività, tra residenza e produzione.

La geografia dell'"arcipelago" ci impone di definire non solo le funzioni di luoghi di altissima qualità, ma anche i ruoli di spazi connettivi con risorse potenti: prodotti enogastronomici, paesaggio culturale, formazione specializzata, energia da fonti rinnovabili, spazi pubblici da condividere.

Se è vero che il potere demografico di 74.000 abitanti potrebbe garantire un livello molto elevato di prestazione di servizi, paragonabile a quello di un capoluogo di provincia o di una piccola metropoli, è anche vero che questi centri sono distribuiti su una superficie territoriale non isotopa: il progetto Belice Arcipelago, quindi, si basa sull'implementazione di un sistema policentrico e reticolare che lavora su tre strategie principali che ibridano le diverse vocazioni e potenzialità e producono tre epicentri: agricoltura e innovazione delle imprese a Gibellina e Partanna, borghi e turismo rurale a Menfi e Sambuca, patrimonio e creatività a Salemi e nell'antica Poggioreale.

La prima politica di sviluppo è quella per **l'agricoltura e l'innovazione delle imprese**. Gibellina sarà "epicentro" per la formazione in agricoltura innovativa, incubazione d'impresa e creatività: qualificazione e specializzazione del capitale umano operante nei settori dell'agricoltura, agroindustria, sostegno all'autoproduzione l'imprenditorialità e il sostegno all'aumento della conoscenza tra gli agricoltori, nonché alla *land art*. Un gruppo selezionato di città lavorerà per chiudere le catene di approvvigionamento, diversificare e qualificare la produzione alla conversione biologica, il fatturato generazionale nelle imprese, per rafforzare il rapporto diretto tra produttore e consumatore, come la filiera corta, le vendite dirette, zone di mercato e mercati agricoli. È stata prevista una rete di supporto delle infrastrutture logistiche.

La seconda politica è dedicata ai **borghi e al turismo rurale**. Menfi e Sambuca di Sicilia saranno "epicentro" per l'integrazione della vocazione turistica a Menfi e il rafforzamento dell'offerta legata alla valorizzazione dei piccoli centri. Un gruppo selezionato di città del gruppo di azione locale si adopererà per incoraggiare la creazione, l'avvio e lo sviluppo di attività economiche extra-agricole per la valorizzazione delle piccole città. Il potenziamento è previsto in una politica di sviluppo integrata per le risorse ambientali, culturali, storiche e produttive.

La terza è la politica per **la creatività ed il patrimonio culturale**. Gibellina e Salemi saranno "epicentro" per la formazione nel campo della rigenerazione urbana. Un grup-

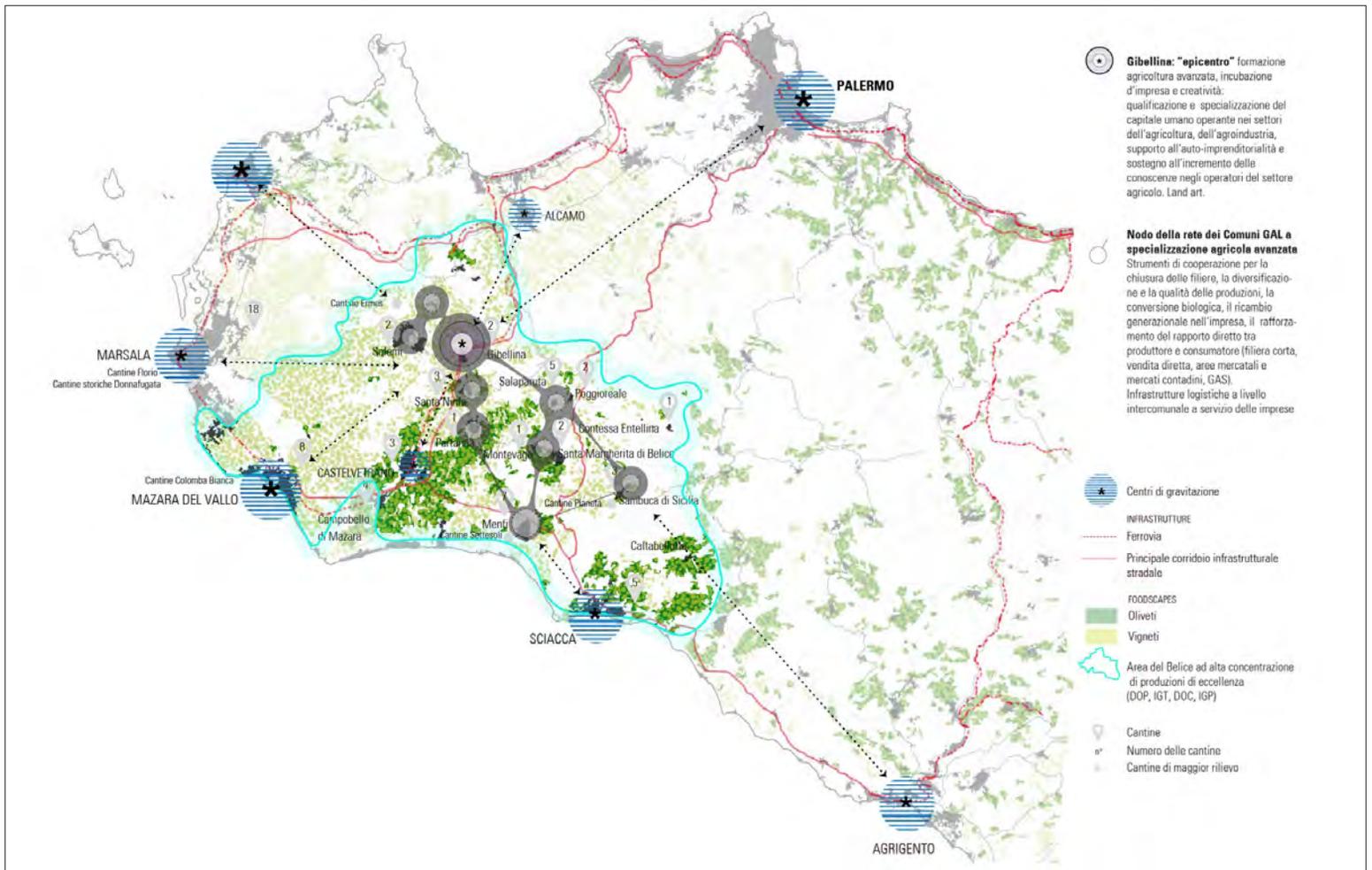


Figura 5 – Il progetto di politica per l'agricoltura e l'innovazione delle imprese (elaborazione a cura degli autori).

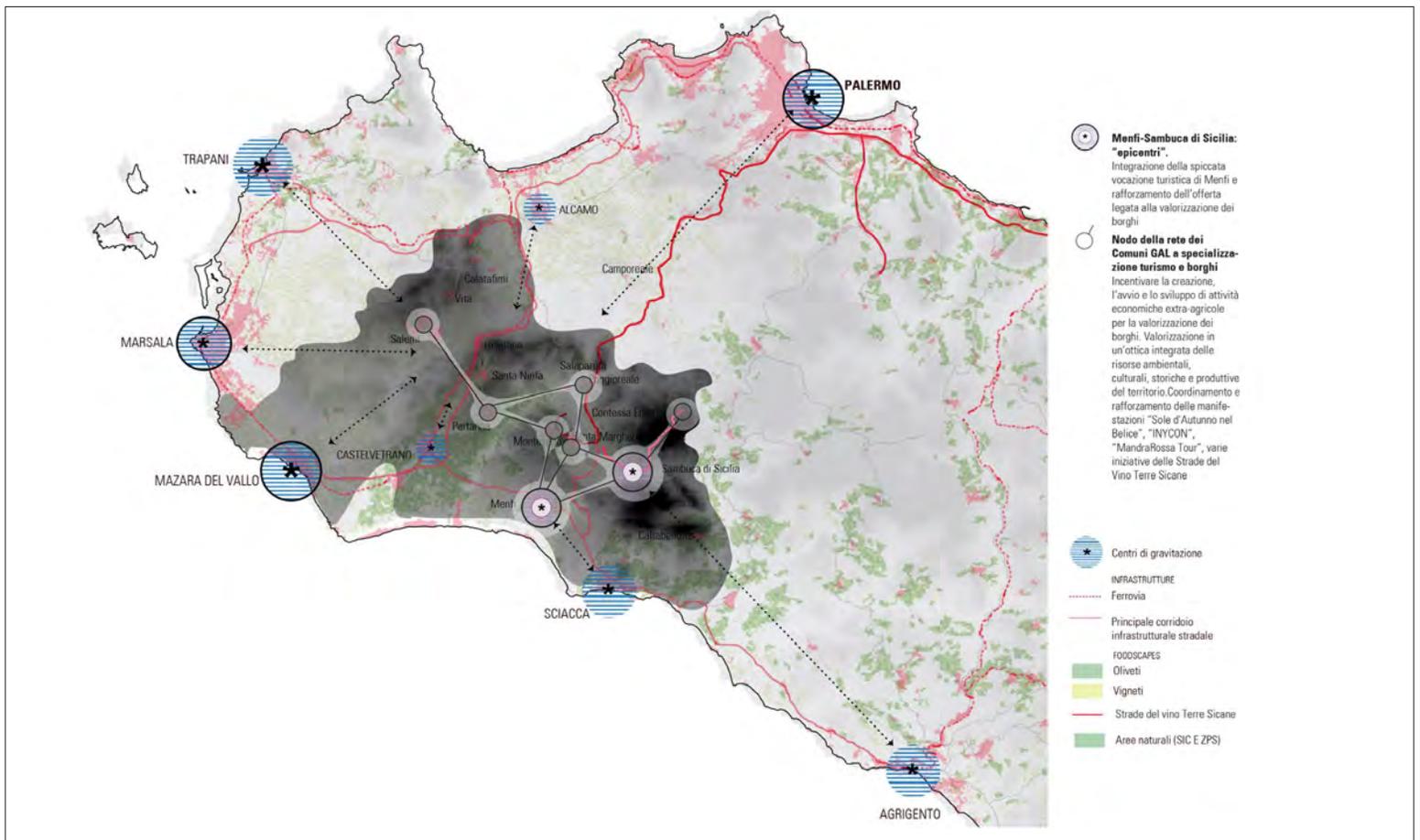


Figura 6 – Il progetto di politica per i borghi e il turismo rurale (elaborazione a cura degli autori).

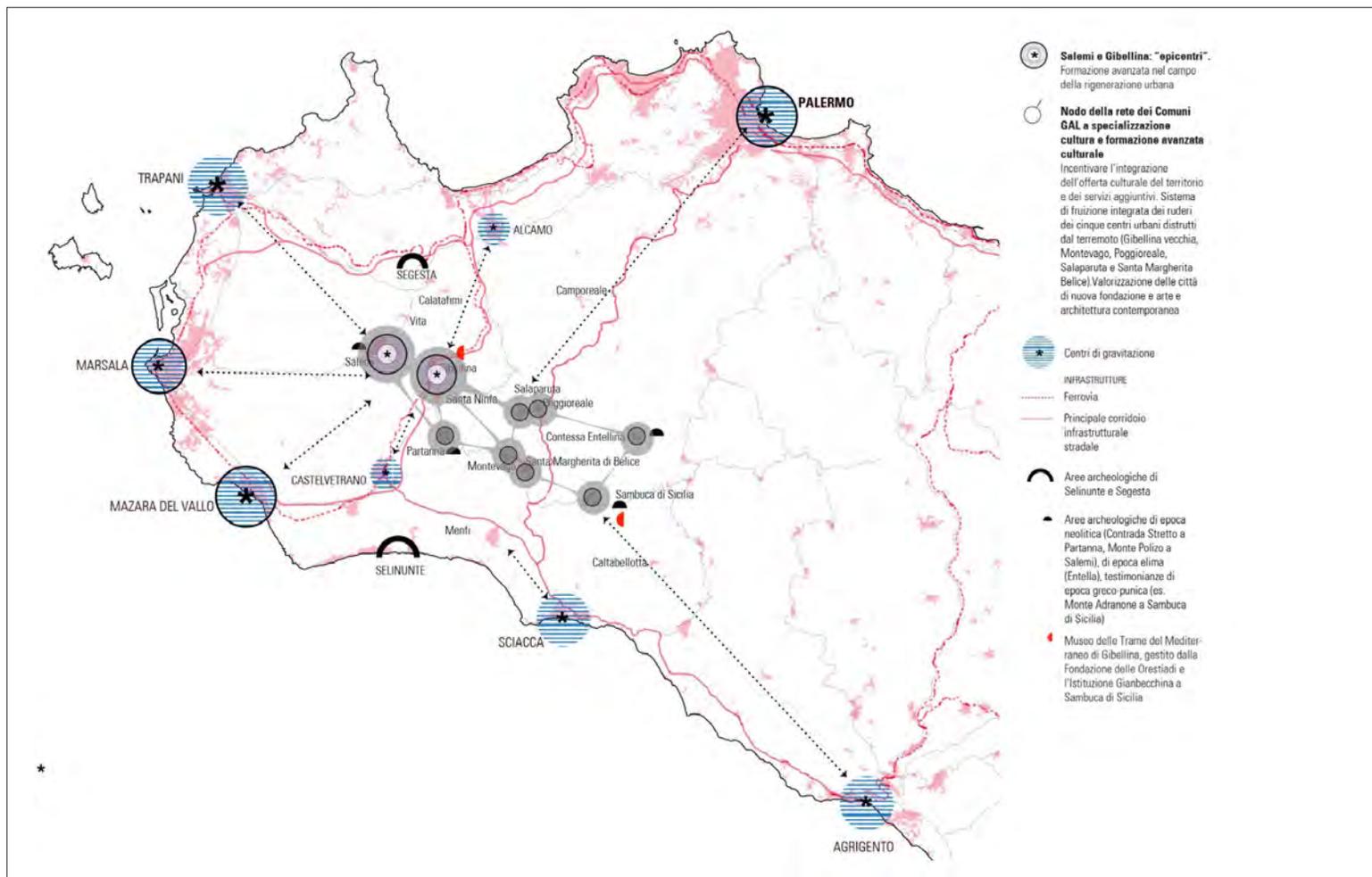


Figura 7– Il progetto di politica per la creatività ed il patrimonio culturale (elaborazione a cura degli autori)

po selezionato di città si adopererà per favorire l'integrazione dell'offerta e delle strutture culturali e per organizzare una rete di usi culturali ed eventi presso le rovine delle cinque città distrutte dal terremoto (Gibellina, Montevago, Poggioreale, Salaparuta e Santa Margherita Belice) e una rete per la valorizzazione delle città di nuova fondazione e della loro arte e dell'architettura contemporanea.

Conclusioni

Nelle comunità della creatività e della resilienza si stipula una nuova alleanza tra abitanti e territorio, producendo uno spazio vissuto plurale su cui agiscono i luoghi di rappresentazione delle comunità, coniugando i segni molto complessi della contemporaneità, legati alla componente militante della vita sociale, come pure all'arte e alla creatività, legati all'innovazione digitale e sociale, a una nuova equità sociale ed economica:

Nelle comunità resilienti, infatti, si sperimentano già nuovi insediamenti ecologici e creativi, più adattivi e intelligenti, dialogici e sensibili. È qui che viene verificata con maggiore responsabilità la dimensione e la portata degli effetti della resilienza radicale di cui abbiamo bisogno, figlia di una rinnovata ecosofia e ma-

dre di una nuova economia.

Le comunità della resilienza e dell'audacia nell'Italia multiurbana dovranno introdurre alcune opzioni che qui si possono sintetizzare:

- essere radicali e reimmaginare le città, tutte e senza selezione dimensionale, per accelerare la transizione dalle forme insediative del Novecento a quelle del XXI secolo in tumultuosa trasformazione;
- promuovere l'innovazione, sempre e ovunque, condividendo le esperienze, sia le azioni di resistenza che le pratiche di resilienza, proponendosi come nuove piattaforme di conoscenza distribuita;
- usare tutte le fonti di conoscenza (tecnologiche, biologiche e sociali accessibili attraverso *open data*) per comprendere in tempo reale i problemi e consentire soluzioni adeguate, facilitando il coinvolgimento della comunità;
- progettare e gestire gli edifici per un loro uso prolungato e per il riciclo, agevolando il cambiamento di funzioni dove necessario, sia per una maggiore flessibilità che come alternativa più efficiente in termini di emissioni di carbonio alla demolizione e alla nuova costruzione;
- rispondere ai mutamenti attraverso una

nuova alleanza tra pratiche spontanee e progetto consapevole, capace di generare nuove forme dello spazio più adattive, flessibili e antifragili;

- realizzare un ecosistema creativo a partire dal tessuto di scuole, di università, di musei e di centri culturali che diventino incubatori di idee, aggregatori di progetti e acceleratori di imprese creative e innovative rafforzando il rapporto scuola-lavoro-ricerca;
- utilizzare le agevolazioni fiscali per favorire il commercio locale e la nascita della micro-produzione e della fabbricazione digitale come nuove opportunità di lavoro;
- condividere spazi e servizi per ridurre il consumo di suolo, massimizzare le energie ed estendere i tempi d'uso, massimizzando l'uso delle funzioni urbane e distribuendo i costi di gestione dei servizi e delle *utilities*;
- tessere nuove relazioni con i poli metropolitani come porte per l'internazionalizzazione dei sistemi locali, come aggregazioni attive di funzioni elevate e come snodi di sistemi produttivi di sviluppo in grado di competere sullo scenario internazionale;
- agevolare relazioni tra sistemi insediativi

basate sulla comune identità territoriale, sulla vocazione e specializzazione e sulla distribuzione di funzioni urbano-rurali-culturali in un'ottica policentrica e reticolare.

È indispensabile rifondare la Sicilia “multiurbana” su nuove basi, ridando senso e ruolo a questa armatura di comunità che attraversa la regione, cellule di resilienza che si manifestano alle diverse scale e condizioni geografiche. Immagino la Sicilia come l'avanguardia una nazione di comunità ecologiche, una regione formata da numerose pratiche di innovazione urbana, sociale e digitale che escono dal loro isolamento e si fanno sistema, che combattono la rivoluzione urbana del passaggio al Neoeantropocene generativo e responsabile, in cui l'umanità si faccia carico di adottare nuovi comportamenti generativi dopo essere stata la causa che ha generato un'insostenibile impronta ecologica con i suoi consumi. Un'umanità responsabile che si fa carico di utilizzare nuovi approcci e strumenti tecnici e che si fa carico di una nuova agenda di sviluppo sostenibile dopo essere stata l'attore principale della crisi ambientale, entro una rinnovata alleanza circolare tra pratiche, discipline, tecnologie, istituzioni, persone e natura. È venuto il momento di passare all'azione, di trasformare le visioni in pratiche, di attivare il diverso presente per progettare il futuro migliore.

Note

* Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Palermo, maurizio.carta@unipa.it

** Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Palermo, barbara.lino@unipa.it

*** Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Palermo, daniele.ronsivalle@unipa.it

Bibliografia

Carta, G. (1970). “Il piano di sviluppo urbanistico delle valli del Belice, del Carboi e dello Jato”. *Urbanistica*, 56, (1), 78–90.

Carta, M. (2017). *The Augmented City. A Paradigm Shift*. List Lab.

Carta, M. (2019). *Futuro. Politiche per un diverso presente*. Rubbettino.

Carta, M., Ronsivalle, D. (2015). *Territori Interni. La pianificazione integrata per lo sviluppo circolare: metodologie, approcci, applicazioni per nuovi cicli di vita*, Aracne.

Carta, M., Contato, A., Orlando, M. (a cura di) (2017). *Pianificare l'innovazione locale. Strategie e progetti per lo sviluppo locale creativo: l'esperienza del SicaniLab*. FrancoAngeli.

Carta, M., Lino, B., Orlando, M. (2018). “Innovazione sociale e creatività. Nuovi scenari di sviluppo per il territorio sicano”. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 123.

Carta M., Ronsivalle, D. (2020). Neoeantropocene Raising and Protection of Natural and Cultural Heritage: A Case Study in Southern Italy. *Sustainability*, 12, 4286.

Council of Europe (2000). *European Landscape Convention* [Online]. Available: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/176> (accessed on May 10, 2020).

Cucinella, M. (2018). *Arcipelago Italia. Progetti per il futuro dei territori interni del Paese. Padiglione Italia alla Biennale Architettura 2018*. Quodlibet.

Crutzen, P. J., and Stoermer, E. F. (2000). The Anthropocene. *IGBP [International Geosphere-biosphere Program.] Newsl.*, 41, 17, [Online]. Available at: <http://www.igbp.net/download/18.316f18321323470177580001401/1376383088452/NL41.pdf>.

Crutzen, P. J. (2005). *Benvenuti nell'Antropocene. L'uomo ha cambiato il clima, la Terra entra in una nuova era*. Mondadori.

De Rossi, A. (a cura di) (2018). *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*. Donzelli.

Dolci, D. (1968). *Inventare il futuro*. Laterza.

Moretti, E. (2014) *La nuova geografia del lavoro*. Mondadori.

Rodin, J. (2014), *The Resilience Dividend: Being Strong in a World Where Things Go Wrong*. PublicAffairs.

Ronsivalle, D. (2018), *Luoghi, Territori, Paesaggi. Intelligenze collettive per la pianificazione nel Neoeantropocene*. Franco Angeli.

Schröder J., Carta M., Ferretti M., Lino B. (eds.) (2017). *Territories. Rural-Urban Strategies*. Jovis.

Agenzia per la Coesione Territoriale (2013). *Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance. Accordo di partenariato 2014-2020*. Roma.

Soja, E. W. (2000). *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Wiley.

UNESCO (2015). *Reshaping cultural policies: a decade promoting the diversity of cultural expressions for development*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

Paesaggio e territori interni.

Il caso dell'Appennino parmense orientale

Barbara Caselli*, Martina Carra** e Michele Zazzi***

Abstract

This contribution follows some recent training experiences held in *Regione Emilia-Romagna* focused on the appropriate integration of ecological, environmental and local development issues aimed at relaunching inner territories; in particular, it focuses on the course “*Materia Paesaggio 2019*” which addressed the Eastern Parma Apennines. The applicative and experimental method adopted in this training course is centred on the resource-based view and dynamic capabilities approach, which operate on the enhancement of a network of material and immaterial resources. In this conceptual and operational framework, the landscape constitutes a fundamental element.

This experience leads to proposing two provisionally conclusive critical reflections. The first concerns the effective ability of the landscape to become a priority lever to trigger useful “agreements” between territories with different marginality degrees. The second investigates the possibility that training/participatory processes could become an effective support tool in policy-making, and in landscape planning and management in inner territories.

Lo sviluppo locale dei territori interni: gli approcci resource-based view e dynamic capabilities e il ruolo del paesaggio

L'attuale quadro di marginalità e costante contrazione demografica dei territori interni montani in Italia, da conto di una perdurante difficoltà nell'attuare politiche urbane e territoriali idonee e performanti che diano risposta alle criticità in essere (Caselli, et al., 2019). Di fatto, lo sviluppo permane nei maggiori centri urbani (prevalentemente nel Nord Italia), aree di comando superiori in grado di concentrare costantemente risorse e flussi economici.

Molti studi hanno dimostrato come a tale modello urbano-centrico si associno tre aspetti tra loro conseguenti. Il primo riguarda la tendenza all'attuazione di piani e politiche fortemente generalizzate che non tengono conto delle specificità della montagna (Dematteis, 2013) e degli squilibri territoriali (Caselli, Ventura, Zazzi, 2019) che, come vedremo in seguito, sono frequenti anche a scale ridotte. Il secondo aspetto riguarda il perdurare di un

modello di pianificazione improntato alla crescita e allo sviluppo, anche per quei territori che subiscono una costante decrescita (Caselli, 2019), sintomo di una grave dicotomia tra il quadro attuale socioeconomico che gli indicatori forniscono e le previsioni di espansione legittimate dalle amministrazioni locali. Il terzo aspetto riguarda il perdurare di approcci *top-down* che non tengono conto delle percezioni “dal basso” di chi vive e opera nel territorio ed è effettivo testimone delle criticità da sanare e delle opportunità da sfruttare. Gli effetti di polarizzazione e marginalizzazione, che per ora non sembrano arrestarsi, lo scenario di inesorabile abbandono del capitale territoriale e il quadro degli attuali processi decisionali e pianificatori, inducono alla necessità di ripensare modelli di sviluppo e di *governance*.

A livello teorico, sono diversi i contributi che evidenziano la necessità di abbandonare le consuete *spatially-blind strategies*, cioè politiche che non tengono conto delle specificità territoriali, in favore di politiche *place-based* (Barca, et al., 2012). Tale visione definisce la preminenza di strategie basate sulle risorse materiali ed immateriali presenti sul territorio - e che mancano alle aree centrali¹ - da sfruttare quale potenziale reale di ‘sviluppo’ sostenibile. Non a caso tale punto di vista è stato introdotto in modo inequivocabile anche nell’attuale Strategia Nazionale per le Aree Interne (DPS, 2013) interessata a definire quei caratteri distintivi specifici in grado di renderle competitive nei confronti delle aree centrali.

Ancor più puntualmente, e in conseguenza di tali considerazioni, altri studi hanno definito l’importanza, nell’ambito di processi strategici, di un approccio da *resource-based view* (RBV) a *dynamic capabilities* (DC) (tra gli altri Teece, et al., 1997, Endrighi, 2020) ovvero dalla capacità di individuare risorse e competenze distintive o “esclusive” endogene, alla capacità di ricombinarle in un’ottica di rete con risorse e competenze esterne per rispondere ai cambiamenti sociali e ambientali. Se le risorse sono il reale “potenziale da conoscere e mettere in valore” (Endrighi, 2020), la capacità di saperle sfruttare è definita dalle competenze, secondo una dimensione dinamica in costante definizione. Sebbene il concetto prenda origine dal campo aziendale-manageriale risulta estremamente efficace anche per il settore pubblico (Bryson, et al., 2007) nell’ambito della progettazione di strategie sostenibili performanti per la montagna.

Se le imprese che possiedono e sfruttano risorse preziose, inimitabili e dunque specifiche, sono in grado di generare profitti superiori

alla media (Barney, 2001), quali possono essere le risorse materiali e immateriali delle aree interne in grado di produrre un vantaggio competitivo duraturo? Una prima risposta inductiva, poi sviluppata nell’esperienza formativa di seguito esplicitata, è stata individuata nel paesaggio che, con la sua ambiguità costitutiva, costituisce non solo elemento distintivo a forte naturalità dei territori marginali ma anche elemento di sintesi di un complesso sistema di relazioni (Zazzi, 2020). Emerge anche il tema dei servizi ecosistemici quale risorsa ad elevata potenzialità, prodotta per i 2/3 del territorio italiano dalle aree montane ed esportata in quelle urbane e metropolitane di possibile elevata remunerazione secondo un valore economico stimato a 93 miliardi di euro (Scolozzi, et al., 2012). Se i dati ci permettono di asserire che il paesaggio e i servizi ecosistemici possono rappresentare una risorsa di elevatissimo valore specifica dei territori interni, allora una maggiore attenzione deve essere posta al riconoscimento del loro ruolo all’interno dei processi di pianificazione e progettazione urbanistica, nonché alla “presa in cura” del territorio.

Il presente contributo intende indagare il ruolo che è possibile attribuire ai paesaggi dei territori interni montani, nell’ambito dei quadri concettuali e operativi propri dell’approccio RBV e DC. Nell’ambito della pianificazione e progettazione del paesaggio tali approcci permettono di introdurre nuovi strumenti e chiavi di lettura che ben si adattano alla complessità di tali sistemi territoriali. Primo fra tutti la necessità di integrare attività formative e strumenti partecipativi, per ampliare lo spettro delle conoscenze e competenze delle amministrazioni direttamente coinvolte nell’iter di definizione delle strategie e nei processi di pianificazione e gestione del territorio e del paesaggio.

Le occasioni formative in Emilia-Romagna

Una significativa esperienza di coinvolgimento attivo dei territori locali, nella quale è possibile intravedere le potenzialità dell’approccio sopra descritto, è il percorso formativo “Materia Paesaggio”, organizzato dalla Regione Emilia-Romagna, per la prima volta ricercando una stretta collaborazione con le università regionali, in questo caso l’Università di Parma.

Il corso, giunto alla sua nona edizione, nasce dall’iniziativa dell’Osservatorio Regionale per la qualità del paesaggio con il duplice intento di ampliare e sviluppare il dialogo tra gli attori territoriali creando i presupposti per un linguaggio comune, e di offrire strumenti tecnici e amministrativi utili al miglioramento della

gestione del territorio e del paesaggio. Nello specifico, l’ultima edizione, affronta il tema delle aree interne appenniniche, un contesto già oggetto di specifiche politiche regionali e in parte anche nazionali (SNAI), e sviluppa un percorso conoscitivo, analitico e progettuale, incentrato su RBV e DC, teso a definire una strategia di azione unitaria per il rafforzamento dei valori paesaggistici nei territori dell’Appennino parmense orientale. Altra iniziativa di rilievo, con specifica attenzione al paesaggio e che suscita un interesse analogo al precedente per le potenzialità di innovazione, è la *Scuola del paesaggio del parmigiano reggiano di montagna*, parte dell’Action plan della Riserva MAB Unesco dell’Appennino Tosco-Emiliano. Ulteriori corsi specialistici saranno a breve offerti dalla Scuola di Alta Formazione e Innovazione per lo Sviluppo Sostenibile dell’Appennino (AL.FO.N.S.A), promossa da UNIAPPENNINO, un network di docenti, ricercatori e tecnici degli atenei universitari della Regione Emilia-Romagna coordinato dall’Università di Modena e Reggio Emilia.

Sebbene le esperienze siano ‘a sé stanti’, i risultati raggiunti potenzialmente possono convergere, sperimentando e condividendo approcci metodologici e operativi per la costruzione di scenari condivisi in grado di informare le politiche pubbliche, nel caso specifico, quelle regionali. A tenere il filo di queste esperienze e a tentare di sfruttare il loro potenziale potrà infatti contribuire l’attività dell’Osservatorio regionale che ha recentemente avviato una stretta collaborazione con le università per la costruzione di un gruppo di lavoro specifico su “Paesaggio e aree interne”. In questo contesto, esiste la possibilità che, l’attivazione di corsi formativi da svolgere in modo sistematico e in grado di stimolare la partecipazione attiva di figure rappresentative a più livelli, possano diventare un concreto strumento di supporto alla pianificazione e gestione del paesaggio dell’Appennino emiliano-romagnolo.

Il corso Materia Paesaggio e l’applicazione degli approcci RBV e DC al caso dell’Appennino parmense orientale

Il percorso formativo “Materia Paesaggio” ha una natura sperimentale e *sui generis*, ormai collaudata e progressivamente affinata nelle sue precedenti edizioni. È fondato su un metodo didattico *learning-by-doing* che contempla, oltre a docenze dirette e seminari, una consistente attività laboratoriale pratico-applicativa finalizzata a rafforzare abilità e competenze e a stimolare il confronto tra i partecipanti, che sono, in genere, figure rap-

presentative del territorio invitate a raccontare le proprie esperienze, con un approccio multidisciplinare. Ogni gruppo di lavoro è infatti composto combinando professionalità differenti: funzionari pubblici di Comuni, Città metropolitana, province, Regione e soprintendenze; liberi professionisti quali architetti, geologi, ingegneri, agronomi e dottori forestali; rappresentanti di associazioni e gruppi/imprese locali, nonché cittadini singoli.

L'obiettivo dell'edizione 2019 del Corso è stato quello di raccogliere suggestioni, idee e pratiche per sviluppare una strategia unitaria per i territori appenninici presi in esame, atta a riqualificare, tutelare e valorizzare il paesaggio come veicolo di sviluppo locale, declinando le riflessioni secondo tre temi chiave: tutela e valorizzazione del sistema ecologico-ambientale, fragilità territoriale, tra cui il rischio di abbandono e di dissesto idrogeologico, e paesaggi della produzione/produzione di paesaggi.

Il caso pilota eletto a territorio di studio è quello dell'Appennino parmense orientale, in particolare i sette Comuni dell'Unione Montana Appennino Parma Est che stanno predisponendo una serie di attività preparatorie per la redazione del Piano Urbanistico Generale (PUG) intercomunale, con il supporto dei finanziamenti regionali, e per il cui processo le riflessioni dei laboratori pratico-applicativi del corso possono costituire un'utile base metodologica.

Nel territorio considerato insistono tre sistemi vallivi: la Val Parma che, seppure si configuri come unità ecologica, mostra sostanziali differenze di economie e paesaggi tra i territori a valle e quelli a monte; il sistema intervallivo che comprende Val Cedra e Val d'Enza, un territorio estremamente marginale che rimane isolato, rispetto ai territori a valle e alla confinante area interna SNAI "Appennino Emiliano". In quest'ultimo sistema, dove la componente naturale è ancora predominante, permane il caratteristico paesaggio dei piccoli borghi rurali, presidi territoriali dove si concentrano le principali attività economiche (prevalentemente agro-silvo-pastorali) e sociali.

La fase di lettura e analisi del contesto: risorse specifiche territoriali, aziendali e di rete

Le prime attività dei laboratori si sono svolte in gruppi, assegnando a ciascuno uno dei tre sistemi territoriali interni all'Unione, individuati in fase di inquadramento ed esplorazione dei luoghi: Bassa e Media Val Parma/Enza; Alta Val Parma; Alta Val d'Enza e Val Cedra.

Il lavoro di gruppo è stato inizialmente quello di identificare i caratteri naturali e antropici

connotanti il territorio e il paesaggio. Mediante un'iniziale lettura interpretativa, offerta dai partecipanti stessi, sono state identificate le "invarianti di lunga durata", ossia i principali sistemi che caratterizzano le tre aree di studio e che ne hanno garantito il funzionamento nel lungo periodo. In seguito, è stata effettuata un'attenta ricognizione delle risorse sia materiali che immateriali declinate per ciascun sistema invariante precedentemente individuato. Basandosi sull'approccio RBV e DC ci si è concentrati sull'individuazione di risorse territoriali distintive e talvolta "esclusive" - che attengono ad aspetti ambientali, infrastrutturali, insediativi, economici e culturali - di risorse specifiche aziendali, in grado di sfruttare tale potenziale locale, e infine di risorse specifiche di rete che tengono conto delle relazioni strategiche fra gli attori del sistema locale e con l'esterno. In questa prima fase di analisi diagnostica, l'esperienza di sopralluogo, la lettura approfondita degli strumenti di pianificazione vigente, nonché l'apporto di conoscenze e competenze esogene ed endogene dei partecipanti e degli esperti intervenuti, ha permesso di raggiungere una buona sintesi del quadro assai ricco del soggetto "paesaggio", con i suoi valori, le sue fragilità ma anche quelle potenzialità relazionali e di rete tra i diversi soggetti che operano nel territorio e le progettualità in essere per la sua manutenzione, gestione e trasformazione.

Le considerazioni emerse nei tre gruppi di lavoro sono state portate a sintesi in una sessione plenaria, per confrontare gli esiti raggiunti e progressivamente approntare il metodo degli step successivi. Come riflessione comune è emersa da un lato l'incapacità degli strumenti di piano locali di prestare attenzione al paesaggio, con uno sguardo complessivo invece che con il classico approccio settoriale; dall'altro l'estrema frammentazione di politiche, piani e progettualità, con le loro fonti di finanziamento (Piani d'area SNAI, Strategia regionale aree interne, Bio-distretto della Provincia di Parma, iniziative del GAL), che di conseguenza non sono in grado di raggiungere un pieno e fattivo coordinamento.

La fase propositiva: obiettivi strategici, azioni prioritarie, interlocutori e strumenti

I gruppi hanno poi lavorato sull'individuazione di obiettivi generali e strategici per le tre aree, articolati secondo i tre temi chiave proposti dal corso:

1. tutela e valorizzazione del sistema ecologico-ambientale;
2. fragilità territoriale;
3. paesaggi della produzione e produzione di paesaggi.

Il tema della tutela e della valorizzazione del sistema ecologico-ambientale intervallivo si è interfacciato prevalentemente con il problema della salvaguardia dei servizi ecosistemici presenti e delle loro evidenti relazioni con la componente paesaggistica. Ci si è interrogati, prevalentemente nei gruppi di lavoro aventi ad oggetto i territori di alta valle e collegandosi alle recenti teorie di valorizzazione economica e pagamento dei servizi ecosistemici (PES), sulle modalità di riconoscimento e miglioramento delle unità ecologiche funzionali, non da intendere in termini compensativi, quanto per riconoscerne un valore da trasformare in flussi reali di risorse, a supporto di ulteriori iniziative di investimento per il miglioramento materiale e immateriale dei luoghi e del paesaggio, quale politica propositiva di auto-sostenibilità.

Il tema della fragilità territoriale è stato un tema trasversale alle tre aree studio ed è stato declinato in diversi aspetti, dal dissesto idrogeologico, alla compromissione ambientale per effetto di consumo di suolo, inquinamento e cambiamenti climatici. Molto discusso è stato il fenomeno di abbandono che si esprime da un lato nella forte riduzione del capitale sociale, inteso come risorsa e preconditione per lo 'sviluppo', dall'altro nel degrado del paesaggio agrario, connesso alla dismissione delle attività agro-silvo-pastorali e degli edifici produttivi (come i prosciuttifici), con incontrollato avanzamento dei boschi e aumento del rischio idrogeologico. In questa linea di lavoro, mediante l'acquisizione di pratiche esistenti e sotto la guida di esperti, i partecipanti hanno ipotizzato possibili modalità di messa in sicurezza del territorio nel rispetto dei suoi caratteri paesaggistici di pregio.

Il tema del paesaggio della produzione e della produzione di paesaggi è stato sviluppato prevalentemente dal gruppo di lavoro sulla bassa Val Parma/Enza, discutendo la possibilità di costruire un'immagine connotata e paesaggisticamente "coerente" del territorio con le strutture produttive locali, in particolare legate alle pratiche agro-silvo-pastorali e alla filiera dell'agroalimentare di qualità. I partecipanti si sono interrogati sul ruolo che questa immagine fortemente identitaria può assumere nell'incentivazione di un turismo di tipo esperienziale, legato alla fruizione dei prodotti enogastronomici tipici e del paesaggio collegato. Per quanto attiene i territori di alta valle, i partecipanti sono stati sollecitati a riflettere sulle azioni che possono trarre valore dalle qualità locali, così da investire sul paesaggio agrario tradizionale per una produzione di qualità ma non priva di redditività - sull'esempio delle Cooperative di comunità

- e valorizzare al contempo anche quegli elementi storici e naturali che possono veicolare un turismo di nicchia, da riconnettere al circuito enogastronomico mediante un miglioramento dell'infrastruttura per la fruizione lenta del territorio. *Input* importante, è stato quello di valutare la possibilità che il territorio a monte possa entrare in risonanza con le opportunità innescate dall'economia più florida del fondo valle, immaginando nuove sinergie e interazioni.

Allo scopo di pervenire agli obiettivi precedentemente stabiliti per i tre diversi sistemi territoriali, e nell'ottica di rispondere alle singole istanze poste dai territori, ai gruppi di lavoro è stato chiesto di ipotizzare una serie di azioni e di provare ad assegnare loro una priorità (breve, medio o lungo termine) e di individuare possibili interlocutori, strumenti e fonti di finanziamento per l'attuazione di tali proposte.

La ricomposizione degli scenari: quattro progetti di rete

L'obiettivo finale del Corso di costruire una rete di progetti strategici per il paesaggio dei Comuni dell'Unione si è concretizzata all'interno di quattro nuovi gruppi trasversali ciascuno ottenuto combinando diversamente i tre gruppi di lavoro iniziali e cercando di accoppiare partecipanti con professionalità omogenee. I nuovi gruppi, così costituiti, hanno rielaborato i risultati degli step precedenti, con l'obiettivo di pervenire a una visione complessiva e sinergica. Si è ipotizzato che nei territori dell'Unione, seppur con sistemi paesaggistici ed economici estremamente diversi e variegati, sia comunque possibile sviluppare una strategia unitaria basata sulle risorse di rete presenti e sulla costruzione di nuove relazioni intervallive stabili, finalizzate allo sviluppo delle singole comunità locali e che parta proprio dalla valorizzazione e dalla tutela dei paesaggi. Sono così stati elaborati quattro progetti di rete condivisi, supportati da una serie di azioni per cui sono state redatte delle schede di dettaglio.

Il progetto "Rete dei centri", guarda alla valorizzazione di identità e vocazione prevalente dei punti focali riconoscibili sul territorio, allo scopo di progettare una serie di centri multiservizio collegati in rete e collocati strategicamente per garantire un'adeguata copertura a tutti i territori di monte e di valle.

Il progetto "Rete degli attraversamenti", contempla una rete di percorsi e traiettorie (esistenti o *ex-novo*) pensati per migliorare l'accessibilità territoriale mediante mobilità lenta e una fruizione turistica sostenibile.

Il progetto "Rete per la gestione dei rischi" è pensato come un complesso di azioni fina-

lizzate alla corretta gestione e manutenzione territoriale partecipata, perseguita cioè da molteplici soggetti, e alla mitigazione dei danni derivanti da rischio idrogeologico.

Infine, il progetto "Rete dei paesaggi reali e ideali" - che guarda alle relazioni tra elementi che connotano i diversi paesaggi ma anche ai paradigmi con i quali ciascun osservatore li interpreta - propone la stipula di un "patto di valle" (sull'esempio dei contratti di fiume), che riconosca nei sistemi vallivi unità geografiche, ecologiche, economiche e sociali, storicizzate, che esulano dalla perimetrazione imposta dai limiti amministrativi e che contempli nel suo piano d'azione il rafforzamento delle competenze in materia di pianificazione e gestione del paesaggio nonché l'istituzione di Osservatori locali permanenti per il paesaggio a cui assegnare anche il compito di *capacity building*, promuovendo eventi formativi rivolti ai diversi soggetti locali (enti, associazioni, imprese, privati cittadini).

Partecipazione pubblica e *capacity building* a supporto di politiche e piani per il paesaggio

Il metodo didattico proposto da "Materia paesaggio" è da considerarsi innovativo in quanto ha tentato di applicare un approccio tipicamente in uso in ambito aziendale-manageriale (RBV e DC), per individuare un set di azioni tese a migliorare, nei territori appenninici, la gestione strategica del paesaggio, inteso quale principale veicolo di sviluppo locale. In materia di programmazione territoriale strategica, le metodologie RBV e DC suggeriscono una concreta possibilità di introdurre uno scambio dinamico, in costante divenire, di competenze e conoscenze nell'attuale sistema di *governance*, finalizzato anche a ricercare un "accordo", una visione unitaria, tra realtà territoriali alquanto disomogenee, seppur prossime, che difficilmente dialogano fra loro e su cui insiste una frammentaria azione progettuale ad opera di diversi enti e soggetti.

I risultati emersi dal Corso, che nell'ultima edizione affianca ai tradizionali obiettivi di formazione e sensibilizzazione sul paesaggio anche il ruolo di supporto metodologico alla costituzione del nuovo PUG Intercomunale dell'Unione, hanno introdotto un importante accento sul possibile ruolo dei processi formativi e partecipativi nella gestione del territorio.

La sua natura sperimentale, basata su metodi didattici ed "educativi" multidisciplinari e, per certi versi, innovativi, è stata in grado di coinvolgere un discreto numero di soggetti, sia figure fortemente radicate nei contesti dei

paesaggi locali sia figure esterne ma con una spiccata sensibilità verso il tema proposto. Questo duplice apporto di conoscenze e competenze interne ed esterne è stato un ulteriore elemento di arricchimento nell'ottica dell'applicazione dell'approccio da RBV a DC.

L'esperienza presentata rappresenta una opportunità per interrogarsi su quale relazione possa nascere tra percorsi formativi di questo tipo e forme di partecipazione attiva più strutturate; ovvero se processi formativi incentrati sulle pratiche, ad oggi con obiettivi e finalità strettamente educativi, possano diventare laboratori di sperimentazione nei quali mettere a confronto innovazione disciplinare, contenuti di *visioning* strategico, fattori di integrazione e di valutazione di politiche, piani e programmi e opzioni per la costruzione di azioni di rete, da impiegare nei processi decisionali.

Ad incentivare questa riflessione vi è la natura volontaria di tali iniziative nonché la concreta possibilità di mobilitare un maggior numero di soggetti, interessati ai contesti di riferimento o alle tematiche trattate. Ne conseguirebbe un potenziale aumento del consenso pubblico in merito a politiche e piani per il paesaggio.

Nell'ambito delle aree montane che risentono della compromissione sia sul piano fisico, sia sul piano sociale ed economico, e della competizione con i centri urbani di fondovalle più attrattivi, tali presupposti risultano essere particolarmente importanti. In tali contesti, infatti, ove la forma di organizzazione sociale e giuridico-istituzionale è in buona parte basata sulla gestione di beni collettivi (Dematteis, 2015), l'adozione di approcci partecipativi nei processi di trasformazione del territorio e del paesaggio risulta essere fondamentale perché essi vengano legittimati dal più ampio consenso pubblico.

Se tali iniziative formative si potessero consolidare e radicare, nel tempo, anche in altri contesti territoriali interni, potrebbero ambire a divenire interlocutori privilegiati e/o mediatori tra enti di governo del territorio e comunità locali, potendo così intendere queste "scuole" come ambiti in cui raccogliere conoscenza diffusa, trasferire informazioni, selezionare temi rilevanti, elaborare proposte di miglioramento, nonché richiedere "prese in carico" da parte degli enti rispetto agli esiti raggiunti.

Note

- *DIA, Università di Parma, barbara.caselli@unipr.it
 - **DIA, Università di Parma, martina.carra@unipr.it
 - ***DIA, Università di Parma, michele.zazzi@unipr.it
1. Come riportato nel documento "Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-

2020” presentato il 27 settembre 2012 dal Ministro per la Coesione territoriale Fabrizio Barca.

Bibliografia

- Baldini, U., Lupatelli, G. (2014). “La manutenzione del territorio, opportunità e sfida per la strategia nazionale delle aree interne” in *Agriregionieuropa*, 37.
- Barca, F., McCann, P., Rodríguez-Pose, A. (2012). “The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches” in *Journal of Regional Science*, 52(1), p.134-152.
- Barney, J. B. (2001). “Resource-based theories of competitive advantage: A ten-year retrospective on the resource-based view” in *Journal of Management*, 27, p.643-650.
- Bryson, J. M., Ackermann, F., Eden, C. (2007). “Putting the Resource-Based View of Strategy and Distinctive Competencies to Work in Public Organizations” in *Public Administration Review*, 67(4), p.702-717.
- Carrosio, G. (2019). *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*. Donzelli, Roma.
- Caselli, B. (2019). *Crescita e Shrinkage nelle Città e nei Territori Interni*, Maggoli, Santarcangelo di Romagna.
- Caselli, B., Ventura, P., & Zazzi, M. (2019). *Città in Contrazione. Modelli interpretativi per le città italiane in calo demografico di medie e piccole dimensioni dal 1990 al 2016*. Maggoli, Santarcangelo di Romagna.
- Dematteis, G. (2013), “Montagna e aree interne nelle politiche di coesione territoriale italiane ed europee” in *Territorio*, 66.
- Dematteis, G. (2015). “Aree interne e montagna rurale in rapporto con le città in B. Meloni (a cura di), *Aree interne e progetti d'area* (p.58-69), Lexis, Torino.
- DPS (2013). *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance. Accordo di Partenariato 2014-2020*. Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, Roma.
- Endrighi, E. (2020). “Sviluppo locale per i territori dell'Appennino” in AA. VV., *Materia Paesaggio 2019. Il paesaggio dell'Appennino Parmense: opportunità di sviluppo locale tra fragilità e valori. Saperi ed esperienze a confronto* (p.150-157), Centro Stampa regionale, Bologna.
- Gambino, R. (1995). “Separare quando necessario, integrare ovunque possibile” in *Urbanistica*, 104, p.57-64.
- Marchigiani, E., Perrone, C., Esposito De Vita, G. (2020). “Oltre il Covid, politiche ecologiche territoriali per aree interne e dintorni. Uno sguardo in-between su territori marginali e fragili, verso nuovi progetti di coesione” in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 1.
- Scolozzi, R., Morri, E., Santolini, R. (2012). “Delphi-based change assessment in ecosystem service values to support strategic spatial planning in Italian landscapes” in *Ecological Indicators*, 21, p.134-144.
- Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). “Dynamic capabilities and strategic management” in *Strategic Management Journal*, 18(7), p.509-533.
- Zazzi, M. (2020). “Sul paesaggio dell'Appennino emiliano e sul come pianificarlo” in *Tra il Dire e il Fare, Rivista dell'Archivio Piacentini*, 19.

Un Sistema di Supporto alle Decisioni Collaborativo per Strategie “place-sensitive”: il caso di Grottaminarda e della Valle Ufita

Maria Cerreta*, Giovanna Panarella** e Giuliano Poli***

Introduzione

L'impegno per lo sviluppo dei territori interni che caratterizzano l'Appennino italiano è stato sviluppato nella Strategia Nazionale per le Aree Interne (DPS, 2013), a partire dal processo attivato nel 2013 dall'allora Ministro della Coesione territoriale Fabrizio Barca. Uno degli obiettivi prioritari della strategia è quello di contribuire al processo di riorganizzazione dei servizi pubblici sul territorio, ripartendo dai luoghi e dalle comunità e garantendo l'individuazione di modelli di gestione efficaci e coerenti con le esigenze delle realtà locali e degli attori coinvolti. La coesione territoriale è riconosciuta prioritaria anche dall'Unione Europea, tanto a livello sovra-nazionale quanto nazionale, come evidenziano le politiche territoriali attivate nel corso delle varie programmazioni legate alla dimensione locale dello sviluppo.

Le Aree Interne, definite tali rispetto alla loro distanza da centri di servizi di base e, quindi, in relazione alla marginalità-territoriale, sono emerse quali possibili luoghi di investimento e di sviluppo, in cui innescare nuovi processi attraverso una strategia capace di invertire il trend dello spopolamento e della marginalizzazione che caratterizzano queste aree, e far leva su due assetti principali di politica economica: il miglioramento dei servizi alla persona e l'innescio di processi locali di sviluppo (DPS, 2014).

Le Aree Interne costituiscono circa tre quinti dell'intero territorio nazionale e, da nord a sud, sono estremamente diversificate tra esse e al loro interno. Si tratta di territori che hanno un forte potenziale, caratterizzato da molteplici ricchezze naturali, da profonde tradizioni ma anche da evidenti problematiche e rilevanti criticità, come la distanza dai grandi agglomerati urbani e dai centri di servizi (Carlucci e Lucatelli, 2013).

Infatti, le Aree Interne sono in gran parte caratterizzate da un sottoutilizzo o un impiego parziale del proprio capitale territoriale a carattere naturale e culturale e, allo stesso tempo, da condizioni di rilevante marginaliz-

zazione economica (Calafati, 2013). Proprio in relazione al capitale territoriale non utilizzato, De Matteis (2012) precisa che, oltre alle accezioni tendenzialmente negative in cui sono collocate queste aree del Paese, in quanto viste come “periferiche”, rispetto al confronto negativo centro-periferia che riguarda l'accesso ai servizi e ad altre opportunità (lavoro, interazione sociale, cultura, ecc.), esse presentano anche aspetti positivi da valorizzare in relazione ai servizi offerti (ecosistemici, ambientali, paesaggistici, culturali) e alle potenzialità di sviluppo (energetiche, idriche, turistiche) che, in molti casi, sono più elevate di quelle delle agglomerazioni centrali.

La SNAI propone direttive, obiettivi e metodologie specifiche per ciascun territorio, formulate a partire dalle innovazioni di metodo introdotte a seguito dell'adozione del paradigma di sviluppo “place-based”: un modello di valorizzazione delle risorse endogene che prevede l'avvio di un processo auto-centrato, successivamente praticato e gestito dagli attori locali in sinergia con attori e reti sovra-locali di soggetti pubblici e privati.

La strategia individua come obiettivo prioritario l'inversione e il miglioramento delle curve demografiche, in parallelo con l'aumento del grado di utilizzo del capitale territoriale. L'attuazione risulta articolata in due classi di azioni complementari, che si susseguono temporalmente e logicamente: il miglioramento delle precondizioni per lo sviluppo e, quindi, la fruizione adeguata dei servizi essenziali di cittadinanza, a cui farà seguito l'implementazione di progetti di sviluppo tesi a valorizzare e promuovere le specificità territoriali.

I principi del modello di sviluppo innovativo proposto, definito “place-based”, riconoscono l'esigenza di assumere in modo consapevole la destabilizzazione degli assetti tradizionali per un ripensamento dei luoghi e delle persone, e del sistema di relazioni che li caratterizzano, e di rompere le consuetudini e le inerzie amministrative che spesso ostacolano i processi di innovazione, favorendo la fuga dei giovani e la progressiva perdita di popolazione (Barca, 2009).

Aumentando il grado di territorializzazione e guardando all'Irpinia, emerge come il sistema territoriale sia caratterizzato da rilevanti difficoltà economiche e demografiche, tali da comportare un rilevante spopolamento e la fuga dei giovani verso le grandi città. L'Irpinia è caratterizzata da un'identità storica e culturale molto radicata sul territorio, in cui la ruralità può rappresentare un catalizzatore in grado di mettere in rete le diverse emergenze che insistono su di esso e lo caratterizzano.

L'Irpinia è un territorio prevalentemente rurale, i cui nuclei urbani costituiscono circa il 5% dell'intera superficie e sono localizzati in corrispondenza delle colline e delle montagne a maggior grado di stabilità. La percentuale di aree restanti è suddivisa in superfici agricole (circa l'80%) e aree semi-naturali o territori boscati. Questa caratteristica rappresenta una componente fondamentale di cui tenere conto nell'identificazione degli obiettivi territoriali. L'alto grado di naturalità presente in questi territori identifica uno dei caratteri peculiari dell'Irpinia e ne descrive le caratteristiche di un paesaggio multifunzionale (Holting et al., 2020; Farina, 2001), che si connota per le diverse tipologie di servizi ecosistemici in cui può essere declinato.

In coerenza con la definizione del Millennium Ecosystem Assessment (MEA, 2005), i servizi ecosistemici esprimono i benefici multipli forniti dagli ecosistemi al genere umano e si possono esplicitare in quattro categorie principali:

- supporto alla vita (il ciclo dei nutrienti, la formazione del suolo e la produzione primaria);
- approvvigionamento (la produzione di cibo, di acqua potabile, di materiali o combustibili);
- regolazione (la regolazione del clima e delle maree, la depurazione dell'acqua, l'impollinazione e il controllo dei processi infestanti);
- valori culturali (tra cui quelli estetici, spirituali, educativi e ricreativi).

La classificazione dei servizi ecosistemici in Italia per tipologie territoriali (Millennium Ecosystem Assessment MEA 2005, Tab. 1) evidenzia per gli Ambienti interni rurali Mediterranei la quasi totale assenza di servizi in tutte le quattro categorie, ma delinea una presenza molto significativa di potenziale ecosistemico. Pertanto, uno dei possibili criteri per definire una strategia per le Aree Interne può essere la valorizzazione e la promozione del paesaggio multifunzionale che le caratterizza, in cui interagiscono le componenti naturalistiche e culturali, ed in cui la cultura diventa il tramite per una più ampia rigenerazione urbana e sociale. Attivando processi di "culture-led regeneration", in cui la cultura è parte integrante del processo di rigenerazione (Miles e Paddison, 2005), le attività culturali sono strettamente connesse e sinergiche con quelle ambientali, sociali ed economiche.

Negli ultimi decenni, all'interno del dibattito interdisciplinare sulla rigenerazione urbana, il filone "culture-led" sta diventando cruciale nelle pratiche di sviluppo sostenibile e nei processi decisionali deliberativi (Kenter et al.

2015). Nell'ambito della pianificazione strategica, infatti, la cultura diventa un motore di sviluppo locale per la sua capacità di coniugare l'equità sociale con la crescita economica, superando le criticità e scoprendo nuove opportunità di attrattività economica e sociale. In quest'ottica, i piani e i progetti guidati dalla cultura si arricchiscono in modo interdisciplinare, promuovendo metodologie e strumenti creativi in grado di individuare ed elicitar i valori complessi delle comunità urbane in una prospettiva sistemica di rete.

Seguendo gli indirizzi di governance promossi nell'ultimo decennio, descritti in precedenza, questo contributo verte sulla definizione di strategie place-based di rigenerazione urbana, sensibili ed attente alle specificità delle risorse e alle potenzialità che caratterizzano le Aree Interne (Fig.1).

Le linee guida generali per la costruzione e la definizione di strategie integrate e sinergiche per le Aree Interne dell'Irpinia partono da una conoscenza del contesto sociale, della cultura, delle istituzioni e dell'ambiente, e sono le seguenti:

- comprendere ed interpretare la dimensione territoriale dell'Irpinia, in una logica di conoscenza multiscale, in cui ciascuna scala territoriale diventa fondamentale nella definizione della strategia;
- integrare le risorse culturali, sociali e ambientali, per definire una strategia place-sensitive, sostenibile, smart, ed inclusiva;
- definire nuovi processi di good governance integrati e inter-scalari a supporto dei processi di rigenerazione. Il percorso metodologico è stato strutturato per il territorio della Valle dell'Ufita e il comune di Grottaminarda, considerato come contesto idoneo ad accogliere nuove opportunità di rigenerazione culture-led a partire dall'identificazione e dalla valutazione degli specifici servizi ecosistemici.

Un Sistema di Supporto alle Decisioni Collaborativo per la valutazione dei servizi ecosistemici delle Aree Interne: la Valle dell'Ufita e Grottaminarda

Lo studio è stato strutturato a partire da un'indagine inter-scalare, in grado di confrontare

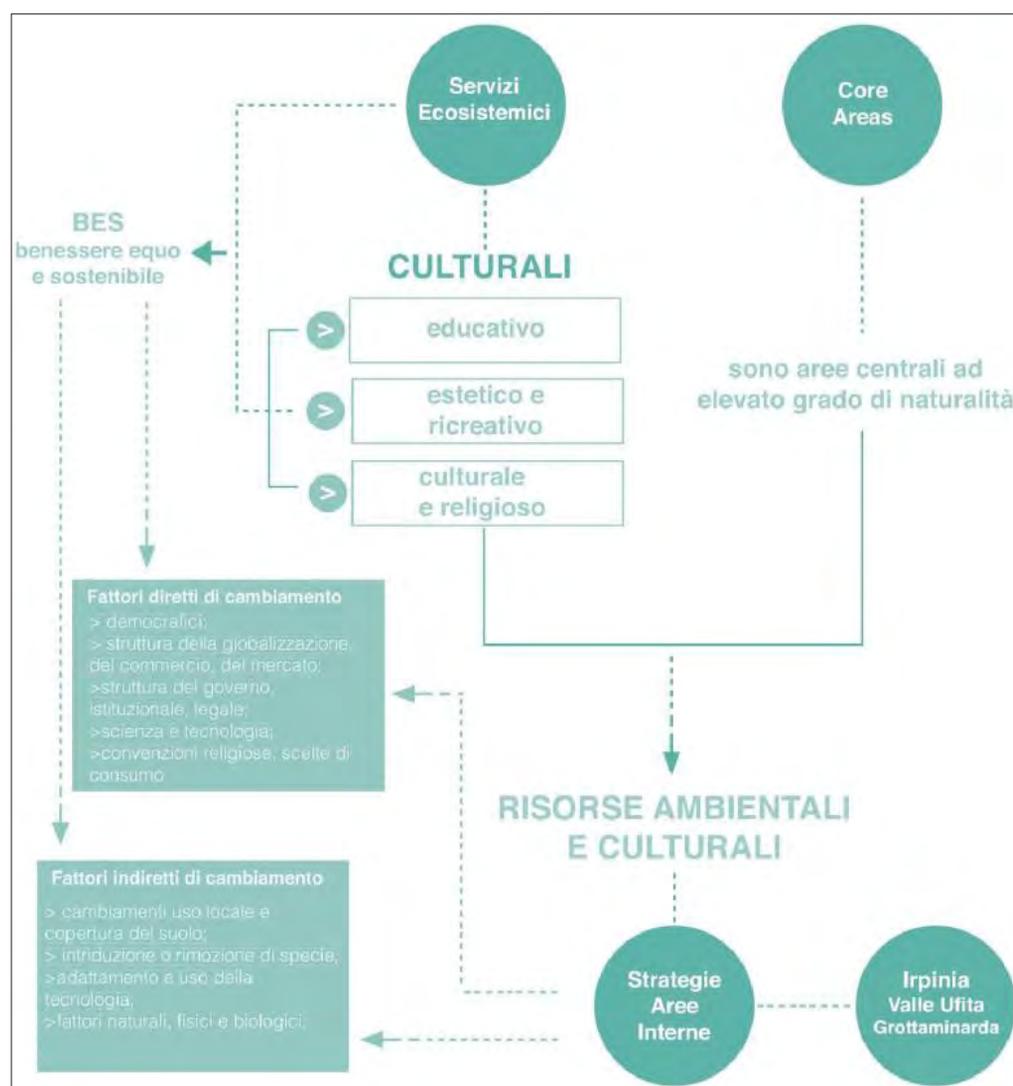


Figura 1 – Individuazione delle risorse per la gestione del cambiamento nelle Aree interne

informazioni a diversa scala, e trasversale, rispetto alla discipline e i saperi che risultano coinvolti nel processo decisionale, e riguarda i dodici comuni che appartengono alla Valle dell'Ufita, situata nella parte nord-orientale dell'Appennino Campano in provincia di Avellino, ai confini con la regione Puglia.

La valle deve il nome all'omonimo fiume, che nasce alle falde della Baronia, nel territorio comunale di Vallata, e, dopo un percorso quasi rettilineo in direzione nord-ovest, si unisce con l'affluente Miscano per poi divenire a sua volta tributario del Calore Irpino, nei pressi di Apice Scalo (BN).

Le domande di ricerca alla base del contributo considerano come significativo il ruolo delle aree verdi e le opportunità che ne potrebbero derivare in un processo di rigenerazione culture-led che si ponga come obiettivo prioritario il miglioramento della qualità della vita delle comunità locali:

- quante aree verdi, e di che tipo, dovrebbero essere di supporto alla vita delle popolazioni residenti nelle Aree Interne?
- Quali benefici sono generati dalle aree verdi e come influenzano la qualità della vita delle popolazioni delle Aree Interne?

Queste sono domande sempre più diffuse nelle fasi di pianificazione delle città e nell'uso del suolo urbano, in particolare in un momento storico in cui non sono chiari i criteri quantitativi che permettono di pianificare in maniera opportuna le aree verdi, in una prospettiva di sostenibilità.

I servizi ecosistemici sono raramente contabilizzati o inclusi nelle priorità di politiche di sviluppo, nonostante contribuiscano ad una parte rilevante dell'economia e del valore economico dei territori interni del Paese (Troy e Wilson, 2006). Sono effettivamente numerosi gli studi e le valutazioni sul valore economico di tali servizi a livello mondiale (Costanza et al., 1997), mentre in Italia risulta ancora un argomento poco trattato e integrato all'interno delle governance territoriali. Da circa venti anni, diversi autori rilevano la necessità di un'integrazione della valutazione dei servizi ecosistemici nei processi decisionali di pianificazione e gestione sostenibile del territorio, a differenti livelli di analisi (de Groot et al., 2002).

Identificare e valutare i servizi ecosistemici a Grottaminarda ha significato applicare un approccio multi-metodologico, in cui il supporto dei sistemi informativi geografici (GIS) è stato essenziale per l'integrazione e la rappresentazione spaziale dei dati e degli indicatori rilevati. I dati geografici sono stati considerati dei criteri di valutazione nell'ambito dell'applicazione del metodo multi-criterio Analytic

Hierarchy Process (AHP), che ha consentito di generare un ordine di priorità delle alternative mediante l'esplicitazione di preferenze e l'attribuzione pesi (Saaty, 1980; Saaty, 2001; Saaty, 2007). Grazie a questo metodo, infatti, i criteri permettono di confrontare le differenti alternative rispetto all'obiettivo del problema decisionale, tenendo conto contemporaneamente di molteplici aspetti, sia qualitativi che quantitativi.

In tale contesto, la valutazione diventa uno strumento in grado di integrare approcci, metodologie e modelli, adattandosi alle diverse esigenze che il processo decisionale richiede (Fusco Girard et al., 2011). Nella pianificazione spaziale diventa complesso misurare gli impatti multidimensionali di una scelta, e per questo motivo è necessario sperimentare nuovi approcci in grado di fornire un quadro di analisi e di valutazione idoneo a integrare obiettivi e valori nei processi decisionali collaborativi.

Nell'ambito della pianificazione territoriale (Di Martino et al., 2005; Campagna, 2006; Higgs, 2008; Murgante ed al., 2011) le valutazioni spaziali si sono dimostrate decisive per la redazione di piani urbanistici inclusivi delle istanze multifunzionali insite nei servizi ecosistemici. In questo senso, le tecnologie geospaziali possono essere considerate trainanti per l'implementazione di piattaforme aperte basate sulla conoscenza, sull'analisi integrata, e sulla risoluzione dei problemi di allocazione delle risorse nei diversi contesti geografici. In questa prospettiva, le applicazioni degli strumenti GIS aiutano a migliorare la collaborazione verticale e orizzontale tra i diversi attori coinvolti nel processo decisionale, rendendo più efficace la comunicazione e favorendo l'interazione. L'integrazione del GIS con i metodi di valutazione multi-criterio diventa decisiva per effettuare analisi spaziali di problemi complessi a supporto dei processi decisionali. Nel caso di studio esaminato, l'intero processo metodologico è stato concepito attraverso un approccio dinamico che combina e trasforma l'input dei dati di una fase iniziale in output nelle fasi successive, fino all'elaborazione di una mappa strategica finale.

Le elaborazioni sono state supportate da un approccio collaborativo che impiega la tecnica e i metodi dei Participatory Geographical Information Systems (PGIS), evidenziando come la tecnologia GIS potrebbe supportare la partecipazione pubblica per una varietà di possibili applicazioni con l'obiettivo di includere diverse tipologie di attori nei processi di pianificazione e decisione. Nonostante i progressi metodologici, i P-GIS non hanno ancora superato in modo sostanziale gli

ostacoli propri delle organizzazioni e delle amministrazioni locali relativi all'effettiva partecipazione pubblica. Secondo Aberley & Sieber (2002) questo strumento di analisi del territorio permette di promuovere:

- lo sviluppo della comunità e la gestione ambientale fondato su un quadro di valori molteplici;
- la partecipazione di segmenti deboli della società, tradizionalmente emarginati nei processi decisionali;
- la definizione di partenariati sviluppati tra individui, comunità, organizzazioni non governative, istituzioni accademiche, istituzioni religiose, governi e settore privato;
- la ricerca qualitativa applicata per la costruzione di azioni collaborative, soprattutto in contesti rurali o a forte componente naturalistica;
- l'integrazione di un'ampia varietà di dati basati su preferenze dichiarate e rilevate, in diversi formati digitali, bidimensionali e/o tridimensionali, con particolare attenzione alle dimensioni immateriali dei luoghi, difficilmente rappresentabili nello spazio;
- la condivisione di sfide e la ricerca di nuove opportunità per i territori indagati in modo trasparente e democratico.

L'elaborazione di tale studio tiene in considerazione i diversi concetti espressi finora come obiettivi e linee guida, descrivendoli successivamente in tutte le fasi che li compongono. La struttura del processo metodologico necessario per identificare e rappresentare criticità e potenzialità territoriali, espresse in termini di servizi ecosistemici, attraverso l'utilizzo di indicatori spaziali, sarà di seguito presentata nelle sue quattro fasi caratterizzanti.

Raccolta dei dati hard

Il primo step metodologico si basa sulla costruzione di un quadro conoscitivo a larga scala sulla Valle dell'Ufita attraverso una selezione di indicatori ambientali, sociali, economici, culturali e di governance. Tali indicatori sono stati ricavati da fonti ufficiali (CTR, Istat, Natura 2000, ecc.) e poi sintetizzati sulla base dei loro trend in diagrammi di Ishikawa, che permettono di visualizzare le principali potenzialità e criticità del territorio. Il secondo step di raccolta dei dati è focalizzato sulla città di Grottaminarda, i cui livelli informativi sono stati analizzati nel dettaglio rispetto alla precedente selezione dei dati hard.

Raccolta dei dati soft

I dati soft sono stati acquisiti durante un focus group tematico tenutosi il 3 novembre 2018 presso il Castello D'Aquino a Grottaminarda, in cui hanno partecipato le principali associa-

zioni culturali e sociali attive sul territorio, la cittadinanza, e le istituzioni. I soggetti interessati sono stati individuati attraverso un'analisi istituzionale e suddivisi in operatori, promotori e fruitori. Questa fase ha permesso di acquisire le preferenze della comunità come dati di input del sistema geografico di supporto alle decisioni.

La struttura dei dati si articola in diciassette indicatori complessivi, di cui sei derivanti da dati hard - selezionati in base alle caratteristiche preminenti del territorio e da una revisione critica della letteratura - e undici dai dati soft - elaborati a partire dalla decodifica dei questionari compilati durante il focus group.

Elaborazione degli indicatori spaziali e analisi multicriterio

Gli indicatori raccolti sono stati normalizzati al fine di rendere comparabili i valori. Determinato un range di valori da 0 a 1 per ciascuno di essi, è stato possibile elaborare i dati in ambiente GIS in modo da ottenere delle mappe tematiche rappresentative dei valori immateriali del luogo. L'ultima fase prevede la valutazione di possibili scenari attraverso il metodo multicriterio Analytic Hierarchy Process (AHP), integrato in ambiente GIS. Le mappe tematiche sono poi state aggregate in funzione dell'importanza relativa che assumono rispetto a ciascun obiettivo e scenario da valutare.

L'ordinamento gerarchico ottenuto dall'applicazione del metodo AHP permette di individuare obiettivi/azioni, criteri/scenari e indicatori spaziali e costituisce la base per l'attribuzione di pesi che rappresentano l'importanza relativa dei criteri spaziali rispetto a tre scenari di intervento, tenendo conto delle caratteristiche del territorio e delle preferenze della comunità. Il risultato complessivo è espresso attraverso una mappa strategica finale che verifica la suscettività alla trasformazione del contesto indagato.

Di ciascun indicatore all'interno del database informativo sono stati riportati: denominazione; unità di misura; fonte; anno di riferimento; valore assoluto; valore normalizzato. I dati ambientali sono costituiti dal "reticolo idrico", dagli "assi stradali" e dall'"uso del suolo"; mentre i dati socio-culturali sono composti dal "numero delle associazioni presenti sul territorio", dagli "eventi socio-culturali" e dai "beni culturali".

Elicitazione dei valori dei servizi ecosistemici con il metodo P-GIS

Una mappatura degli stakeholder ha permesso di intercettare gli attori potenzialmente interessati ad intervenire al focus group tematico. Gli stakeholder sono stati distinti in tre gruppi

che comprendono: promotori, operatori e fruitori. Rispetto al loro profilo, i tre gruppi sono stati suddivisi in: stakeholder istituzionali, socio-culturali, collettivi ed economici.

Il focus group rappresenta un particolare metodo di intervista qualitativa in cui un moderatore sottopone, in modo informale e apparentemente destrutturato, una serie di argomenti di discussione ad un piccolo gruppo di soggetti informati dei fatti e disposti a collaborare, invitandoli a condividere e a confrontare le proprie opinioni. Ai partecipanti al focus group organizzato per il comune di Grottaminarda e il territorio della Valle Ufita è stato sottoposto un questionario da compilare, all'interno del quale si è chiesto di indicare dei luoghi e di attribuire ad essi un valore rispetto alla loro caratteristica peculiare ed alle percezioni/sensazioni che suscitano. Il valore attribuibile varia in un range da 1 a 5, dove il minimo indica "molto basso" ed il massimo "molto alto". Tale operazione è stata fondamentale per avere un output misurabile in scala quali-quantitativa, utile anche alle operazioni successive.

L'indagine ha utilizzato un modello di questionario articolato in sette domande principali: 1. Illustrazione del valore del luogo; 2. Descrizione del valore luogo; 3. Individuazione di una denominazione del luogo; 4. Motivazione della scelta di un luogo; 5. Area utilizzata; 6. Area accessibile; 7. Valore attribuito.

La prima parte del questionario (dal punto 1 al punto 3) individua la localizzazione del sito, la seconda parte (dal punto 4 al punto 7) attribuisce un peso al luogo selezionato rispetto al valore richiesto. La seconda operazione è stata quella di mappare collettivamente i siti individuati e aprire un dibattito libero in cui confrontarsi sulle potenzialità e le criticità del territorio, suggerendo eventuali azioni di miglioramento. A differenza di altre tecniche di intervista il focus group, infatti, prevede un confronto collettivo, ed il successo di questo metodo è legato all'attivazione di dinamiche di gruppo nella fase del dibattito. Dai dati rilevati nel focus group è stato possibile ricavare undici indicatori, che corrispondono alle categorie individuate dal questionario. Gli indicatori possono essere divisi, per la loro accezione positiva, in ecologici, sociali e culturali, e, per la loro accezione negativa, in detrattori ambientali.

Conclusioni

Lo studio ha esplorato le potenzialità ed i limiti di un Sistema di Supporto alle Decisioni collaborativo, supportato dall'integrazione di strumenti GIS con il metodo multicriterio AHP, consentendo di affrontare un problema decisionale complesso ed elaborare strategie

di valorizzazione territoriali "place-sensitive" per Grottaminarda e il territorio della Valle Ufita. Le modalità di determinazione delle strategie proposte in questo contributo possono costituire un esempio a supporto di una pianificazione territoriale più responsabile e sostenibile, estesa alle Aree Interne dell'intero territorio provinciale.

Il SSDS è utilizzabile a diverse scale nelle Aree Interne accomunate dalle stesse caratteristiche, sia in termini di potenzialità che di criticità. Individuare strategie sinergiche per queste aree del Paese potrebbe essere un motore di rigenerazione economica, sociale e culturale di territori in crisi.

Un percorso decisionale così articolato richiede una collaborazione attiva tra le diverse competenze ed un costante confronto con gli abitanti del territorio. Affinché questo modello abbia un impatto duraturo sulla pianificazione regionale e ambientale si deve incoraggiare e coinvolgere significativamente la collettività nei processi di pianificazione. L'identificazione dei valori percepiti e condivisi diventa, inoltre, la base per l'esplorazione di nuovi percorsi tematici che possono essere interessanti, da investigare in profondità.

Il percorso metodologico proposto affronta aspetti qualitativi e quantitativi che derivano dall'interpretazione di dati hard e soft, analizzati e valutati spazialmente. Questo tipo di processo decisionale ha indagato le caratteristiche dei servizi ecosistemici di Grottaminarda sottolineando come il GIS combinato con il metodo AHP possa permettere di sfruttare le potenzialità dell'analisi spaziale, dell'elaborazione e aggregazione dei dati e delle loro mutue interrelazioni. Alcune limitazioni dell'approccio proposto rientrano nella fase di raccolta dei dati, che richiede una selezione critica ed accurata delle informazioni, la verifica e l'aggiornamento delle fonti, nonché la disponibilità degli stakeholder individuati a collaborare al processo decisionale, diventando protagonisti del problema decisionale fin dalle fasi della sua costruzione. Pertanto, è possibile definire che:

- gli aspetti sociali possono essere elicitati con gli strumenti del P-GIS alla stregua degli aspetti ecologici ed economici, consentendo processi di pianificazione più inclusivi e sostenibili;
- attraverso il SDSS collaborativo, i gruppi più restii e silenziosi possono esprimere le loro opinioni;
- le mappe permettono di identificare i luoghi la cui qualità dovrebbe essere preservata per le future generazioni, nonché le aree di intervento prioritarie in una prospettiva di rigenerazione culture-led multidimensionale.

Il percorso metodologico proposto costituisce una possibile modalità per affrontare la costruzione di strategie alternative di intervento dei contesti delle Aree Interne, in grado di promuovere un processo di consapevolezza collettiva e di avviare una forma sistematica ed attiva di preparazione al cambiamento quale base per azioni rigenerative condivise di interesse pubblico.

Note

*Dipartimento di Architettura, Università di Napoli Federico II, maria.cerreta@unina.it

**Dipartimento di Architettura, Università di Napoli Federico II, panarellagiovanna@gmail.com

***Dipartimento di Architettura, Università di Napoli Federico II, giuliano.poli@unina.it

Bibliografia

Aberley, D., Sieber, R.E. (2002), "Public participation geographic information systems (PPGIS) in *First International PPGIS Conference, July* (pag. 20-22)

Barca, F. (2009), *An Agenda for a reformed Cohesion Policy - A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, European Community*, Brussels.

Calafati, A. (2013), "Aree interne: lo sviluppo necessario" in *Forum Aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale*, Rieti, 11-12 Marzo 2013.

Campagna, M. (2006) *GIS for Sustainable Development*. Taylor & Francis Group LLC, USA

Carlucci, C., Lucatelli S. (2013), "Aree Interne: un potenziale per la crescita economica del Paese", in *Agriregionieuropa*, 34(9) (<https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/34/>)

Cerreta, M., Poli, G. (2017), "Landscape services assessment: a hybrid multi-criteria spatial decision support system (MC-SDSS)" in *Sustainability*, 9(8).

Costanza, R., d'Arge R., de Groot R., Farber S., Grasso M., Hannon B., Limburg K., Naeem S., O'Neill R.V., Paruelo J., Raskin R.G., Sutton P., van den Belt M. (1997), "The value of the world's ecosystem services and natural capital" in *Nature*, 387 (pag. 253-260)

de Groot R.S., Wilson, M.A., Boumans, R. M. J., (2002), "A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services" in *Ecological Economics*, 41, (pag. 393-408)

De Matteis, G. (2012), "Di quali territori parliamo: una mappa delle aree interne" in *Le aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale*, Roma, 15 dicembre 2012.

Di Martino, F., Giordano, M. (2005), *I sistemi informativi territoriali, teoria e metodi*. Aracne Editrice, Roma

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (2013), "Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance" (<http://old2018.agenziacoesione.gov.it/>)

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (2014), "Accordo di partenariato 2014-2020 per l'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei" (<http://www.dps.gov.it/AccordoPartenariato>)

Evans, G. (2005), "Measure for measure: evaluating

the evidence of culture's contribution to regeneration" in *Urban Studies*, 42 (pag. 1-25)

Farina, A. (2001) *Ecologia del paesaggio: principi, metodi e applicazioni*, UTET, Torino

Fusco Girard, L., Cerreta, M., De Toro, P. (2011), "Integrated Spatial Assessment in Planning: Strategic Choices for Cava de' Tirreni Master Plan" in *Proceedings of the 11th International Symposium on the Analytic Hierarchy Process 2011, Sorrento (Italy), June 15-18*, (pag. 1-6)

Higgs G., (2008), *GIS for Environmental Decision-Making*. Andrew Lovett and Katy Appleton, USA

Höltling, L., Felipe-Lucia, M.R., Cord, A.F. (2020), "Multifunctional Landscapes" in *Encyclopedia of the World's Biomes*, Elsevier, Oxford (pag. 128-134)

Kenter, J.O., et. al (2015), "What are shared and social values of ecosystems?" in *Ecological Economics*, 111, (pag. 86-99).

Miles, S., Paddison, R., (2005), "Introduction: The rise and rise of culture-led urban regeneration" in *Urban Studies*, 42 (5-6), (pag. 833-839)

Millennium Ecosystem Assessment - MEA (2005) *Ecosystem and Human Well-being: A Framework for Assessment*. Island Press, Washington DC

Murgante, B., Borruso, G., Lapucci, A. (2011), *Geocomputation, Sustainability and Environmental Planning*, Springer, Berlin

Porter, M.E., Kramer, M.R. (2011) "The big idea: Creating shared value", *Harvard business review* 89(1)/2011. Boston, Harvard Business School

Saaty, T.L., (1980) *The Analytical Hierarchy Process*, McGraw-Hill, New York

Saaty, T.L., Peniwati, K., (2007) *Group Decision Making: Drawing out and Reconciling Differences*, RWS Publications, Pittsburgh

Saaty, T.L., Vargas, L.G., (2001) "Models, methods, concepts and applications of the Analytic Hierarchy Process.", Kluwer Academic Publishers, Dordrecht

Troy, A., Wilson, M.A. (2006) "Mapping ecosystem services: Practical challenges and opportunities in linking GIS and value transfer" in *Ecological Economics*, 60 (pag. 435-449)

Resilienza e nuovi equilibri dai territori metro-montani: l'esperienza progettuale di Susa e della Val Cenischia

Federica Corrado e Erwin Durbiano

Abstract

The issue proposed in the contribution starts from a reading of the connection between urbanity and mountain life, placing this relational aspect as a device for designing new models of territory and sustainable development. These connections are becoming stronger and are based on a different point of view in relation to cultural values, physical and functional aspects, relationships and flows. Urban and mountain are no longer territorial extremes within which an "entre-deux" is located. In fact, these are connections that are becoming stronger and stronger from the point of view of cultural rethinking of values, physical and functional aspects, relationships and flows. Urban and mountain are no longer the territorial extremes within which an "entre-deux" is located. The contribution proposes a theoretical reflection on this issue, making reference to a didactic experience carried on the metropolitan territory of Susa and Cenischia valley. The results of this experience allow to describe and design new territorial forms of development and new part of urban-mountain territory in a contemporary vision of these connections and opening to new territorial visions.

Città-montagna: un rapporto da (ri) costruire

Presidio territoriale e costruzione di un network virtuoso tra città e campagna/montagna sono oggi elementi imprescindibili nella costruzione di politiche territoriali volte alla coesione regionale e cooperazione territoriale. I recenti fatti, dalla pandemia Covid 19 sino ai recenti disastri idrogeologici, mostrano chiaramente che definire e declinare questo rapporto attraverso un percorso di pianificazione e programmazione territoriale è ormai un atto prioritario nell'agenda politica di questo Paese. Il sistema montagna, alpino in particolare, è oggi permeato da una *tensione territoriale variabile*, che si crea per effetto di quella alternanza e/o mixità di urbanità e montanità che si declina dentro i territori con gradienti diversi. Ad un estremo, un core urbano-montano sviluppato in grado di ridefinire, in modo diverso a seconda dei contesti, la propria identità, all'altro estremo, una molteplicità di territori che, come *isole* dentro la montagna, hanno sviluppato percorsi diversi rispetto allo main-

stream dello sviluppo. In mezzo a questi estremi contesti urbani più o meno sviluppati che funzionano da centri di servizi in collegamento con la grande città.

A fronte di questa situazione, cambiare la prospettiva culturale e riflettere sull'apparato concettuale a disposizione, anzitutto scardinando la dicotomia città-montagna, appare un passo necessario al fine di fornire nuovi supporti concettuali e operativi in grado di generare nuove rappresentazioni territoriali e favorire nuove alleanze. Si tratta di un processo che chiede rovesciamenti di visione e l'acquisizione dell'idea che forse proprio da un rapporto città-campagna/montagna di tipo cooperativo, cioè di scambio reciproco, possano nascere percorsi di sviluppo diversi a livello non solo locale ma regionale (ESPON, 2006; Perlik, Messerli, 2004).

La frattura città-montagna, su cui si deve lavorare nella fase attuale, è una frattura che ha anzitutto responsabilità politiche: le montagne non devono essere viste come territori fragili da tutelare ma come parte di un sistema territoriale in grado di svolgere un ruolo proattivo. In questa direzione, ad esempio, la Strategia Macroregionale per la Regione Alpina parla chiaro: bisogna mirare ad vero e proprio "Patto di solidarietà" tra città e montagna. Patto che ha radici storiche profonde: il legame tra città e montagna è infatti un legame storicamente presente con fasi alterne, dipendenti proprio da una molteplicità di fattori che vanno dalle condizioni ecologiche, le caratteristiche storico-culturali, le dinamiche demografiche e la diffusione dei modelli di sviluppo. Nella fase attuale una serie di dinamiche territoriali hanno messo in discussione proprio la tradizionale dicotomia urbanità-montanità. Se in parte permangono rapporti di dominanza/dipendenza, è anche vero che l'urbanità sta entrando dentro la montagna attraverso molteplici forme: dalle pratiche che sperimentano soluzioni innovative a problemi tipicamente urbani (come nel caso del social housing, co-working etc.), alle iniziative culturali che sempre più ibridano linguaggi e strumenti urbani e montani, alla costruzione di relazione non consuete tra parti poco affini della montagna, quella sviluppata e quella marginale. Si verifica in alcuni casi una saldatura che mette in relazione tra loro i soggetti, a partire da usi e pratiche diverse sul/del territorio, valorizzando gli scambi possibili ed esaltando le differenze come un valore aggiunto. Una sorta di metromontagna all'interno della quale si individuano interdipendenze così come si riconosce una capacità di innovazione e di sperimentazione dei territori montani che rimette in discussione il

modello passato di dominanza città-montagna (Corrado, Dematteis, Di Gioia, Durbiano, 2017; Corrado, Durbiano 2018).

Un progetto metromontano per nuove possibili relazioni

Come si evince da quanto affermato sinora, serve a questo punto un percorso progettuale che ri-metta in gioco i territori in maniera equilibrata, anche in termini di rappresentanza all'interno dei centri gestionali delle risorse, di spazi di progettazione autonoma che possono essere volano di sviluppo dalla montagna alla città. Si ha così la necessità di pensare un territorio metro-montano dove alla visione centro-periferia viene sostituita una visione strategica policentrica in cui urbanità e montanità concorrono alla stabilità e alla competitività del sistema. Si va verso l'idea delle "bioregioni urbane", per dirla *à la Magnaghi* (Magnaghi e Fanfani, 2010) in cui il sistema metropolitano complesso è in grado di generare al suo interno valore aggiunto. Su questa linea si inseriscono i temi della montagna come laboratorio sperimentale di sviluppo sostenibile (Zanon, 2001; Batzing 2005); della piattaforma alpina e della produzione dentro le Alpi (Bonomi, 2013; Corrado, Sega, 2019); sull'innovazione territoriale (Fourny, 2014), per citarne alcuni.

Il rapporto città-montagna passa dunque attraverso un cambiamento che è anzitutto culturale. Progetto di territorio e progetto culturale diventano sempre più un intreccio

efficace all'interno del quale si attivano reti locali, si costruiscono connessioni altre, emergono forme silenziose e usi potenziali dei territori montani in connessione con la città. Ciò vale sia per i contesti urbani dentro la montagna, come ad esempio Linz, Trento e Bolzano, sia per i contesti in cui urbanità e naturalità risultano fortemente interconnesse e mischiate, come accade nei piccoli e medi centri delle Alpi fino appunto alle borgate più interne delle Alpi e degli Appennini.

L'esperienza didattica tra Susa e la Val Cenischia

L'esperienza dell'Atelier di Progettazione urbanistica, svolta nell'anno accademico 2019/2020 all'interno del Corso di laurea per il Progetto Sostenibile, è stata l'occasione per affrontare il tema di progetto dentro un pezzo di territorio metro-montano della Città Metropolitana di Torino (Regione Piemonte). Il progetto di territorio si è concentrato sulla fascia territoriale da Susa alla val Cenischia, valle laterale della media valle di Susa, localizzata a circa 60 km da Torino, fino al confine con la Francia. All'interno di questa fascia metromontana sono state individuate quattro aree progetto che fanno parte delle municipalità di Susa, Venaus e Moncenisio, le quali rappresentano differenti situazioni all'interno della mixité urbano-montano, oltre ad essere parti di due amministrazioni sovra-locali, le unioni di comuni, diverse: Susa e Venaus sono comprese nell'Unione Valle di Susa, mentre

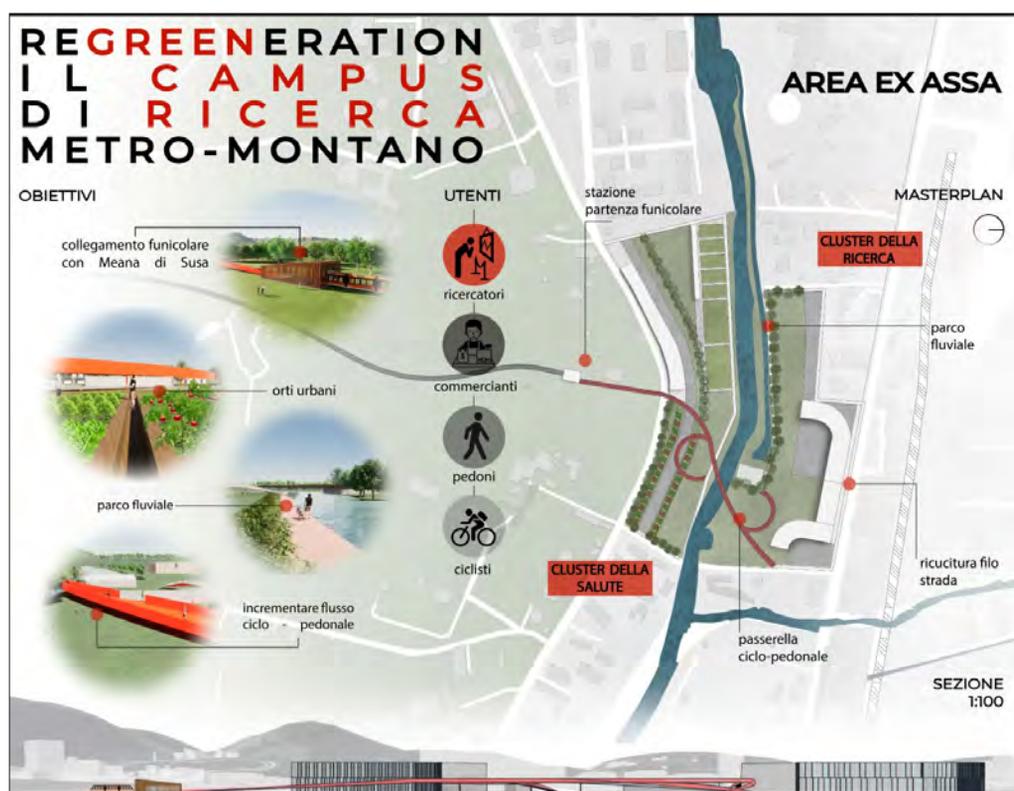


Figura 1 – Proposta progettuale Area Assa di Susa – Gruppo 7: Barbirato M., Innocenti F., Nallo V.



Figura 2 – Proposte progettuali a Venaus: Piazza Moncenisio e Borgata VIII dicembre – Gruppo 16: Lattoni U., Miranda L.; Barbirato Marta; Gruppo 10: Amato M., Benigno A., Biancifiore S., Scognamiglio V.

Moncenisio è parte dell'Unione dell'Alta Valle di Susa. Eppure, i tre Comuni coinvolti, oltre a possedere contiguità spaziale, costituiscono un micro sistema locale (fanno tutti parti del quadro ambientale e territoriale della Val Cenischia) che, sia per gli aspetti legati alle dimensioni, che alle relazioni tra gli attori locali, può costituire un utile modello per la formazione di un sistema integrato di servizi. Sono ambiti più o meno urbanizzati e caratterizzati da una relativamente buona accessibilità ma con peculiarità molto diverse: il polo funzionale di riferimento per servizi di rango superiore è Susa, soprattutto per quanto riguarda i trasporti (ferrovia e autostrada), il sistema sanitario, le attività di commercio specializzate; gli altri comuni sono centri della montagna interna resiliente, costituita da basse densità demografiche, un patrimonio ambientale e culturale di valore, con vaste superfici di territorio disabitato poste al di sopra dei 1500 m. In questo sistema complesso sono mixati fra loro livelli diversi di urbanità e montanità. Il progetto di atelier messo in campo prevede proprio la ricerca di soluzioni progettuali volte a mettere in campo una capacità di resilienza dei territori montani, una attitudine dei montanari ad essere "problem solvers" (Dichiarazione di Lillehammer), una ricucitura possibile di spazi e funzioni nell'ottica di un'integrazione a scala vasta che valorizza la dimensione metro-montana. L'assunto strategico di partenza è che il livello di attrattività dei territori montani per la residenza e per la produzione non possa prescindere dai livelli di dotazione urbana, ovvero presenza o accessibilità ai servizi, da quelli di base a quelli più avanzati. In questo il progetto di territorio ha centrato l'attenzione su funzioni "tradizionalmente" urbane, spingendo anche la loro individuazione in una localizzazione inedita in alcuni casi, come la formazione di livello superiore ad esempio nell'area progetto di Susa. In ogni caso, strutture per il welfare, la produzione locale e gli spazi pubblici di aggregazione sono stati ritenuti gli elementi di riflessione centrale per il progetto nei comuni di Susa e Venaus. Diversi i ragionamenti relativi alle nuove forme di turismo proposte in relazione al comune di Moncenisio, collocato al termine della val Cenischia al confine con la Francia e da sempre luogo di grande bellezza per le sue acque cristalline e le cime innevate per buona parte dell'anno. In questo contesto, nel progetto di territorio si è posta attenzione ad una connessione delle funzioni esistenti (ecomuseo, commercio locale, etc.) e ad un recupero di strutture storiche esistenti nell'ottica di una valorizzazione in chiave green, direzionata verso un'utenza



Figura 3 – Proposta progettuale Borgo Ferrera di Moncenisio – Gruppo 2: Cerrato D., Cannizzaro F.

attenta al contatto con la natura. Il lavoro dell'Atelier ha dunque puntato a ri-costruire un pezzo di territorio, partendo dalle sue relazioni infrastrutturali e culturali con Torino, quindi facendo leva sulle potenzialità di cui sono portatrici le piccole e medie città di fondovalle o media valle (come Susa) per arrivare ad innervare il progetto dentro il tessuto alpino più denso dal punto di vista ambientale e, in questo senso fornitore di importanti servizi ecosistemici per la città, attraverso un percorso di integrazione delle funzioni esistenti e di innovazione in quelle proposte.

Conclusioni

Il lavoro svolto nell'Atelier e le riflessioni

proposte ci portano a comprendere che è necessario ormai pensare ad una progettazione metromontana come chiave per ricucire parti di territori finora sconnesse o a tensione territoriale variabile. Il caso della Città Metropolitana di Torino pone in forte tensione l'equilibrio interno città-montagna poiché ne ha storicamente vissuto le diverse fasi. Un progetto di territorio si rivela l'occasione per mettere a sistema bisogni e opportunità attraverso risposte condivise e che consentano di praticare processi cooperativi che integrano risorse territoriali e attori locali. Si tratta di lavorare nell'ottica di una scala vasta in cui l'urbanità si consolida attraverso alcune polarità in un continuum che è culturale prima che

fisico in grado di sostenere pezzi di territorio funzionalmente diversi all'interno di un progetto sostenibile di sviluppo. In questo quadro, l'interterritorialità diventa un dispositivo per costruire un'identità metro-montana, ovvero un'identità che vede al centro soggetti che vivono sempre più *tra* una territorialità e un'interterritorialità marcata (Vanier, 2008). L'idea di una costruzione di forme di alleanza a geometria variabile rispetto a temi specifici, una sorta di cooperazione multi-territoriale (multi-attoriale e multi-tematica) e multi-livello potrebbe stare alla base della (ri)costruzione del rapporto città-montagna e di progetti di territori metromontano. Sui fili di questa interterritorialità si possono dunque disegnare geometrie altre rispetto a quelle squisitamente istituzionali (come nel caso dell'Atelier) creando saldature riconoscibili e pro-attive. Saldature che servono a creare condivisione, cooperazione e coesione rispetto a temi e problemi. I laboratori territoriali sono in questi casi strumenti molto validi di ascolto del territorio, all'interno dei quali avviare un'esperienza interattiva, multidimensionale, trasversale e inclusiva per rinnovare linguaggi e strumenti così da individuare tracce di uno sviluppo diverso e alternativo da mettere in campo nella progettazione territoriale. Nell'ottica descritta, serve mettere in campo una governance metro-montana che si possa attivare dentro le maglie della pianificazione territoriale e della programmazione economica, servono strumenti che, mettendo al centro la coscienza di comunità, possano supportare processi di sviluppo locale non tesi ad evocare una stagione passata, peraltro fatta di luci e ombre, ma indirizzati a valorizzare responsabilità e capacità locali. Si tratta di realizzare una alleanza responsabile tra società urbane e società rurali alpine: occorre un grande progetto condiviso e partecipato, che oggi, può solo realizzarsi con una cooperazione tra più livelli di governo, da quello locale a quello europeo e con l'indispensabile coinvolgimento attivo della rete urbano-metropolitana dell'avampaease.

Note

Federica Corrado
Dipartimento DIST – Politecnico di Torino
Federica.corrado@polito.it
Erwin Durbiano
Dipartimento DIST - Politecnico di Torino
Erwin.durbiano@polito.it

Bibliografia

Batzing W., 2005, *Le Alpi: una regione unica al centro dell'Europa*, Bollati Boringhieri, Torino.
Bonomi A., 2013, *Il capitalismo in-finito*, Einaudi, Torino
Corrado F., Dematteis G., Di Gioia A., Durbi-

ano E., (2017) L'interscambio montagna città. Il caso della Città Metropolitana di Torino, ISBN: 9788891760913 34

Corrado F., Durbiano E., (2018), "Métropole alpines. Vers une nouvelle alliance entre villes et montagnes?/La Città Metropolitana in Italia: nuovi spazi di dialogo e relazione tra città e montagna", Journal of Alpine Research/Revue de Géographie Alpine, n. 106-2, Grenoble.

Corrado F., Sega R., 2019, "Le Alpi: una catena produttiva" in Bianchetti C. a cura di Territorio e produzione, Quodlibet, Macerata

ESPON, (2006), Urban-rural realtions in Europe, Final Report

Fourny MC. (2014), "Péripherique, forcément péripherique? La montagne au prisme de l'analyse géographique de l'innovation" in Attali M., Dalmasso A., Granet-Abisset A.M. (a cura di), *Innovation en territoire de montagne*, PUG, Grenoble.

Magnaghi A., Fanfani D. (2010), *Patto città-campagna: un progetto di bioregione urbana per la Toscana centrale*, Alinea editrice, Firenze.

OECD, (2013), Rural-Urban Partnershis, OECD Rural Policy Review

Perlik M., Messerli P., 2004, Urban Strategies and Regional Development in the Alps, Mountain Research and Development, 24 -3

Vanier M. (2008), *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Economica Anthropos.

Zanon B., 2001, *Percorsi di sviluppo sostenibile nel territorio alpino*, Territorio, Franco Angeli, Milano

Riuso adattivo per la rigenerazione di territori a diversa velocità: l'area "intermedia"

di Palomonte (SA)

Claudia de Biase*, Katia Fabbriatti**, Chiara Brio Albano*** e Raffaele Gala ***

Abstract

The National Internal Areas Strategy has been active in Italy for some years. It aims at contrasting the depopulation of peripheral areas of our country and affirming a way of making public policies that takes into account the singular multiplicity of territorial situations that characterize it. It also represents a battle aimed at a more socially and territorially equitable development.

This contribution proposes reflections starting from the case study of the Municipality of Palomonte (SA), developed within the second level Master in Sustainable Maintenance and Rehabilitation of the built environment of the University of Naples Federico II.

Palomonte is an "intermediate" area, according to the classification proposed by the SNAI, which, with a demographic trend peculiar to the internal areas of Southern Italy, in recent years is affected by processes of depopulation and fragmentation of the territory.

Through the combination of a place-based approach with the capability approach, and on the basis of a system vision between poles and internal areas, the research proposes short to medium term adaptive reuse scenarios, with the aim of triggering a reversal of the current demographic trend, attracting old and new inhabitants to invest in the area.

Premessa

Il tema delle aree interne, seppur con diverse declinazioni, sta assumendo sempre più centralità nel dibattito scientifico, coinvolgendo ambiti disciplinari eterogenei. A partire dal 2014, con la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) 2014-2020, il tema si è trasferito dal dibattito scientifico a quello dell'azione pubblica mirata specificamente a contrastare l'abbandono e il declino delle aree interne. Il percorso della SNAI si è sviluppato attraverso una sequenza di fasi che hanno condotto, tra il 2016 e il 2017, al riconoscimento di 72 aree pilota sul territorio nazionale e all'approvazione, ad oggi, di 38 Strategie d'Area, intese come primo e rilevante esito di un processo che ha coinvolto diversi attori, istituzionali e non. Sono definite interne le aree distanti dai centri-poli 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. "Vive in queste aree circa un quarto della popolazione italiana, in una porzione di territorio che supera il sessanta per cento di quello totale e che è organizzata in oltre quattromila Comuni"¹. Con la SNAI è iniziata una fase di "ricentralizzazione" delle aree interne. La sua caratteristica è di aver puntato sulla dotazione dei servizi essenziali al fine di garantire la qualità della vita alle comunità che vivono o che desiderino vivere in questi territori. Inoltre, la strategia definisce e finanzia, attraverso l'utilizzo dei fondi dedicati alla politica di coesione europea, progetti di sviluppo e valorizzazione delle risorse locali (Barca, Casavola, Lucatelli, 2014).

Per fare in modo che le aree interne possano valorizzare e gestire autonomamente le proprie risorse, è necessario costruire una nuova "centralità urbano-rurale di tipo policentrico-solidale" (AA.VV., 2020). Secondo questa prospettiva, infatti, è necessario superare la contrapposizione tra visioni urbanocentriche e localistiche, cogliendo le opportunità relazionali tra le aree metropolitane e le aree interne (De Rossi, 2020; Dematteis, 2018). L'attuale crisi pandemica ha aperto un varco in questa direzione, prospettando come le città e le aree periferiche possano comportarsi sinergicamente.

Aree interne e formazione di terzo livello

Il presente contributo propone riflessioni a partire dal caso studio del Comune di Palomonte, un piccolo comune in Provincia di Salerno, "area intermedia" secondo la classificazione che propone la SNAI, che, con un andamento demografico peculiare rispetto alle aree interne del Sud Italia, negli ultimi anni è interessato da processi di spopolamento e di frammentazione del territorio. Il caso studio è stato oggetto di sperimentazione nell'ambito del Master di secondo livello in Manutenzione e Riquilificazione Sostenibile dell'ambiente costruito dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II".

Il Corso di Master di II livello in Manutenzione e Riquilificazione Sostenibile dell'ambiente costruito (MaRiS) è stato istituito presso il Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli Federico II nell'A.A. 2017/2018, con lo scopo di fornire conoscenze specialistiche per la mitigazione delle condizioni di vulnerabilità dell'ambiente costruito. Obiettivo del Master è formare professionisti specializzati nel campo della manutenzione e

della riqualificazione edilizia ed urbana, con capacità di controllo e applicazione progettuale di normative tecniche, procedimenti economico-amministrativi, diagnosi, interventi di retrofit tecnologico ed energetico, monitoraggio e gestione del ciclo di vita degli edifici.

Nell'edizione 2018/19, il percorso formativo si è concentrato sul tema dei Piccoli Comuni e delle aree marginalizzate. Tali aree, caratterizzate da vulnerabilità endogene (distanza dai poli, assenza di servizi e infrastrutture, tessuto costruito fragile, ecc.) spesso accentuate da "disturbi prolungati" (spopolamento, invecchiamento della popolazione, depauperamento dei servizi essenziali, marginalizzazione, sfruttamento delle risorse, emigrazione, abbandono dei suoli agricoli, ecc.), sono allo stesso tempo giacimento di beni primari e di risorse di valore culturale, ambientale, sociale, economico, e rappresentano veri e propri incubatori di innovazione.

Sebbene le università e i centri di ricerca/alta formazione per la maggior parte siano distanti fisicamente da questi luoghi, essi svolgono un ruolo di primo piano nel riconoscimento ed interpretazione delle qualità del paesaggio e nel facilitare il dialogo e la cooperazione tra i diversi attori del territorio. Nonostante ciò, tali enti di ricerca e formazione difficilmente sono coinvolti nei processi di programmazione, non riuscendo così a supportare le istanze territoriali meno rappresentate e la loro traduzione in visioni e strategie di rilancio. Una delle strategie nazionali più attive in materia di coesione territoriale e più vicina ai rappresentanti dei cittadini, quale la SNAI, ha infatti evidenziato tra le criticità della strategia: la scarsa capacità delle amministrazioni locali di farsi portavoce dei bisogni della popolazione ed il mancato rafforzamento delle capabilities, cioè di capacità progettuale e amministrativa dei singoli comuni (Carrosio, 2019).

In questa direzione va la recente istituzione dei "dottorati comunali" da parte del governo italiano. Il Decreto Rilancio (D.L. 34/2020; L. 77/2020: art. 243, co. 1, 65-sexies) ha previsto che, in coerenza con la SNAI, a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020, € 3 mln per ciascuno degli anni 2021, 2022, 2023 siano destinati al finanziamento in via sperimentale, da parte dei comuni presenti nelle aree interne del Paese, anche in forma associata, borse di studio per dottorati di ricerca denominati "dottorati comunali". Un comune delle aree interne, da solo o in associazione con altri, potrà quindi stanziare borse per ricerche finalizzate "alla definizione, all'attuazione, allo studio e al monitoraggio di strategie locali volte allo svilup-

po sostenibile, in coerenza con l'Agenda ONU 2030, e in particolare alla transizione ecologica, alla transizione digitale, al contrasto delle disuguaglianze sociali ed educative, al rafforzamento delle attività economiche e al potenziamento delle capacità amministrative"². In attesa che si definiscano i criteri e le modalità per la stipula delle convenzioni tra i comuni e le università, nonché i contenuti scientifici e disciplinari dei dottorati, si evidenzia la necessità di un efficace coordinamento tra i diversi territori.

Costruire la comunità attraverso il riuso adattivo: proposte per la rigenerazione del Comune di Palomonte (SA)

Palomonte è un comune di 3904 abitanti (ISTAT, 2020), distante più di 40 minuti dal polo più prossimo rappresentato dalla città di Salerno, con una scarsa dotazione di servizi primari (sanità, istruzione, mobilità). All'inizio del '900, il comune ha conosciuto percorsi di crescita e sviluppo, che per cause diverse aggravate dal violento terremoto dell'Irpinia del 1980, si sono interrotti, tanto che a partire dagli anni '90 si registra un lento ma costante processo di crisi demografica e di incremento dei fattori di vulnerabilità.

Lo studio di tesi, condotto nell'ambito del Master MaRiS³, ha avuto come obiettivo l'inversione della tendenza allo spopolamento, del Comune di Palomonte, e del suo centro storico in particolare, garantendo una qualità della vita adeguata alla popolazione, richiamando vecchi e nuovi abitanti ad investire sul territorio.

Metodologia

La sperimentazione progettuale fa propri l'approccio *place-based* e *performance-based* al tema della rigenerazione urbana, portando avanti un processo metodologico iterativo che integra indagini dirette ed indirette, con ampio uso di strumenti di partecipazione dei diversi stakeholders. Una visione sistemica, che guarda al territorio come organismo (socio-ecologico) che deve garantire funzioni primarie e la qualità della vita ai suoi abitanti, in equilibrio con i sovrasistemi di cui fa parte, guida lo studio verso innovative soluzioni progettuali.

Il processo metodologico può essere suddiviso in alcune fasi principali:

- Rilevamento della struttura socio-economica a scala comunale ed analisi delle dinamiche di sviluppo in atto;
- Interpretazione dei dati attraverso la definizione delle risorse e delle opportunità del territorio e delle sue condizioni di vul-

nerabilità e di rischio;

- Definizione di una strategia di rigenerazione a scala di quartiere;
- Analisi del sistema insediativo a scala di quartiere, e della domanda insediativa, attraverso il coinvolgimento della popolazione e di stakeholders, e l'analisi di progetti pregressi;
- Interpretazione dei dati attraverso la definizione delle risorse e delle opportunità del quartiere e delle sue condizioni di vulnerabilità e di rischio;
- Confronto tra l'offerta di edifici e di spazi aperti dismessi e/o sottoutilizzati e la domanda, per la definizione di scenari di riuso adattivo;
- Sulla base di esempi di Buone Pratiche, valutazione di compatibilità al riuso di edifici e spazi aperti dismessi e/o sottoutilizzati e le nuove destinazioni d'uso;
- Definizione di ipotesi di progetto;
- Verifica dei risultati raggiunti.

Riattivazione del centro storico del Comune di Palomonte (SA), attraverso azioni collaborative di riuso adattivo

Le principali fasi del processo metodologico sono articolate in modo da riuscire ad avere un quadro completo del sito e del suo ruolo nel contesto di riferimento. Partendo da un inquadramento territoriale del comune, l'analisi si è spostata a scala comunale: lo strumento urbanistico vigente, analizzato e letto nelle sue diverse parti, ha consentito di comprendere le scelte di governo del territorio da parte dell'amministrazione.

Insieme all'analisi tecnica del piano è stato però necessario conoscere anche la struttura socio-economica del comune e le dinamiche di sviluppo in atto, elementi che hanno un forte impatto sull'andamento demografico di un comune.

L'andamento demografico della popolazione di Palomonte risulta decrescente a partire dagli anni '90, con un picco a partire dal 2010. Inoltre, soprattutto negli ultimi anni i decessi superano le nascite. Nonostante ciò, nel complesso la situazione è rimasta pressoché stabile grazie all'insediamento di una sostanziale parte di popolazione straniera. La stessa analisi è stata anche svolta nelle diverse frazioni in cui il comune è suddiviso: Bivio (294m s.l.m.) con 487 abitanti è la frazione più popolata, mentre la meno popolosa è Scorzo (51m s.l.m.) con 17 abitanti. Il centro storico, posto su un'altura (550msl.m.), presenta al 2011 138 abitanti. La fascia di età predominante è quella di 50-59 anni anche se vi è una elevata presenza di giovani. Dalla lettura della "linea del tempo", che descrive l'andamento demografico dall'inizio del 900 ai giorni

nostri (1911-2018), Palomonte va in contro tendenza rispetto a quanto verificatosi in altre realtà analoghe: il trend demografico del territorio, infatti, rimane per lo più costante se non proprio crescente. I periodi di maggior flessibilità demografica si hanno a cavallo delle due guerre mondiali: dopo la seconda guerra mondiale comincia un trend crescente che inverte la rotta solo nel 2010, probabilmente a causa della grande recessione economica cominciata nel 2008.

L'analisi SWOT ha evidenziato, nell'ambito dei fattori interni, punti di forza relativi alla presenza di un patrimonio di culturale materiale sedimentata nel borgo storico, a risorse di tipo naturalistico: la presenza di boschi, di un sistema agronomico, l'insistenza sul territorio di due monti (serra monte tre croci, Monte magno) e di un fitto e ramificato sistema delle acque (fontane, sorgenti, torrenti e corsi d'acqua). Allo stesso tempo, se si analizzano le attività produttive, emergono sia potenzialità che criticità: se da un lato emerge la presenza di produzione di vini locali doc, dall'altro appare chiaro che come siano prodotti quasi esclusivamente per l'autoconsumo. Importante, invece, è la presenza di oliveti, che costituiscono la maggioranza del patrimonio agricolo del territorio, dai quali si produce olio dop delle colline salernitane che rientra, invece, nei prodotti di esportazione. Discorso diverso si deve fare per l'artigianato che rimane legato principalmente a tradizioni folcloristiche.

Dall'analisi emerge, inoltre, l'attivismo giovanile insieme alla capacità professionale e imprenditoriale della popolazione.

Se queste sono le potenzialità del territorio di Palomonte, esistono anche molti punti di debolezza: la frammentazione del sistema insediativo, l'assenza dei servizi di base, il degrado del centro storico scarsamente abitato. Negativamente influiscono anche alcuni fattori che diventano minacce: spopolamento, sfruttamento del territorio, aumento della vulnerabilità sismica e idrogeologica, perdita della biodiversità, perdita di risorse di valore culturale. Le opportunità di rigenerazione vanno quindi dalla riqualificazione e valorizzazione del centro storico, alla rigenerazione delle frazioni, alla dotazione di servizi di base ed al miglioramento della mobilità, alla valorizzazione delle risorse del territorio fino al supporto di processi bottom-up.

Mettendo a sistema le indagini effettuate, è stato possibile definire una strategia di riuso adattivo per il centro storico di Palomonte. L'incentivazione al ritorno dei residenti nel centro storico emerge, infatti, dalle linee programmatiche dell'amministrazione e dalle richieste della

popolazione, quale driver per la riattivazione di sinergie perdute all'interno della comunità locale. Queste ultime sono testimoniate da un paesaggio storico urbano (UNESCO, 2011) la cui cultura materiale è stata fortemente compromessa dalla ricostruzione effettuata nel dopo terremoto del 1980, con la legge 14 maggio 1981, n. 219, alla quale si è aggiunto l'esodo della popolazione a favore delle frazioni più a valle o poli urbani più distanti.

L'acquisizione da parte dell'amministrazione comunale di alcuni manufatti edilizi privati dismessi è stata l'occasione per ipotizzare una strategia di riuso adattivo del centro storico, finalizzata principalmente alla ricostruzione dei legami interrotti all'interno della comunità locale ed alla promozione del senso di appartenenza al luogo (Council of Europe, 2005), alla valorizzazione delle competenze locali e dell'artigianato.

L'analisi del sistema insediativo del centro storico ha restituito le risorse materiali ed immateriali ed ha evidenziato tra le vulnerabilità: la scarsa presenza di popolazione residente ed una scarsa presenza di giovani, il degrado edilizio diffuso, la presenza di manufatti edilizi dismessi o allo stato di rudere, incuria delle aree verdi e degli spazi aperti, la presenza di spazi aperti inutilizzati, l'assenza di servizi collettivi e di luoghi per la socializzazione, l'inaccessibilità del centro storico ai diversamente abili, difficoltà nell'attraversamento verticale pedonale (Fig. 1).

Dallo studio è emersa quindi la potenzialità di riuso di un patrimonio diffuso, articolato e

con forti relazioni con il paesaggio circostante rappresentato da cinque edifici pubblici dismessi e da un sistema di percorsi, spazi aperti ed aree verdi abbandonate o sottoutilizzate. Allo scopo di costruire scenari di riuso adattivo per la riattivazione del centro storico, si è partiti dall'analisi prestazionale delle preesistenze relativa in particolare alle classi di Fruibilità, Sicurezza e Benessere (UNI 8290:81) che consentono di valutare la compatibilità al riuso di alternative di destinazioni d'uso.

La domanda di riuso di edifici pubblici dismessi e spazi aperti sottoutilizzati è stata costruita attraverso un percorso di coinvolgimento della comunità e di interlocutori privilegiati e sulla base di progetti pregressi. Questi ultimi hanno evidenziato come l'assenza di percorsi di coinvolgimento della popolazione da parte delle amministrazioni locali possa causare addirittura il rigetto e la vandalizzazione di spazi riqualificati.

A partire quindi dalla elaborazione di questionari e dalla selezione dei testimoni privilegiati, si è avviata una fase di ascolto e coinvolgimento della comunità. Gli stakeholders selezionati sono stati ascoltati attraverso interviste telefoniche, che hanno raggiunto rappresentanti dell'amministrazione, professionisti, imprenditori e associazioni culturali. Esito delle interviste sono stati scenari alternativi di riuso del centro storico, che sono stati integrati all'interno del questionario rivolto alla comunità di Palomonte. I questionari hanno avuto il duplice scopo di comprendere i bisogni e le aspettative della popolazione ed



Figura 1 – Presenza di edifici dismessi e percorsi sottoutilizzati.

allo stesso tempo di restituire osservazioni circa gli scenari ipotizzati dagli stakeholders. Il questionario è stato diffuso attraverso i social ed ha avuto un riscontro di circa 50 cittadini, per lo più di età dai 16 ai 50 anni. In questa fase, le difficoltà derivate dalla pandemia in corso hanno certamente limitato l'efficacia del questionario, escludendo una fetta di utenza relativa agli over 65.

Risultati

Sulla base del confronto tra la domanda emersa dalle indagini dirette ed indirette e l'offerta costituita dagli edifici pubblici dismessi e dagli spazi aperti ed i percorsi sottoutilizzati sono stati definiti scenari di riuso di breve-medio periodo, che potessero stimolare processi di rinascita e di cura del centro storico. Il processo di definizione degli scenari è stato guidato in particolare dalla consapevolezza che la rinascita di lungo periodo di un luogo debba partire dalla costruzione di una comunità coesa e responsabile nei confronti del proprio patrimonio culturale (Council of Europe, 2005). "Progettare relazioni e legami esprime la volontà di trasformare polarità in centralità attrattive attuando una concezione sistemica in cui il sistema è nel contempo generatore di input e di output" (Caterina, 2016; p. 33).

A partire da tali considerazioni, gli scenari emersi dal confronto sono stati raggruppati in tre sistemi di funzioni principali, di cui due trainanti: polo creativo culturale (residenze d'artista e creative labs), polo creativo-produttivo (centro per la partecipazione e l'innovazione sociale - Fablab e Livinglabs, mercato ortofrutticolo di comunità, orti comuni), polo di servizi (accoglienza turistica, spazi collettivi, residenze per giovani coppie), di sostegno ai due poli trainanti (Fig. 2).

Lo studio di Buone Pratiche italiane ed europee di rigenerazione collaborativa attraverso l'arte e/o la produzione collettiva ha supportato l'elaborazione dei nuovi usi e l'esplicitazione dei requisiti di progetto. In particolare, l'integrazione tra il sistema degli edifici pubblici ed il sistema costituito dalle aree verdi coltivate, dalla rete dei percorsi, piazze e slarghi ha consentito di formulare una visione diversificata ma unitaria per il centro storico di Palomonte. Il confronto tra i requisiti delle destinazioni d'uso e le prestazioni ed i vincoli alla trasformazione della preesistenza (Pinto, 2010) hanno guidato la fase di verifica della compatibilità al riuso e l'elaborazione di un'alternativa progettuale (Fig. 2). In particolare, il confronto prestazionale ha riguardato la classe di esigenza della Fruibilità (UNI 8290:81). Le prestazioni di Fruibilità, in termini di accessibilità, percorribilità, contenibilità, adat-

tabilità degli spazi, offerte dalla preesistenza rappresentano infatti le prime fondamentali variabili con cui il modello funzionale richiesto dalla destinazione d'uso deve confrontarsi (Pinto, 2004). Nel caso dei borghi storici, la prestazione di accessibilità al sito consente di controllare le caratteristiche dei percorsi pedonali e carrabili, la presenza dei parcheggi, spesso inadeguati a garantire una corretta fruizione a tutte le categorie di utenti. La prestazione di adattabilità, inoltre, ha consentito di verificare le caratteristiche morfologico-dimensionali degli spazi e la loro flessibilità d'uso, suggerendo soluzioni anche non usuali del layout funzionale e l'adeguamento alle dinamiche dei modelli d'uso dello spazio ed ai cambi di destinazione d'uso.

L'alternativa progettuale che si propone integra quindi il polo culturale-creativo con il polo culturale-produttivo, supportati dal polo dei servizi. Quest'ultimo, anche ad integrazione dei servizi del centro storico di Palomonte, ha previsto la conversione di due edifici pubblici dismessi in Residenza per giovani coppie e Bed and Breakfast, ed un'area incolta nei

pressi di una scuola materna in parco giochi per bambini. Il polo culturale-creativo ha previsto invece il riuso di due edifici pubblici dismessi, situati in un'area meno centrale, quali Residenza d'artista e FabLab/ LivingLab. L'ex-mercato ortofrutticolo, realizzato con i fondi post sisma della L.219 del 1981 e poi dismesso, si è immaginato che potesse riprendere la sua funzione di raccolta e diffusione delle risorse produttive del territorio, affidandolo alla gestione dei produttori locali. Tali funzioni, in una visione sistemica, sono state supportate dalla riqualificazione di piazze, slarghi e aree incolte a funzioni collettive, come gli orti sociali, prevedendo anche la riqualificazione di due aree parcheggio (Fig. 3).

Conclusioni

Il paper propone uno studio attivato nell'ambito di una tesi di master in Manutenzione e Riqualificazione Sostenibile dell'ambiente costruito. Lo studio ha avuto come oggetto la rigenerazione urbana di un comune "intermedio" della provincia di Salerno, soggetto ad un lento e progressivo spopolamento,

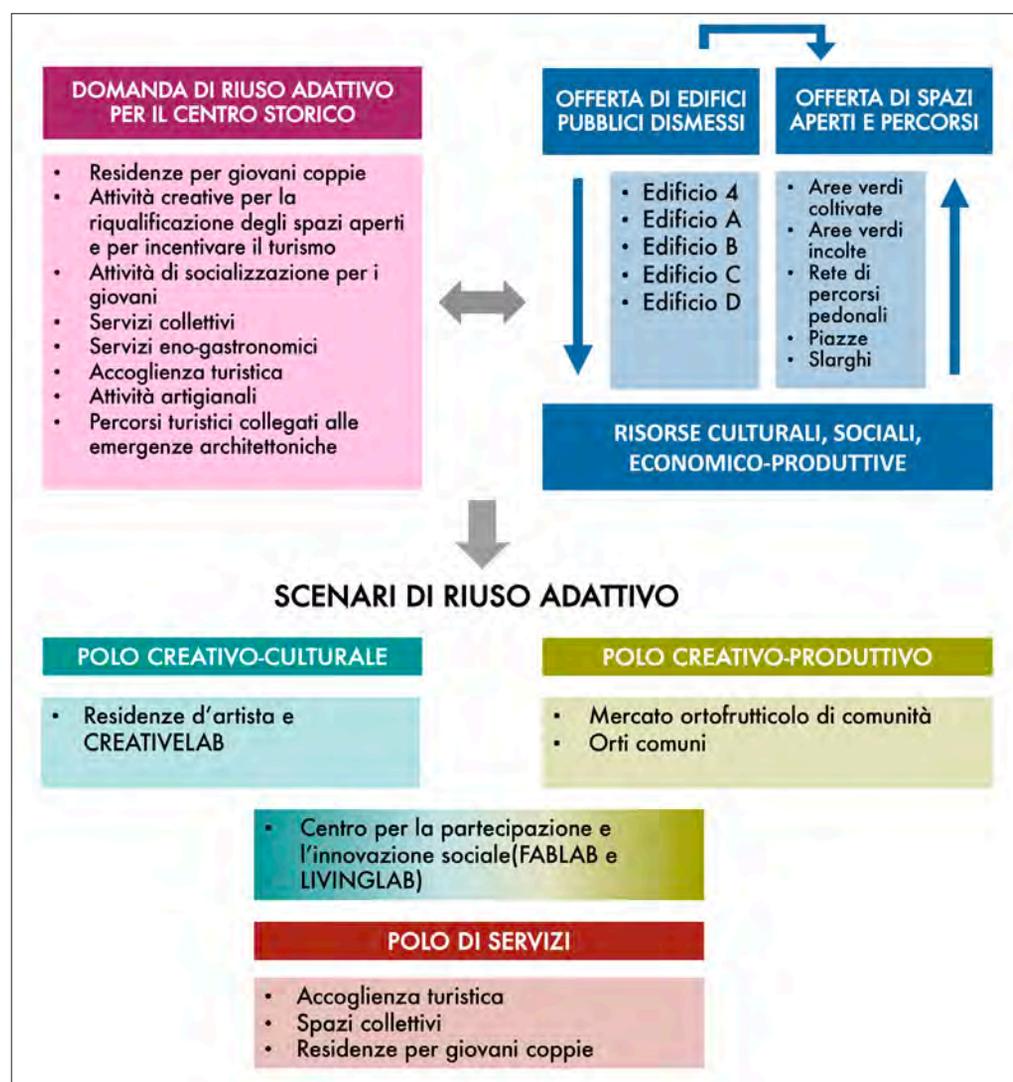


Figura 2 – Definizione di scenari di riuso di breve-medio periodo.

alla frammentazione fisica e socio-economica del territorio. La ricerca propone scenari di breve-medio periodo che possano innescare un'inversione del trend demografico in atto e garantire una qualità della vita adeguata alla popolazione, residente e futura, puntando a richiamare vecchi e nuovi abitanti ad investire sul territorio.

Il riuso adattivo è stato adottato quale strategia capace nel breve-medio periodo di perseguire l'obiettivo di costruire una comunità, in termini di coesione sociale e di competenze professionali, salvaguardando il patrimonio culturale e innescando dinamiche sostenibili e resilienti (Fabbri, 2017). Punto di forza della proposta è stata l'integrazione tra la rete dei percorsi e spazi aperti, degradati e sottoutilizzati, e la rete degli edifici dismessi: beni pubblici che hanno consentito di ipotizzare diversi sistemi funzionali capaci di attivare processi collettivi dinamici e innovativi. Così poli culturali e creativi si integrano con il poli produttivi ed una rete di servizi alle comunità. La combinazione dell'approccio *place-based* con il *capability approach* è stato attuato nell'ottica di un coinvolgimento sempre più attivo dei territori e degli attori locali in percorsi di innovazione sociale e istituzionale e di costruzione di nuove competenze. In tale ottica, l'Università ed i centri di ricerca possono giocare un ruolo di primo piano nel trasferimento della conoscenza in stretto collegamento con professionisti, cooperative di comunità, associazioni, cittadini, amministratori, imprenditori.

Le aree intermedie del Paese, come Palomonte, sono probabilmente le aree per le quali

più facilmente si può auspicare una visione metromontana, così come Dematteis (2018) e la Scuola dei Territorialisti (AA.VV., 2020) propongono, consentendo di superare atteggiamenti retorici e nostalgici verso i territori marginalizzati e la contrapposizione tra visioni urbanocentriche e localistiche (De Rossi, 2020; Oppido, Ragozino, 2019).

Note

* Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, claudia.debiase@unicampania.it

** Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Napoli Federico II, katia.fabbri@unina.it

*** Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Napoli Federico II, cbrioloalban@gmail.com

**** Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Napoli Federico II, raffaele.gala931@gmail.com

1. https://www.miur.gov.it/documents/20182/890263/strategia_nazionale_aree_interne.pdf/d10fc111-65c0-4acd-b253-63efae626b19

2. Camera dei Deputati Servizio Studi XVIII Legislatura, *Interventi in materia di dottorato di ricerca*, 24 luglio 2020, <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105309.pdf>

3. Tesi di master: Riuso adattivo del centro storico di Palomonte (SA). Gli spazi aperti e gli edifici pubblici dismessi. Relatore: Katia Fabbri, Correlatore: Claudia De Biase, Studenti: Chiara Brio Albano, Raffaele Gala.

Bibliografia

AA.VV. (2020), "Manifesto di Camaldoli per una nuova centralità della montagna", in *Tra il Dire e il Fare*, Notiziario dell'Archivio Osvaldo Piacentini, n. 15, Archivio Osvaldo Piacentini, Reggio Emilia.

Barca, F., Casavola, P., Lucatelli, S. (eds) (2014), "A

Strategy for Inner Areas in Italy: Definition, Objectives, Tools and Governance. Roma", in *Materiali UVAL*, Issue 31 <http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/d>

Carrosio, G., 2019, *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli, Roma.

Caterina, G. (2016), "Strategie innovative per il recupero delle città storiche", in *Techne*, 12 (pag. 33-35).

Council of Europe (2005), *Framework convention on the value of cultural heritage for society* (Faro Convention), Faro.

Dematteis, G. (2018), "Montagna e città: verso nuovi equilibri?" in De Rossi, A. (eds), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma (pag. 285-295).

De Rossi, A., Mascino, L. (2020), "Sulla centralità di spazio e territorio nel progetto di rigenerazione delle montagne e delle aree interne", in *ArchAlp*, n. 4 (pag. 13-17).

Fabbri, K. (2017), "Interazioni creative tra luoghi e comunità: esperienze di riattivazione delle aree interne", in *Techne*, 14 (pag. 216-223).

Oppido, S., Ragozino, S. (2019), "Unbalanced development and peripheralisation processes: a testing phase to map studies", in Book of Papers AESOP 2019 Conference "Planning for Transition", Università IUAV di Venezia, pp. 3381-3393.

Pinto, M.R. (2010), "Il "sistema dei valori" ed il "sistema dei vincoli" del patrimonio costruito", in De Medici S., *Nuovi usi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio costruito. La privatizzazione dei beni immobili pubblici*, Franco Angeli, Milano (pag. 162-187).

Pinto, M.R. (2004), *Il riuso edilizio. Procedure, metodi, esperienze*, UTET editore, Torino.

UNESCO (2011), Recommendation on the Historic Urban Landscape.

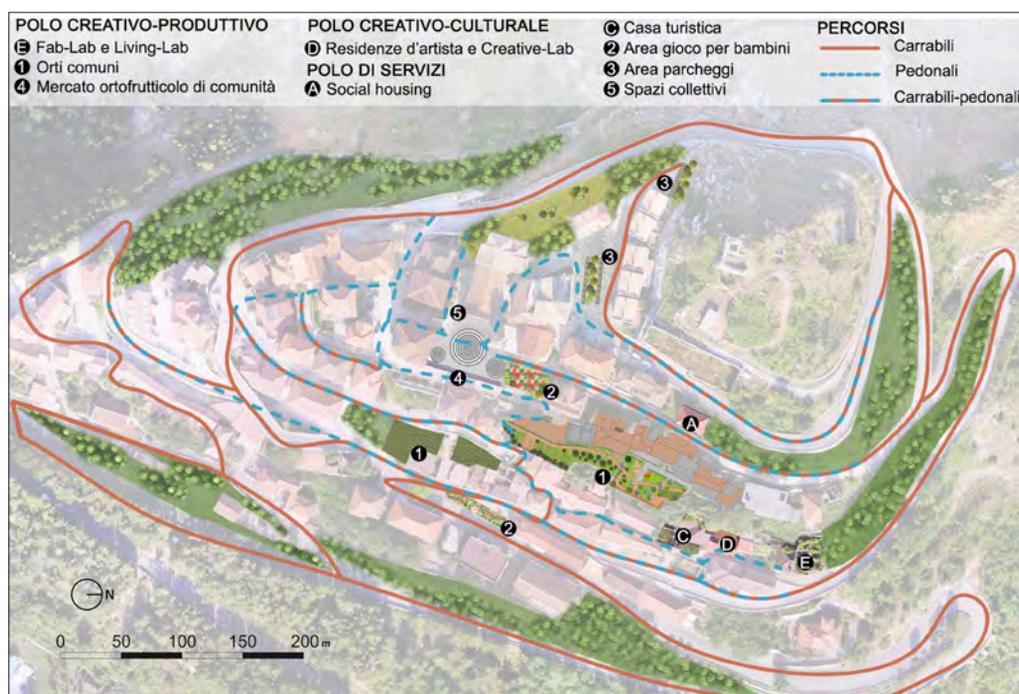


Figura 3 – Alternativa progettuale per il riuso adattivo del centro storico di Palomonte.

Communities-based rural regeneration: The experience of “Borgofuturo +” project in Marche Region

Claudia de Luca*, Simona Tondelli*, Matteo Giacomelli** and Fulvia Calcagni***

Abstract

Rural areas are rich in cultural and natural heritage, local traditions and productions, but at the same time they face demographic and socio-economic challenges that bring to depopulation, ageing, disengagement, reduced service provision and inhibited accessibility. To counter this process, several initiatives have been raised, and the debate around this issue has intensified following the COVID-19 pandemic. This paper presents the experience of “Borgofuturo +”, an initiative launched in Summer 2020 to bring an itinerant art and music festival in 5 small towns of the Fiastra valley, in Marche Region. Building on the work of the Association BorgoFuturo and embedded in the methodological framework of the H2020 RURITAGE project, Borgofuturo + aims at setting up a participatory process to build a coherent and shared vision for the future of the Valley. This study reports some outcomes of this process, framing priorities and recommendations for the regeneration of the involved territory.

Introduction

Inner and rural territories and communities encompass exceptional landscapes, natural and cultural heritage and excellent gastronomy, and are rich in ancient traditions and exceptional human, natural and social capital. Nevertheless, inner and rural areas are facing continuous demographic and socio-economic challenges that bring to depopulation, ageing, disengagement, reduced service provision and inhibited accessibility (EPSON 2017, Delgado Vinas 2019). The current COVID-19 pandemic has exacerbated this dichotomy. On the one hand, rural areas have been threatened even more than urban areas, because of less available resources and greater isolation issues. But, on the other hand, the need of social distancing, the lack of adequate open public green areas in bigger cities and the possibility of remote and teleworking have started to be claimed as drivers for people living in densely populated settlements to move towards inner and rural areas. Possibility of regeneration through enhanced rural tourism or direct repopulation of rural areas through smart and remote working and

the so-called ‘staycations’, have been explored already during summer 2020 and they look as a stable trend for the following months. (Airbnb, 2020). As such, the COVID-19 emergency brought rural and inner areas at the centre of the current planning debate, with some experts advocating that this COVID-19 crisis could actually repopulate rural areas.

Rural areas have much to gain into this process, but should be ready to properly manage it to avoid unplanned gentrification issues and to ‘protect’ current human, natural and social capitals. For this reason, the establishment of sustainable, inclusive and community-based local plans and strategies is needed to respond to current challenges in a just and sustainable way.

Inclusivity and participation are key to ensure that decisions that will give shape to the territory of tomorrow are shared, designed and agreed by local stakeholders and citizens. While participatory planning processes are quite common in urban areas, and despite the high-quality work performed in some rural areas within the LEADER approach, inclusive and community-based planning and management process are still quite rare in rural areas. In this context, the RURITAGE project (H2020, GA No. 776465) aims at developing a paradigm for heritage-based rural regeneration building on six identified drivers for development, the so-called Systemic Innovation Areas (SIAs), which recognize Cultural and Natural Heritage (CNH) as a powerful driver of sustainable and inclusive local development. Among its main objectives RURITAGE aims at fostering participatory management, responsibility and ownership of CNH in the RURITAGE communities through the development of a Methodology for Community-based Heritage Management and Planning (Perello et al., 2019).

In the context of RURITAGE project, a call for additional Replicators, i.e. rural communities willing to test and implement RURITAGE methodologies and tools to regenerate their territory, has been launched. More than 80 applications have been received, showing a great interest and activity in rural areas around the topic of promoting a sustainable growth. BORGOFUTURO, an experience of rural regeneration through art and festival based in Ripe San Ginesio, Marche Region, is one of the selected additional replicators. The project rises from a collaboration between the Municipality of Ripe San Ginesio, a small village of Marche Region, and the association Borgo Futuro, formed by a group of young people committed to the local territory and involved in cultural productions and envi-

ronmental studies. Born in 2010 as a “Festival of Sustainability on a hamlet scale”, over time BORGOFUTURO has become a project for the regeneration of Ripe San Ginesio, which reactivated its historical center – defined as Borgo – through the assignment of municipal spaces to artisans and local boutiques.

As in the rest of the globe, COVID19 severely hit the cultural initiatives of rural areas, often based on traditional organization structures, not able to adapt to the safety regulations required by the sanitary emergency (De Luca et al, 2020). At the same time, the need of open spaces, social distances and safety measures, brought the festival that traditionally takes place just in Ripe S. Ginesio, to reinvent itself, and to travel among 5 different municipalities. In this way, ten years after its birth, BORGOFUTURO widens its scope to other four neighboring municipalities, which decide to embrace its project and host a month of shared cultural activities in the summer 2020 under the name of “Borgofuturo+, il buon contagio” (in eng. “the good contagion”). Within this paper, we present the participatory process organized in the frame of the festival, analysing its results and investigating it as a model of involvement in rural areas.

Building trust and shared visions are among the main objectives of such a process, aiming at contributing to set the bases for a shared implementation of actions that will contribute to regenerate the area according to the RURITAGE methodology. Starting from the challenges and the possibilities raised from the COVID-19 crisis, the main objective of this work is to show how participatory processes are necessary in rural areas to discuss, get opinions, create innovation and take decisions on topics such as culture services and infrastructure, ecological network, local resources management and tourism. Potentialities, criticalities and concrete proposals will be discussed in the results section, framing priorities and developing recommendations for future planning and reflecting on the opportunity for small towns in inner areas to cluster, network and coordinate planning efforts in order to reach shared objectives.

Methods

The administrations of Ripe San Ginesio, Colmurano, Urbisaglia, Loro Piceno and Sant’Angelo in Pontano, all located within the Fiastra valley, decided to start an inter-municipal project, which may act as a driving force for the development of the territory. The area is also at the centre of other territorial strategies, under both the regional and national management. Through the European Structu-

ral Funds and the Cohesion Fund, following the LEADER approach, Marche Region finances “Integrated Local Projects” (PIL), which brought several municipalities together in a project aiming at strengthening the touristic attractiveness of the territory, under the name of “Fiastra valley, a place of experiences”. Bordering the PIL, a further strategy is carried out by the Italian National Strategy for Inner Areas (SNAI), which is promoting the place-based improvement of basic local services and infrastructure in the pilot area “Alto Maceratese”. In this territorial context, representatives of the five municipalities adhering to Borgofuturo + have met, for laying the foundations of shared planning lines, working on the macro-topics of sustainability and quality of life.

The collaborative methods that the five municipalities tested in forms of four round table discussion have set the base for shared actions that will contribute to regenerate the area according to the RURITAGE methodology. Indeed, in the next months further activities, i.e the participatory workshop that will make use of RURITAGE good practices and lessons learned collected within the project, will pave the way towards a shared regeneration plan for the territory. Four different events have been organized consisting of one round table session followed by a public event. These four events, scheduled within the festival program, hosted together local stakeholders and external experts on the topic. During the round table, the discussion was facilitated by moderators, constituted by members of the association Borgo Futuro and municipal employees. At least two moderators were assigned to each round table, made of a maximum 18 participants. In the event

that the participants exceeded this number, two parallel tables were organised. The overall structure of the discussion has been agreed within the moderation group prior to the workshop.

The four round table discussion took place between July and August 2020 and focused on the following key topics:

- *1st round table: Small towns, infrastructures and services for the regeneration of rural territories.* The aim here was to define an inter-municipal strategy for the regeneration of the territory through the mapping and re-activation of underutilised spaces and by sharing infrastructures and services.
- *2nd round table: Innovative projects for environmental education and for improving the knowledge of the territory.* The goal was to

conceive innovative projects for the schools of the Fiastra valley for promoting education on environmental sustainability and for enhancing territorial knowledge among children.

- *3rd round table: Shared programming of cultural events.* The aim was the definition of a protocol for the production and programming of cultural initiatives through common guidelines and tools.
- *4th round table: Eno-gastronomy and quality local products.* The aim was to set up a network on an inter-municipal scale for supporting local production and distribution.

At each event, the discussion around the predefined topic followed the same structure through i) a first moment of presentation and re-definition of the topic by each participant, ii) the analysis of the strengths of the territory and good practices, iii) the identification of criticalities and iv) the suggestion of possible proposals.

In accordance with the nature of BORGOFUTURO and RURITAGE, constantly oriented toward engagement and local commitment, a participatory process, involving local actors through workshops and public meetings, has been set. Stakeholders' identification followed the guidelines provided by the RURITAGE project, identifying relevant stakeholders per type (policy, research, industry and services and public users) and per area of interest according to the identified topics (services&infrastructure, education, art&festival and cultural and natural

heritage, food and gastronomy).

The selection of stakeholders has been made through the support of the five local administrations, ensuring that stakeholders from all the five territories were participating. Municipalities have been specifically asked to involve at least five people per workshop per municipality. In addition to the direct engagement of the administrations, the workshops have been disseminated through the social networks of the municipalities and the communication channels of the Borgofuturo+ festival, happening in parallel. In addition, the events of the festival were organized in order to offer a further occasion to address the topics approached at the roundtables.

Results

Overall, the roundtables involved the participation of more than a hundred local actors and addressed different aspects of rural regeneration. The attendance was broad and diversified as the participants came from different sectors of society. The workshops have represented a meeting point between local administrators and decision-makers, with cultural and social operators, representatives of the education sector as well as farmers and local producers.

To analyze the results, we didn't refer to the four topics discussed during the events, but we rather focused on the main cross-thematic outcomes that resulted from this exercise, as below described:

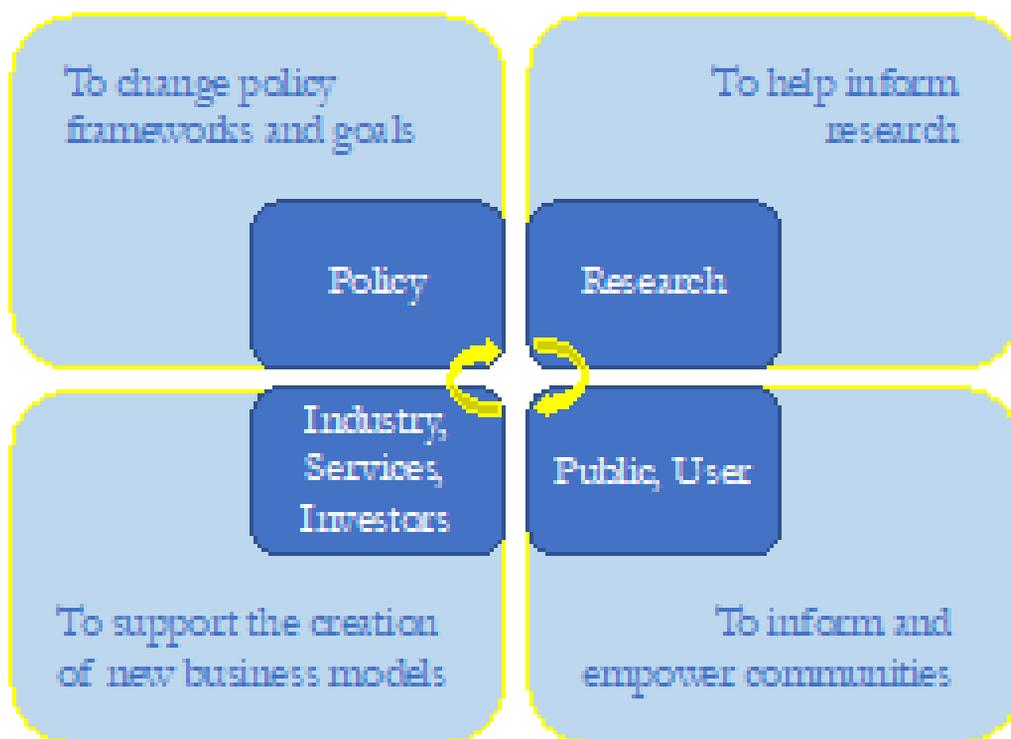


Figure 1 – Core areas for dissemination and stakeholder engagement. Source: RURITAGE.

Small towns sustainable planning and regeneration

Many of the participants agreed on the need of developing a shared plan and programme for the conservation and regeneration of small towns in rural and inner areas, especially after the earthquake that hit the area in 2016. The earthquake generated a state of emergency causing abandonment and isolation on one hand, and opportunities (namely available empty spaces redeemed from the ruins and lent to locals at subsidized rental rate, recovery funds, etc.) on the other, that need to be properly and jointly managed among neighbouring municipalities.

Participants to the roundtables have pointed out the need for a new territorial approach, where small towns are considered as structural elements to be connected among themselves and to the territory through a bioregional and integrated planning. The goal of these approaches is to valorize both cultural and natural local resources and to connect existing places of interest, local producers, services and infrastructure in order to secure mutual and continuous support among and from municipalities to civil society, beyond political divisions and the timescale of a legislature. Therefore, existing planning tools such as the General Regulatory Plan (PRG) need to be renovated and adapted in order to mirror local needs, account for contextual settings, allow for public participation and for a shared approach.

The joint drawing and approval of the municipal plan by the 5 municipalities would allow to better integrate other place-based initiatives, i.e. the SNAI and the PIL, and to find synergies with the Local Action Groups (GAL) that have a supramunicipal approach. However, the lack of an integrated vision and of support from the Province and the Region, both in terms of coordination of the different initiatives and in terms of fundings, has been highlighted.

In this sense, the link with the RURITAGE project - that highlighted the importance of participative governance models - could be really valuable, to better frame the idea of community resilience and to replicate collected practices and lessons learned. In addition, overcoming rural small towns' historical resistance to communicating and collaborating was raised as a necessity for allowing fruitful connections between them and with the outside. Indeed, collaboration has been a buzzword in many of the roundtables.

Stakeholders and citizen's participation and enhanced collaboration

As highlighted both in the LEADER approach and in the RURITAGE methodology, the

active participation of local stakeholders is the key to bridging the gaps between public administrations and civil society, including both individuals and associations, and to rebuilding the bound society-territory that is essential to its sustainable growth. Therefore, implementing a continuous education by developing a knowledge management service infrastructure, to foster active citizenship and attitudes of care and attachment, is critical to the successful planning and regeneration of rural areas. The involvement of different sectors of the society, such as associations, music or crafting schools, yoga teachers, local food producers or landowners allowing access to their property, was seen as essential in creating holistic educational programs. Regarding the cultural and agri food sectors, all participants agreed in seeing an added value in the collaboration between the several theater companies, musicians, artistic producers and events organizers towards a shared program, as well as between local food producers for a mutually supportive and coordinated supply chain, introducing an innovative system of quality certification which could be participated and come from the citizens themselves (following the example of the solidarity economy district and the food markets already present in many municipalities).

As a further tool for promoting those collaborations, participants called for the need of mapping the local initiatives and the good practices, ranging from the agri food to the handicraft sector, from education to sport.

Enhancing inhabitants' quality of life through local cultural and natural heritage and resources

The main objective of the whole exercise was to discuss opportunities and practices for enhancing the quality of life of people living and working in the territory while preserving its rich cultural and natural resources. Participants asked for services suitable to the different age groups which would allow them to live in rural towns differently, connected to urban areas (e.g. internet connection) while preserving their identity, and to halt the current depopulation trends.

One of the sectors that were most frequently mentioned as critical to the economic recovery of rural inner areas is tourism. However, the risk of gentrification and of neglecting the territory and local people's needs and will has also been raised, calling for the need of prioritizing inhabitants over tourists. Some of the local initiatives respond to those needs by trying to respect the towns' design (e.g. "albergo diffuso" or scattered hotels), to connect the tourist offer to the place (e.g. small and scatte-

red ecomuseums) and to involve inhabitants of different ages in its creation and final delivery to tourists. However, to date, there is a scarce recognition of the skills needed to better manage the cultural touristic offer, and the sector lacks adequate funding schemes. Many cultural centers, such as museums, theaters, archaeological sites and public libraries, are still damaged after the earthquake and do not offer a safe space to personal initiatives. Among the possible solutions to reconnect inhabitants to their territory and to its cultural and natural resources, participants included the creation of a magazine to promote the local culture, also based on the rich public and private archives available; the promotion of local artists and their involvement in local festivals, which they said to particularly appreciate for their familiar and hospitable small dimension; the implementation of a soft and slow mobility infrastructure (e.g. for bikes, skates, etc.) that connects different amenities in the area and that is accessible throughout the year; the installation of proper signages and the need to train touristic guides and teachers with a specific focus on local culture and natural resources.

Conclusion

The preliminary results of the workshop, that will be further discussed in the future events that BORGOFUTURO will organize also in the framework of the RURITAGE project, already demonstrated the interest of the local community in co-developing a rural regeneration plan, recognizing their challenges and opportunities for defining a shared vision for the future. The four events that took place during Summer 2020 contributed to building trust and shared visions among stakeholders, but also highlighted the need for a more structured dialogue among the different municipalities' players. Among the others, the Borgofuturo+ participatory process showed the importance of a player acting as facilitator, supporting the process and connecting different municipalities and stakeholders. In this case, facilitation was carried out by the volunteers of the association Borgo Futuro, which organized and structured the workshops and took care of internal communication and external dissemination of the events. This aspect represented both a weakness and opportunity: on one side, the participation was facilitated by the neutrality and unbiased position of the association, on the other, the process was dependent on their voluntary work. This option would not be sustainable in the long run and could hamper the collaboration process. For this reason, it is essential that the

local administrations understand the importance of facilitating the process and dedicate specific resources to it. Also, to build a successful network of cooperation, another important issue concerned the possible synergies and collaboration to be established with other relevant players of the area. Indeed, the idea to set up the Borgofuturo+ participatory process was born during the discussion the 5 municipalities had for the development of the PIL. In this sense, the possibility raised by RURITAGE, in terms of capacity buildings and knowledge sharing and the recent approval of the PIL that foresees the collaboration of the 5 municipalities in the following years, are opportunities that cannot be missed if the strengthening of the collaboration and cooperation among the municipalities has to be reached. It is indeed crucial for the development of the territory that the different projects, carried out with different approaches, are able to communicate, setting the basis for an integrated vision of the territory.

Notes

* Department of Architecture, Alma Mater Studiorum Università di Bologna, claudia.deluca5@unibo.it, simona.tondelli@unibo.it

** School of Architecture and Design "Eduardo Vittoria", Università di Camerino, matteo.giacomelli@unicam.it

*** Institute of Environmental Science and Technology (ICTA), Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) fulvia.calcagni@uab.cat

References

- Air Bnb, 2020 retrieved the 11th October 2020 from: <https://news.airbnb.com/in-pursuit-of-the-great-outdoors-uncover-10-off-the-grid-stays/>
- De Luca, C., Tondelli, S., & Åberg, H. (2020). The Covid-19 pandemic effects in rural areas. *TeMA - Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 119-132. <https://doi.org/10.6092/1970-9870/6844>
- Delgado Viñas, C. (2019). "Depopulation processes in European Rural Areas: A case study of Cantabria (Spain)" *Europ. Countrys.* · Vol. 11 · 2019 · No. 3 · p. 341-369 DOI: 10.2478/euco-2019-0021
- EPSON. (2017). "Shrinking rural regions in Europe Towards smart and innovative approaches to regional development challenges in depopulating rural regions".
- Perello M., Avagnina B., López-Murcia J., Heirman K., Tondelli S., De Luca C. (2019), *RURITAGE Methodology for Community based Heritage Management and Planning – CHMP*. Available at: <https://www.ruritage.eu/resources/publications/> (latest access: 9th October 2020)

L'analisi della struttura settoriale e la misura della vocazione economica e produttiva delle aree interne: una proposta metodologica

Giovanni Di Trapani*

Abstract

L'obiettivo del presente lavoro è quello di sottoporre una proposta metodologica di analisi della struttura settoriale e delle vocazioni economiche e produttive dei comuni ricadenti nelle c.d. Aree Interne del Paese. Lo studio, sviluppato nell'ambito dell'Accordo tra IRISS¹ e CNR IGAG² stipulato per il supporto al Progetto PON GOVERNANCE E CAPACITA' ISTITUZIONALE 2014-2020³, mediante un approccio statistico-economico, mira a fornire ai *players* economici, ai decisori pubblici ed ai pianificatori strumenti d'analisi degli aspetti organizzativi e dei motori delle agglomerazioni produttive dei comuni ricadenti nelle aree interne.

L'abbattimento delle barriere alla mobilità spaziale di beni e servizi ha comportato il progressivo annullamento delle distanze ed un avvicinamento delle aree territoriali; di conseguenza, sia gli individui sia le imprese si sono spostate, nel corso degli ultimi anni, da un'area all'altra per produrre beni e servizi, cercando di portare avanti gli investimenti a costi sempre più vantaggiosi. Mediante l'utilizzo di strumenti statistici spaziali, il presente lavoro vuole contribuire all'interpretazione delle identità e delle vocazioni economiche e produttive dei comuni ricadenti nelle c.d. aree interne, offrendo anche una chiave per l'identificazione di nuove forme di aggregazione diverse da quelle configurate nell'ambito SNAI. L'obiettivo specifico del presente lavoro è, pertanto, riconducibile all'opportunità di evidenziare le nuove e possibili relazioni inter-istituzionali nell'ambito di un modello di governance basato sulle risorse endogene del territorio.

Sulla base, quindi, dello studio, del computo e dell'analisi di alcuni indici territoriali ed economici, il presente lavoro intende selezionare un "cruscotto" di indicatori con lo scopo di implementare un Data Base in grado di superare i limiti dei metodi correnti per misurare la specializzazione dei territori. Tali metodi, infatti, contengono un numero sempre maggiore di duplicazioni e non consentono una rapida ed immediata consultazione se non previo articolate e spesso complesse *query* di calcolo.

L'obiettivo specifico della proposta metodologica che il presente lavoro intende portare avanti è quello di contribuire all'ampia letteratura dedicata ai modelli di localizzazione, specializzazione e concentrazione delle attività economiche e produttive fornendo nuovi elementi di analisi, basati su l'utilizzo di statistiche in valore aggiunto. Dopo una prima analisi degli indicatori relativi ad una

area SNAI opportunamente selezionata, il lavoro intende mettere a confronto i risultati conseguiti raffrontando dapprima le singole realtà comunali per poi procedere attraverso successive aggregazioni territoriali a raffrontare gli indicatori in relazione al tessuto economico produttivo delle Aree Interne del Paese.

Introduzione

Il presente lavoro, in un'ottica di utilizzo di strumenti statistico spaziali, mira all'individuazione ed al computo di indicatori in grado di localizzare e rappresentare le agglomerazioni economiche e produttive nei territori oggetto della Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI). Il lavoro prevede un *case study* e porrà, pertanto, l'accento sulle identità e sulle vocazioni economiche e produttive dei Comuni ricadenti nell'Area Interna - Alta Irpinia.

L'obiettivo generale del presente lavoro è riconducibile all'opportunità di evidenziare le nuove e possibili relazioni inter-istituzionali dei comuni, contribuendo ad una *vision* sistemica che possa consentire di "andare oltre la SNAI". Sulla base del computo e dell'analisi di alcuni indicatori territoriali ed economici, nel presente lavoro si è inteso selezionare un "cruscotto" di indici ed indicatori con lo scopo di implementare un Data Base al fine di superare i limiti conseguenti alla ampia disponibilità di informazioni già fruibili. E', di fatti, ampiamente riconosciuto, che le tradizionali statistiche siano diventate sempre meno adeguate al fine di misurare la specializzazione dei territori. Queste contengono un numero sempre maggiore di duplicazioni e non consentono una rapida ed immediata consultazione se non previa articolate e spesso complesse *query* di calcolo.

L'obiettivo specifico del *paper* è quello di implementare la già ampia letteratura dedicata ai modelli di localizzazione, specializzazione e concentrazione delle attività economiche e produttive (Bonaccorsi & Nesci, 2006) fornendo nuovi elementi di analisi, basati sull'utilizzo di statistiche in valore aggiunto, grazie alla disponibilità di database e nuove metodologie d'analisi.

Dopo una prima analisi degli indicatori il lavoro metterà a confronto i risultati ottenuti raffrontando dapprima le singole realtà comunali per poi procedere, attraverso successive aggregazioni, a raffrontare gli indicatori con particolare riferimento all'Area Interna Alta Irpinia. L'analisi condotta fornisce - ci si augura - indicazioni utili circa l'effettiva composizione degli operatori produttivi (imprese Imprese pubbliche e no Profit) del territorio dell'Alta Irpinia, almeno in relazione agli aspetti connessi alle attività economiche e produttive.

La Vocazione Economica e produttiva dei Territori

La naturale predisposizione ad attrarre determinati tipi di domanda ed a soddisfare in maniera particolarmente efficace ed efficiente le attese specifiche dei turisti e dei residenti, caratterizzata da una pluralità di elementi tangibili e intangibili del luogo, rappresenta quella che in letteratura scientifica prende il nome di vocazione territoriale. Tale concetto esprime e rappresenta l'identità dei territori; solo attraverso la capacità di costruire una identità forte, riconoscibile e condivisa dagli attori interni (residenti) questi saranno in grado di comunicare un'immagine dell'identità del territorio che può rappresentarne la chiave competitiva. Nell'analizzare i territori e nell'approccio ad intere aree geografiche diventerà cruciale lo studio proprio di quella vocazione, intesa come una delle caratteristiche principali del territorio, e in quest'ambito assurge a ruolo centrale il concetto di Cultura locale, che non è fatta di sole tradizioni, di feste religiose, ma anche di legami affettivi, di riconoscimenti reciproci, di vincoli socialmente riconosciuti (Simeon, Buonincontri, & Di Trapani, Dal Turismo Culturale al Turismo Esperienziale e Creativo, 2010).

Promuovere un territorio non significa unicamente valutare i tassi di disoccupazione o i caratteri socio-demografici, ma significa anche occuparsi del clima, dei movimenti sociali, delle trasformazioni in corso, quindi di variabili sicuramente meno quantificabili, ma non per questo meno importanti (Simeon & Di Trapani, Mega eventi e creazione di valore per il territorio: un'analisi delle Esposizioni Universali e Internazionali, 2011). Per considerare il territorio in un quadro più ampio e complesso, è necessario partire da quello che il luogo riesce ad esprimere e quello che ha espresso culturalmente e socialmente, lavorando su aspetti più intangibili, che riguardano anche la storia, l'identità, la vocazione di un territorio (Sepe & Di Trapani, 2010).

Gli attori del territorio

“Un territorio è sede di un insieme di attori costituiti da persone fisiche e da organizzazioni più o meno complesse, dotate di risorse e finalizzate allo svolgimento di determinate attività che, almeno in parte, sono realizzate e hanno riflesso sul territorio dove hanno sede.” (Caroli, 2000) I diversi attori (*stakeholder*) che insistono sui territori non vivono con la stessa intensità il luogo in cui operano, ma tutti sono accomunati da almeno un fattore: trarre soddisfazione dai territori o dalle relazioni che in essi hanno luogo. Sono molti i potenziali *stakeholder* dei terri-

tori e tutti sono spinti dalla medesima intenzione: sviluppare relazioni con il tessuto e la rete territoriale che i luoghi esprimono. In letteratura, tali attori sono stati ampiamente studiati ed è così possibile distinguerli in base alla natura giuridica, alla missione istituzionale, al rilievo economico e a quello sociale. Generalmente vengono ripartiti in tre grandi categorie:

1. i residenti;
2. le imprese e le attività commerciali insediate sul territorio.
3. le associazioni (sportive, culturali, sociali, ecc.) che operano in esso.

I primi - i **residenti** - sono interlocutori privilegiati e destinatari principali degli interventi dei *policy maker*. Si può ragionevolmente ipotizzare che essi saranno tanto più soddisfatti quanto più il territorio è in grado di offrire livelli di qualità della vita coerenti con le loro aspettative (Rizzi & Scaccheri, 2006). Questi ricercheranno nel territorio il miglioramento e l'ottimizzazione degli aspetti connessi alla sanità e all'ambiente, alla sicurezza, all'accessibilità e al grado di fruibilità delle risorse, alle relazioni sociali, alla cultura e al divertimento. Per le **imprese e le attività commerciali** la qualità dei territori assume valore diverso, sarà, infatti, più elevata se è in grado di offrire vantaggi di tipo localizzativo ed economie esterne. Generalmente focalizzano il loro giudizio in relazione a fattori connessi alla vicinanza a reti e nodi di comunicazione di grande rilevanza, alla prossimità delle fonti di approvvigionamento, alla presenza di un buon mercato di sbocco, alla vicinanza di altre imprese complementari, alla presenza di una popolazione che costituisca forza lavoro con elevato livello di istruzione e professionalità specifiche.

L'ultima categoria - rappresentato dalle **associazioni** - talvolta ignorate nell'elenco degli stakeholder, ma poiché il terzo settore è un fenomeno che presenta un forte potere caratterizzante, può rappresentare un elemento di forte vivacità dei territori.

L'analisi delle relazioni è, pertanto, fondamentale perché costituiscono la vera essenza dei territori e sono alla base della crescita e dello sviluppo rappresentandone una risorsa strategica fondamentale per la loro capacità di attrarre nuove risorse (Bagarani & Cannata, 1993).

La metodologia d'analisi

Con l'obiettivo di analizzare e misurare le identità e le vocazioni economiche e produttive dei territori ricadenti nelle Aree Interne e quindi anche dei comuni, si affronterà il tema

dell'individuazione di un “cruscotto” di indici ed indicatori. Questo delicato obiettivo, ha richiesto l'impiego di una metodologia basata sull'applicazione di tecniche multivariate a causa delle numerose variabili che operano contemporaneamente nel tempo e nello spazio e che caratterizzano i fenomeni ed i processi precedentemente enucleati (Anselin, 1995). La verifica dell'assetto economico/territoriale delle cosiddette Aree Interne, in un periodo caratterizzato dalla contemporanea crisi finanziaria ed economica, rende il presente lavoro di grandissima attualità in quanto, si ritiene, possa rispondere anche all'esigenza mai sopita di investigare più da vicino quelle tematiche che più direttamente coinvolgono e riguardano le politiche di coesione e le politiche regionali di sviluppo.

Come ribadito in precedenza, l'interesse per lo studio degli aspetti organizzativi delle agglomerazioni industriali è ancora al centro del dibattito di molti studiosi non solo di matrice aziendale e, in quest'ottica, lo studio di metodologie d'intervento risponde all'esigenza di investigare le tematiche che più direttamente coinvolgono e riguardano anche le politiche di sviluppo (Di Trapani, Politiche Territoriali e Rischi Catastrofici - Profili e approcci alle coperture assicurative, 2014).

Le fonti dei dati

Si chiarisce innanzitutto, che tutti i quozienti e gli indicatori che saranno presentati nel presente lavoro sono stati realizzati grazie alla disponibilità dei dati (OpenSource) con fonte ISTAT. Si precisa, altresì, che le informazioni riguardanti il numero degli addetti e le sedi delle imprese che insistono sui territori sono raggruppate per settore economico (Ateco). Prima di procedere oltre, si ritiene doveroso chiarire, in termini di premessa metodologica, che per la struttura sottostante la costruzione del Data Set, si è considerato in termini quantitativi il valore numerico espresso degli addetti delle imprese. Per questi si è tenuto in considerazione unicamente il valore informativo del parametro dimensionale e non vanno intesi in termini di misura dei livelli occupazionali.

Al fine di conseguire i risultati dell'analisi più rispondenti alle finalità dello studio, si premette che è stata operata una riclassificazione delle aggregazioni territoriali che ha comportato, per i settori economici, una ricostruzione dei parametri d'analisi

Il “set” di Indicatori d'Analisi

Al fine di offrire un punto di osservazione sulle principali dinamiche economiche e produttive ed individuare eventuali similarità a livello territoriale, sono stati costruiti i se-

guenti indicatori statistici:

- il quoziente di localizzazione;
- l'indice di specializzazione;
- l'indice di concentrazione (omogeneità territoriale).

Il Quoziente di localizzazione (Q_i^j)

Nell'ambito degli indicatori che misurano la diversa composizione di una popolazione in sottogruppi, in aree diverse, proponiamo l'impiego dei quozienti di localizzazione. Data un ambito territoriale R divisa in r sub-aree, i quozienti di localizzazione vengono utilizzati per confrontare il grado di concentrazione di uno specifico sottogruppo j-esimo della popolazione nella i-esima sub-area $\frac{P_i^j}{P_j}$ con il livello

di concentrazione della popolazione complessiva nella sub-area i-esima rispetto all'intero ambito territoriale R $\frac{P_i}{P}$

Il concetto di localizzazione mira allo studio delle caratteristiche strutturali di un sistema produttivo (Sforzi, 2000). È riferito ad una specifica attività economica e ad una determinata porzione del territorio, Amministrativa (Regioni, Province, Comuni) non Amministrativa (Area Interna). Gli indici di localizzazione sono rapporti di composizione che usano variabili strutturali, nel nostro caso il Numero di Unità di Imprese e gli Addetti, misurano il peso di un gruppo di Attività Economiche sull'Aggregazione territoriale.

Considerate le sedi di impresa e gli addetti L_i^j nel settore di attività economico i nell'unità territoriale j, il quoziente di localizzazione è dato dal seguente rapporto:

$$Q_i^j = \frac{\frac{L_i^j}{\sum_i L_i^j} \frac{P_i^j/P_i}{P^j/P}}{\frac{\sum_j L_i^j}{\sum_i \sum_j L_i^j}}$$

dove al numeratore c'è l'indice settoriale (a) della j-esima Ut (comune) e al denominatore lo stesso, ma a livello territoriale più elevato (b).

a - Indice Settoriale (Comunale)

$$P_i^j/P_i = \frac{L_i^j}{\sum_i L_i^j}$$

dove:

i – Attività Economica /Settore
J – Unità Territoriale

b - Indice Settoriale (Aggregazione Comune – Contesto Territoriale)

$$P^j/P = \frac{\sum_j L_i^j}{\sum_i \sum_j L_i^j}$$

dove:

i - Attività Economica /Settore
J – Unità Territoriale

Il Quoziente di localizzazione esprime, allora, la misura relativa dei sistemi economici locali; generalmente se $Q_i^j > 1$ esiste una specializzazione.

Il quoziente di localizzazione per un certo sottogruppo di popolazione j-esimo in una certa sub-area i-esima assume valore minimo pari a 2 quando la frequenza del sottogruppo nella sub-area è pari a 0. Infatti,

$$Q_i^j = \frac{P_i^j/P_i}{P^j/P} = 0 \Leftrightarrow \frac{P_i^j}{P_i} = 0 \Leftrightarrow P_i^j = 0$$

Non esiste invece un limite massimo al quoziente di localizzazione; tale situazione: configurabile teoricamente come il caso in cui la i-esima sub-area risulti totalmente costituita da soggetti appartenenti al sottogruppo j-esimo della popolazione e, tuttavia, la proporzione di tale sottogruppo nella popolazione complessiva sia tendente a 0: un piccolo sottogruppo che domina completamente una sub-area. Analogamente, qualora si utilizzi la formula alternativa

$$Q_i^j = \frac{P_i^j/P_i}{P^j/P}$$

il quoziente di localizzazione per il gruppo j-esimo nella sub-area i-esima assume massimo valore quando tutta la popolazione del sottogruppo j-esimo concentrata nella i-esima sub-area e la popolazione complessiva della sub-area tende a zero: una piccola sub-area dominata completamente da un sottogruppo.

L'Indice di specializzazione (S_i^j)

È un indicatore della concentrazione di Aggregazione Territoriale dei comparti economici, indica la concentrazione dei diversi settori e comparti economici (Nazara & Hewings, 2004). La concentrazione sarà calcolata utilizzando il numero delle aziende e degli addetti. Poiché il quoziente di localizzazione (Q_i^j) è

riferito ad un solo settore di attività economica è possibile utilizzare una sintesi dei quozienti di localizzazione di tutti i settori considerati per una j-esima unità territoriale, dato dall'indice di specializzazione:

$$S_i^j = \frac{1}{2} \sum_i \left| \frac{L_i^j}{\sum_i L_i^j} - \frac{\sum_j L_i^j}{\sum_i \sum_j L_i^j} \right|$$

Sintesi (media) dei quozienti di localizzazione (Q_i^j) di tutte le Attività Economica /Settori

(i) per Unità Territoriale (j). L'indice di specializzazione settoriale indica la concentrazione dei diversi settori e comparti economici, e presenta valori compresi tra un minimo di zero, nel caso di assenza di specializzazione, e un massimo di uno, nel caso di massima specializzazione. È costruito in modo da porre in risalto il livello di specializzazione in un certo comparto industriale rispetto alla media dell'insieme di tutti i comparti facenti parte della stessa realtà territoriale. Caratteristica importante dell'indice di Specializzazione è la possibilità di calcolarlo per tutti i settori nei quali un territorio è attivo, addivenendo successivamente alla somma progressiva degli indici così determinati.

L'Indice di concentrazione (C_i^j)

Allo stesso modo, è possibile utilizzare una sintesi dei quozienti di localizzazione di tutti i comuni considerati per ogni settore di attività economica, attraverso il calcolo di un indice di concentrazione:

$$C_i^j = \frac{1}{2} \sum_j \left| \frac{L_j^i}{\sum_j L_j^i} - \frac{\sum_i L_j^i}{\sum_j \sum_i L_j^i} \right|$$

Sintesi (media) dei quozienti di localizzazione (Q_i^j) di tutti le Unità Territoriale (j) per ogni Attività Economica /Settore (i). In statistica economica, un indice di concentrazione (indice di omogeneità) è un indice statistico che serve per misurare in che modo un'attività Economica o Settore è "diviso" tra i comuni appartenenti un'aggregazione più ampia. In economia si usa per misurare la presenza di tipologia di imprese (attività economiche o Settori) in un comune o un territorio (contesto territoriale) (Rizzi & Scaccheri, 2006).

Descrizione dei risultati

L'elaborazione degli indici e degli indicatori, consente di analizzare la struttura produttiva dei territori ricadenti nelle Aree Interne; un vero e proprio approfondimento di natura quantitativa sulle realtà economiche e produttive con l'obiettivo di contribuire all'am-

pia letteratura dedicata ai modelli di specializzazione fornendo nuovi elementi di analisi, basati sull'utilizzo ed impiego di statistiche con l'auspicio che possano rappresentare un vero e proprio valore aggiunto per gli studi sul commercio e la frammentazione della produzione.

Il modello di analisi e gli indici e gli indicatori impiegati.

Per misurare la specializzazione si sono presi in considerazione gli indici settoriali, i quali mettono in relazione la quota settoriale della numerosità delle imprese e del numero di addetti con la quota del settore a livello territoriale partendo dal presupposto che un rapporto positivo fra le due quote esprima una misura relativa dei sistemi. Questa misura sintetizza il contenuto della presenza di Imprese e di Addetti sui territori fornendo un quadro di natura meramente quantitativa della loro localizzazione.

Il grado e l'intensità dei valori espressi da tale indice è stato misurato in relazione alle tipologie di attività economiche ricadenti nei territori delle Aree Interne suddividendole in tre gruppi:

1. IM – Imprese;
2. IP – Imprese Pubbliche;
3. NP – No Profit.

Rapportando quindi gli indici settoriali si è giunti ad un ulteriore misura d'analisi: il Quoziente di Localizzazione (Q_i^j), al fine di rendere facilmente intellegibili i risultati pervenuti dall'impiego di tale indice è stato contingen- tato in tabelle ed espresse per ciascun territo- rio prima a livello comunale per poi riaggre- garlo per le Aree Interne.

Infine, tenendo presente che le Localizzazioni (Q_i^j) sono riferite ad un solo settore di attività economica, si è provveduto ad elaborare due indicatori sintetici che consentono di misurare la Specializzazione (S_i^j) e la Concentrazione (C_i^j), meglio intesa come la omogeneità della presenza per le differenti tipologie di attività produttive per settore e codifica ATECO. Attraverso la sequenza logica di creazione del set di indicatori si perviene all'individuazione della misura quantitativa delle vocazioni economiche e produttive dei territori. Tale sequenza logica, può così essere riassunta: Individuazione del posizionamento delle attività economiche e delle possibili aggregazioni produttive – Indici settoriali;

1. Identificazione del grado di localizzazione delle attività sia in forma individuale che aggregate per settori di attività → Quo- ziente di localizzazione (Q_i^j);
2. Misura del livello di qualificazione produttiva, elemento, questo, in grado di

“catturare” l'intensità e la distribuzione spaziale e territoriale → Indice di specializzazione (S_i^j);

3. Valutazio- ne, attraverso l'indice di con- centrazione (C_i^j), del livello di omogeneità per attività economica degli ambiti territoriali sia a livello comunale che di contesto territoriale.

L'Area Interna “Alta Irpinia”

La provincia campana Avellino prevede tra le macro classi dei Comuni l'area interna denominata Alta Irpinia; il protocollo di intesa con cui si diede il via all'individuazione della strategia di sviluppo del territorio attraverso la gestione in forma associata di funzioni fondamentali e di servizi specificava che i comuni ricadenti nell' “Alta Irpinia” fossero un'area pilota.

Al fine meramente esemplificativo - ad uso quindi del *case study* - di seguito si riportano i principali risultati delle elaborazioni effettuate per l'area interna “Alta Irpinia”. Nella successiva Tabella 1 è preliminarmente riportato l'elenco dei comuni ricadenti nell'area Interna; per ciascun comune è indicata la popolazione residente e la relativa superficie totale; è, altresì indicata per ogni comune la tipologia di Classe⁴

L'area interna Alta Irpinia conta un numero della popolazione complessiva pari a 64.386 residenti⁵. L'area è composta da 25 comuni, di cui 2 (8%) di classe Intermedia, 2 (8%) Ultra- periferici e 21 (84%) Periferici.

L'applicazione della metodologia presentata nella prima parte del presente lavoro al contesto territoriale dell'area interna ha consentito di individuare un cruscotto di indicatori e precisamente di ottenere - *in primis* - una quantificazione quali-quantitativa dell'indice settoriale (P) e del quoziente di localizzazio-

ne (Q_i^j) nei 25 comuni ricadenti nel contesto Alta Irpinia, per poi tabellare i valori della specializzazione (S_i^j) delle differenti realtà amministrative.

Per il *case study* in esame, si è voluto procedere affidando agli strumenti di rappresentazio- ne geo-spaziale (Quantum GIS) il compito di giungere alla più opportuna raffigurazione dei valori calcolati. Attraverso l'impiego di mappe e la compilazione dei dati geografici (Ellison & Glaeser, 1997) si è reso possibile organizzare le informazioni desumibili dal cruscotto di indicatori elaborato di integrare gli algoritmi di processing precedentemente descritti.

Nella successiva Figura 2, pertanto, si è provveduto ad esporre i risultati dell'analisi per le Imprese, per le Imprese pubbliche e per gli Enti No Profit “clusterizzando” i valori della specializzazione per numero di Unità produttive e per Addetti.

Conclusioni

La nostra analisi dello *case study* sull'Area Interna è, quindi, sinteticamente riportata nella precedente Figura 2 ed ha messo in evidenza la struttura territoriale dell'area denominata Alta Irpinia, la quale presenta con tutta evi- denza la localizzazione di n. 4.769 attività pro- duttive. Di queste, 4.307 (90,3%) sono ricon- ducibili alla categoria Imprese, 204 (4,3%) Imprese Pubbliche e 258 (5,4%) sono ascrivibili a soggetti quali enti No Profit. I Coefficienti di localizzazione (Q_i^j) dei 28 comuni ricadenti nell' A.I. Alta Irpinia presentano valori estremamente volatili, il che consente di esprimere che il territorio presenti un'ampia diversificazione delle attività produttive. Tale diversificazione può essere brevemente ricondotta ai principali settori economici; in particolare il 52,53% di Unità produttive fanno riferimento ad attività “secondarie”, il 28%

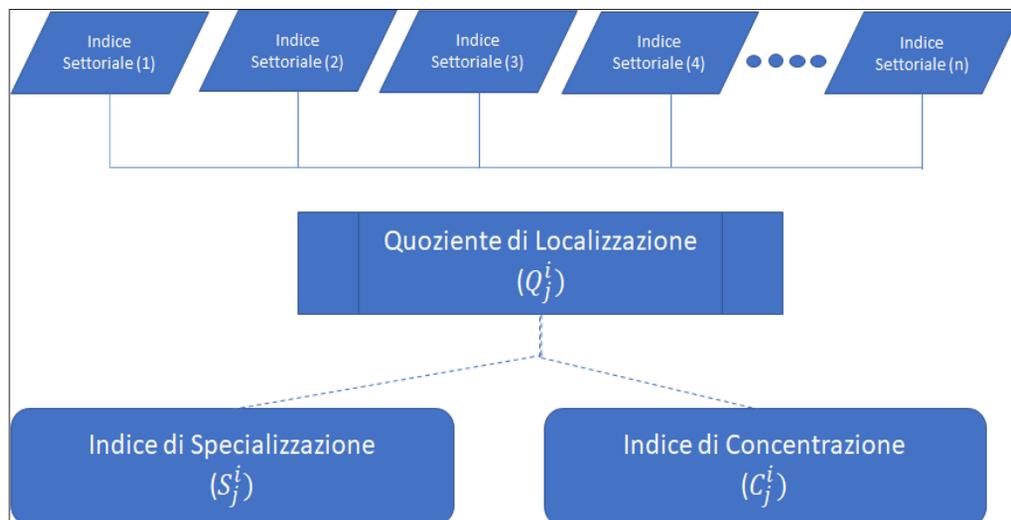


Figura 1 – Sequenza “cruscotto” di indici ed indicatori. Nostra elaborazione

Tabella 1 – Area Interna – ALTA IRPINIA: Elenco comuni, popolazione Superficie e tipologia di Classe del Comune

Comune	Pop. Residente (ISTAT_2011)	Sup.Totale (in Km ²)	Classe
Andretta	2.056	43,6492	E – Periferico
Aquilonia	1.815	56,1498	E – Periferico
Bagnoli Irpino	3.274	68,8055	F - Ultraperiferico
Bisaccia	3.919	102,1591	E – Periferico
Cairano	348	13,8106	E – Periferico
Calabritto	2.500	56,3349	E – Periferico
Calitri	4.921	101,0596	F - Ultraperiferico
Caposele	3.537	41,2835	E – Periferico
Cassano Irpino	967	13,0748	E – Periferico
Castelfranco	2.104	11,689	E – Periferico
Conza della Campania	1.432	51,637	E – Periferico
Guardia Lombardi	1.803	55,8739	E – Periferico
Lacedonia	2.465	82,0955	E – Periferico
Lioni	6.335	46,5119	E – Periferico
Montella	7.877	82,955	E – Periferico
Monteverde	831	39,5761	E – Periferico
Morra De Sanctis	1.309	30,4126	E – Periferico
Nusco	4.258	53,6014	E – Periferico
Rocca San Felice	869	14,4119	D - Intermedio
Sant'Andrea di Conza	1.662	7,0469	E – Periferico
Sant'Angelo dei Lombardi	4.304	55,1056	E – Periferico
Senerchia	1.014	32,0256	E – Periferico
Teora	1.543	23,2065	E – Periferico
Torella dei Lombardi	2.225	26,569	E – Periferico
Villamaina	1.018	9,0367	D - Intermedio

Nostra elaborazione; fonte: ISTAT 2011

sono attività “terziarie” e solo 43 imprese esercitano attività economica nel settore “primario”. Un territorio, quindi, fortemente vocato per lo più ad attività economiche di tipo manifatturiero; di cui 1.401 afferenti al commercio e 1.104 a carattere industriale. In relazione al settore terziario, preme evidenziare che il 57% svolge attività di servizi alle imprese e poco più del 28% (382) presentano, invece, una vocazione prevalentemente turistica. Più in particolare, soffermandosi ad un livello di analisi direttamente ascrivibili ai territori comunali, possiamo rilevare dagli indici di specializzazione una più accurata analisi delle vocazioni produttive. La maggiore specializzazione a livello comunale è espressa dalle tipologie di imprese (IM) e gli enti no profit (NP), mentre per quanto attiene la classificazione di imprese pubbliche (IP) l'indice si attesta su valori molto più bassi. Relativamente alle imprese (IM) sono due i comuni con valori (S_i^j) più elevati e precisamente: Nusco e Montella. In relazione alle Imprese pubbliche (IP) è il comune di Cairano quello che presenta il valore maggiore; in ultimo per quanto attiene gli enti No Profit (NP), limitatamente alla variabile Numero di unità, il comune con valore maggiore è il comune di Cairano.

Note

- * Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo (IRISS), Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), Napoli, g.ditrapani@iriss.cnr.it
Componente del Gruppo di Coordinamento dello staff PON Sismico, Referente della “Programmazione degli interventi e analisi costi benefici” <https://govrsv.cnr.it/staff-view/giovanni-di-trapani/>
1. Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo (IRISS) del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) – www.iriss.cnr.it
2. Istituto di Geologia Ambientale e Geoingegneria (IGAG) del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) – www.igag.cnr.it
3. Programma per il supporto al rafforzamento della governance in materia di riduzione del rischio sismico e vulcanico ai fini di protezione civile - stipulato tra l'Istituto di Geologia Ambientale e Geoingegneria (IGAG) del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) e il Dipartimento della Protezione Civile Nazionale - <https://govrsv.cnr.it/>
4. I comuni di aree interne sono amministrazioni comunali che distano più di 20 minuti di percorrenza rispetto ad un polo che riveste il ruolo di centro di offerta di servizi fondamentali relativi all'istruzione. I comuni ricadenti nelle Aree interne sono suddivisi in tre classi: D – Intermedio, E – Periferico, F – Ultraperiferico. I comuni non ricadenti

nelle Aree interne, definiti Centri, sono altresì suddivisi in tre classi, e precisamente: A – Polo; B - Polo intercomunale; C - Cintura.

5. Fonte dati: ISTAT 15° Censimento della popolazione e delle abitazioni, i dati si riferiscono al 9 ottobre 2011. La popolazione censita, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 209 del 18 dicembre 2012, diviene riferimento legale per il Paese fino alla successiva rilevazione censuaria ed è perciò definita “popolazione legale”, salvo che non intervengano modifiche dipendenti da eventuali variazioni territoriali nella circoscrizione comunale, posteriori alla data del 9 ottobre 2011.

Bibliografia

- Antonelli, G., & Moschera, L. (2005). Regolazione istituzionale e dinamiche interorganizzative per la competitività di un cluster”, in Mercurio R., Organizzazione, Regolazione e Competitività. : McGrawHill Milano.
- Antonelli, G., Moschera, L., & Mollona, E. (s.d.). How to save clusters from dying. *Workshop on Organization Paths - Paths of Organising* (p. 2006). Berlino 3-4 Novembre: ELASM.
- Asheim, B. T., & Isaksen, A. (1997). Localisation, Agglomeration and Innovation: Towards regional Innovation Systems. *Norway, European Planning Studies*, 5, 3.
- Bagarani, M., & Cannata, G. (1993). Dalle zone agrarie ai distretti agroindustriale: un percorso oltre il censimento. In G. Cannata, *L'agricoltura nel Molise alla luce del Censimento 1990*. Campobasso: Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali, Università degli Studi del Molise.
- Bonaccorsi, A., & Nesci, F. (2006). *Bacini di competenze e processi di agglomerazione*. Milano: Franco Angeli,.
- Carbonaro, I. (2011). Measuring wellbeing with TOPSIS. *Proceedings of 58th World Statistics Congress*. Dublin, 21-26 Ago: ISI.
- Caroli, M. G. (2000). *Il marketing territoriale*. Franco Angeli, (pag. 44).
- Cercola, R. (1999). Economia neoindustriale e marketing territoriale. *Sviluppo e organizzazione*, n. 172, pag. 67.
- Di Maggio, P., & Powell, W. W. (1983). The ironcage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, n. 48, pp. 147- 160.
- Di Trapani, G. (2006). *L'evoluzione della pianificazione strategica negli enti locali: aspetti concettuali ed operativi*. Salerno: Università degli Studi di Salerno (Tesi dottorato di ricerca in Economia e direzione delle aziende pubbliche).
- Di Trapani, G. (2014). Politiche Territoriali e Rischi Catastrofali - Profili e approcci alle coperture assicurative. *Quindicinale on line diretto da Clementina Gily ISSN: 1874-8175 - 1*, pag. 22-23.
- DTI. (2001). Business Clusters in the UK - A First Assessment, London, Department of Duraton. In G., & R. Overman, *Testing for Localisation Using Micro- Geographic Data*. CEPR Discussion Paper, no. 3379.
- Ellison, G., & Glaeser, E. (1997). Geographic Concentration in U.S. Manufacturing Industries: A

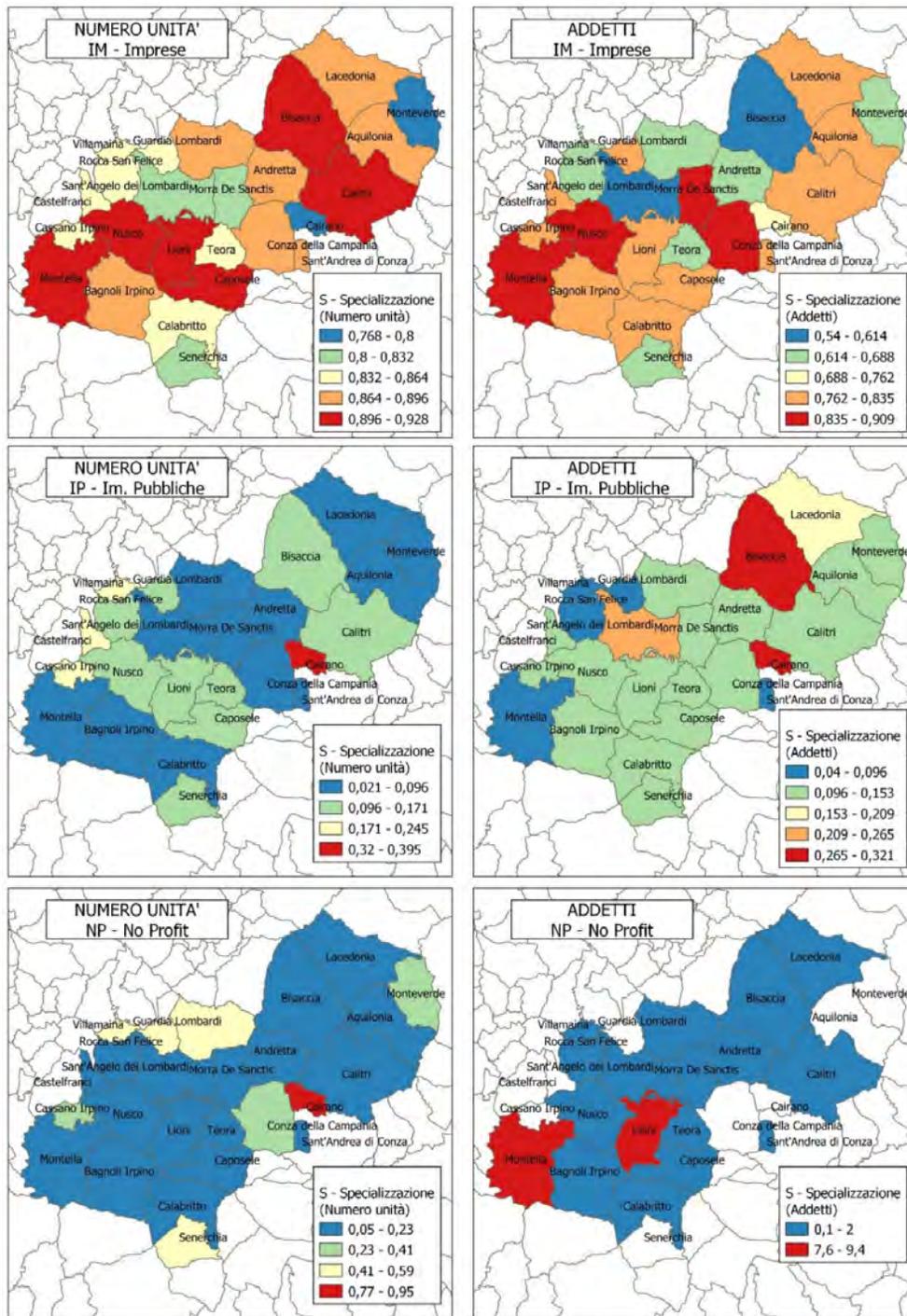


Figura 2 – Indice di Specializzazione (S_i) per Numero Unità e per Addetti (Valori espressi per Imprese, Imp. Pubbliche ed enti No Profit)
 Nostra elaborazione a cura del Dott. Stefano Dente.

Dartboard Approach. *Journal of Political Economy*, n. 105 (5), pp. 889-927.
 Forino, G., Salvati, L., & Perini, L. (2014). Dinamiche socio-demografiche, paesaggio e degrado delle terre nella Piana del Sele: un inquadramento geo-economico. *Bollettino della Società Geografica Italiana, Serie XIII*, 7, pp. 201-215.
 Forte, F. (2013). *Le inquietudini del progettare urbanistica. La precarietà di una proposta di piano. Capaccio Paestum*. Roma.: Aracne.
 Gibelli, M., & Paolillo, P. (2001). La cultura del lavoro e il territorio dell'alto milanese. In M. Gibelli, & P. Paolillo, *Una strategia di marketing territoriale*. Firenze: Alinea.

Gillespie, A., Richardson, R., & Cornford, J. (2001). Regional Development And the New Economy. In 6-1. EIB Papers, *European Economic Growth: The Impact of New Technologies*. Luxembourg: European Investment Bank.
 Hargrave, T., & Van de Ven, A. H. (2006). A collective action model of institutional innovation. *Academy of Management Review*, 31; 4, pp. 864-889.
 Hoffman, A., & Ventresca, M. (2002). Introduction. In A. Hoffman, & M. Ventresca, *Organizations, Policy, and the Nature Environment Institutional and Strategic Perspectives* (p. pp.1-38). Stanford University press.
 IPI. (2002). L'esperienza italiana dei distretti industriali. In Istituto, Tagliacarne, G., & Unioncamere,

Rapporto 1996 sull'impresa e sulle economie locali. Milano: Franco Angeli.
 Landabaso, M. (2000). Innovation and Regional Development Policy. In F. Boekema, K. Morgan, S. Bakkers, & R. Rutten, *Knowledge, Innovation and Economic Growth. The Theory and Practice of Learning Regions* (p. pp.73-94). Cheltenham: Edward Elgar .
 Malcevski, S. (1982). Indici ambientali e studi di impatto. In P. Schmidt di Friedberg, M. S., & A. Moroni, *Il bilancio di impatto ambientale; elementi costitutivi e realtà italiana* (p. 239-271). Parma: S.it.E.
 Nazara, S., & Hewings, G. J. (2004). Spatial Structure and taxonomy Decomposition in Sift-Share Analysis. *Growth & Change*, n.35, 476-490.
 Nussbaum, M. C. (2012). *Creare Capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil*. Bologna: il Mulino.
 Rizzi, P., & Scaccheri, A. (2006). *Promuovere il territorio. Guida al marketing territoriale e strategie di sviluppo locale*. Milano: FrancoAngeli.
 Sepe, M., & Di Trapani, G. (2010). Cultural tourism and creative regeneration: two case studies. *International journal of culture, tourism and hospitality research (Print) ISSN: 1750-6182 Emerald*, 4 (3), pagg. 214-227.
 Simeon, M. I., & Di Trapani, G. (2011). Mega eventi e creazione di valore per il territorio: un'analisi delle Esposizioni Universali e Internazionali. *Sinergie (Verona) ISSN: 0393-5108 - CUEIM. Consorzio universitario economia industriale e manageriale.*, pagg. 179-202.
 Simeon, M. I., Buonincontri, P., & Di Trapani, G. (2010). Dal Turismo Culturale al Turismo Esperienziale e Creativo. In E. Becheri, *TURISMO ITALIANO 2008 2009 Pensare Turisticamente XVI edizione*. Milano (ITA): Franco Angeli, 978-88-568-1207-7.
 Tempel, A., & Walgenbach, P. (2007). Global standardization of organizational forms and management practices? What new institutionalism and the business-systems approach can learn from each other. *Journal of Management Studies*, 44, 1-27.
 Thornton, P. (2004). *Markets from culture*. Stanford, CA.: Stanford University Press.
 Valdani, E., & Ancarani, F. (2000). Il marketing territoriale nell'economia della conoscenza. In E. Valdani, & F. Ancarani, *Strategie di marketing del territorio* (p. 35). Milano: Egea.

Acknowledgements

Desidero esprimere la mia sincera gratitudine al Dott. Stefano Dente, Istruttore Tecnico presso l'ufficio Ambiente ed Edilizia e Responsabile della gestione del Sistema Informativo Territoriale del Comune di Montepulciano (SI) presso la Soc. Montepulciano Servizi S.r.l. per l'instancabile lavoro svolto per la creazione e la realizzazione delle mappe di cartografia tematica degli indicatori di Specializzazione (Figura 2).

Disequilibri territoriali. Dalla terminologia alle questioni verso nuove traiettorie di bilanciamento

Stefania Oppido*

e Stefania Ragozino**

Abstract

Within the European and international context, in last decades, the development dynamics produced an increasing anthropization of central areas; conversely, peripheral areas have been deprived of functions and activities, becoming more and more remote. This process has caused conditions of territorial imbalance addressed by the scientific debate and the political agenda. The research focuses on these issues to reflect on possible strategies for territorial rebalance, by developing a Systematic Literature Review to systematize terms mostly used to indicate areas affected by these phenomena, and to identify approaches, policies and practices to contrast them. The qualitative analysis phase here presented deepens the first macro-category of investigation related to the thematic framework and the definition of terms. Preliminary results allow a reflection on a necessary deeper understanding about strength and weakness elements of the peripheral areas to be considered as parts of the territorial system for a more balanced systematic development strategy.

Introduzione

In molti contesti dell'Unione Europea, le dinamiche di sviluppo degli ultimi decenni hanno determinato condizioni di disequilibrio territoriale che hanno colpito luoghi, comunità ed economie, ponendo agli Stati Membri la necessità di implementare politiche di coesione che possano mitigare processi di marginalizzazione in atto e perseguire uno sviluppo più equo ed equilibrato. I modelli di crescita economica, infatti, hanno generato una crescente polarizzazione tra aree sempre più attrattive – in termini di servizi, opportunità di lavoro e realizzazione personale, innovazione tecnologica e sociale – ed aree che risultano sempre più periferiche. A queste ultime, soggette ad un processo di declino economico e demografico, di esclusione da network istituzionali, decisionali, economici e culturali (Copus, Mantino, & Noguera, 2017), sembra non si riconoscano più ruoli nel sistema territoriale. Tali questioni sono al centro della Politica di Coesione dell'Unione Europea la cui programmazione per il periodo 2021-27 dovrà confrontarsi con sfide rese ancora più complesse dalla pandemia da Covid-19, basti pensare ai gap messi inequivocabilmente in

evidenza in termini di disuguaglianze territoriali, di accesso ai servizi essenziali, in particolare quelli sanitari, e relativi ad infrastrutture fisiche e digitali.

Il tema dei disequilibri e delle disuguaglianze territoriali nel contesto europeo ed internazionale è oggetto di indagine presso il CNR-IRISS di Napoli già dal 2017, sia attraverso attività sul campo di ricerca-azione relative a casi studio nazionali, sia attraverso l'approfondimento del dibattito scientifico e dell'agenda politica internazionale finalizzata ad evidenziare sfide, orientamenti, metodologie e sperimentazioni ed eventuali risultati conseguiti in altri contesti. L'obiettivo di tali attività di ricerca sia sul piano teorico-metodologico sia sul piano empirico è affrontare, infatti, i seguenti quesiti: Come si definiscono i processi di marginalizzazione nei differenti contesti geopolitici e disciplinari? Quali sono le cause e le dinamiche che li hanno determinati? Attraverso quali politiche, pratiche, driver e strumenti si possono contrastare?

In riferimento alla costruzione di questo framework internazionale, in particolare, la questione è affrontata nell'ambito del progetto di ricerca CNR-IRISS "Disequilibri territoriali e processi di marginalizzazione. Il paesaggio come driver di rigenerazione place-based per aree interne e borghi" anche attraverso un'attività di Systematic Literature Review (SLR) finalizzata a mappare i termini più utilizzati per indicare le aree che subiscono tali fenomeni, ed individuare approcci, politiche e pratiche di contrasto ad essi. Un primo screening della letteratura, infatti, ha evidenziato il carattere multidisciplinare del dibattito e l'uso di una molteplicità di termini riferibili alla contrapposizione tra aree centrali e aree che soffrono di processi di progressiva marginalizzazione.

L'attività di SLR in corso, quindi, è finalizzata a sistematizzare questa molteplicità di termini ed ha consentito sinora di esplorare i settori disciplinari che contribuiscono al dibattito scientifico e all'agenda politica, i contesti geopolitici in cui si stanno sviluppando dinamiche di disequilibrio territoriale e le diverse scale spaziali in cui esse si manifestano. L'elaborazione quantitativa delle informazioni ha, inoltre, evidenziato la frequenza dell'uso dei termini nel tempo, interessante indicatore della vivacità del dibattito scientifico nei diversi archi temporali selezionati.

Per affrontare le questioni relative a tale dibattito si è resa necessaria l'implementazione di una fase di analisi qualitativa della letteratura emersa attraverso la SLR, selezionando in prima istanza i contributi scientifici ritenuti particolarmente rilevanti ai fini delle doman-

de di ricerca. Sin dai primi approfondimenti si evidenzia quanto le condizioni di marginalizzazione siano il risultato di processi complessi che producono disparità socio-spaziali. Si tratta di processi dinamici nei quali perifericità spaziale e marginalizzazione socio-economica e politica si configurano come binomio strettamente interconnesso che alimenta condizioni di disequilibrio territoriale tra aree centrali e aree periferiche. Un settore della letteratura, ad esempio, collega i processi di periferizzazione alla mancanza di innovazione in termini di teoria della polarizzazione economica, alla produzione di svantaggi socio-spaziali in termini di teoria delle disuguaglianze sociali, alle condizioni di dipendenza e di esclusione in termini di teorie politiche (Kühn, 2015).

Nei paragrafi che seguono, a partire da una breve descrizione dei risultati dell'analisi quantitativa della SLR, si presenta una prima fase di analisi qualitativa dei documenti valutati rilevanti ai fini di tale discussione e alcune riflessioni preliminari.

Disequilibri territoriali: terminologie e questioni aperte

Analisi quantitativa: una sintesi dei lavori svolti

La Systematic Literature Review (SLR) è un metodo utilizzato per studiare analiticamente lo stato dell'arte di un argomento (Glossary of Cochrane Community, 2019). Nel caso della ricerca che si presenta, la SLR è stata utilizzata per esplorare e sistematizzare la moltitudine di termini riferiti ad aree interessate da processi di periferizzazione nei diversi ambiti disciplinari e contesti geopolitici, per giungere ad una riflessione basata su dati strutturati e proporre domande di ricerca o risposte che contribuiscano alla conoscenza nel campo dei disequilibri territoriali. Il metodo è stato adottato coerentemente con il PRISMA Statement (Moher, Liberati, Tetzlaff, Altman, & Group, 2015) includendo quattro fasi: identificazione, screening, esigibilità e inclusione.

In una prima fase di lavoro, è stato costruito il database interrogando ISI Web of Science sugli item emersi dallo screening preliminare, in particolare, per ottenere il più alto numero di combinazioni sono stati incrociati gli aggettivi "inland, inner, interior, internal, marginal, non-core, peripher" con i sostantivi "area*, context*, territor* and landscape*" (Oppido & Ragozino, 2019). Attraverso la seguente tipologia di query:

ts=((("inland area*") OR ("inland context*") OR ("inland territor*") OR ("inland landscape*"))

plinari selezionate: Agricultural Economics & Policy, Regional & Urban Planning, Social Issues, Cultural Studies, Demography, Urban Studies, Development Studies, and Economics. I criteri di ricerca hanno considerato:

- Prodotti in lingua inglese per garantire un profilo internazionale alla ricerca;
- Periodo temporale 1965-2018;
- Tipologie di contributi, quali articoli scientifici, libri, capitoli e conference proceedings;
- Tutti i database disponibili in Web of Science Core Collection (Citation Indexes).

I 716 record collezionati sono stati importati in un programma gratuito di gestione e condivisione di documenti, Mendeley, che in automatico ha scartato i doppietti archiviando 458 record. Questi ultimi sono stati esportati in Excel in cui è stato costruito il vero e proprio database di lavoro. Avendo a disposizione gli abstract dei contributi, le operazioni di screening hanno escluso 170 record e confermato 288 record validi per la fase di analisi quantitativa. Infine, da una seconda lettura degli abstract, si sono identificati 68 record utili per l'analisi qualitativa (Figura 1).

Le ricercatrici hanno, quindi, previsto un'attività di testing del protocollo adottato per i primi 100 record validi, per i quali hanno osservato l'ambito disciplinare, quello geografico, la tipologia del contributo e gli item incontrati. Tale fase è stata condivisa con la comunità scientifica internazionale durante l'AESOP Annual Congress Venice 2019 "Planning for Transition" e la SLR è stata validata come metodo utile per il raggiungimento degli obiettivi proposti dalla ricerca (Oppido & Ragozino, 2019).

Nella seconda fase di lavoro, si è sviluppata un'analisi quantitativa di tutti record archiviati che ha previsto, secondo un approccio scientometrico, analisi riguardanti la distribuzione nel tempo delle pubblicazioni, analisi dei settori disciplinari, degli ambiti geografici e della tipologia di documenti. Successivamente, una volta individuati i principali item incontrati, è stata sviluppata un'analisi degli stessi nell'intervallo temporale interessato e un'analisi degli ambiti geografici. Inoltre, è stata svolta un'analisi di dettaglio geolocalizzando i casi studio archiviati che ha mostrato come le caratteristiche delle aree e, quindi dei processi, variano a seconda del contesto che si considera. Tale attività è stata presentata alla quarta edizione del Simposio internazionale "New Metropolitan Perspectives" nel 2020 (Oppido, Ragozino & Esposito De Vita, 2020). I principali risultati emersi da queste due pri-

me fasi di ricerca riguardano:

- L'individuazione di periodi temporali in cui tali temi sono stati riconosciuti rilevanti dalla comunità scientifica, il 1978 come anno di inizio della produzione scientifica probabilmente in seguito all'istituzione dell'European Regional Development Fund (ERDF) e gli anni 1999, 2008, 2014 e 2017 come quattro picchi di interesse sul tema.
- La classificazione dei documenti collezionati secondo le tipologie selezionate (214 articoli, 59 conference proceedings e 15 libri/capitoli).
- I settori disciplinari in cui l'Economia e le Scienze Urbane e Regionali risultano le più ricche di documenti.
- Gli ambiti geografici che mostrano una presenza massiccia di Europa e Asia.
- La tipologia di documenti che evidenzia una prevalenza di casi studio.
- Gli item più presenti che sono "peripher* area*" (121), "marginal area*" (59), "inland area*" (46), e "inner area*" (22), sui quali il gruppo di ricerca ha condotto due ulteriori analisi relative alla loro presenza nel tempo e nei diversi ambiti geografici.
- La presenza massiva di casi studio che è stata approfondita attraverso una geolocalizzazione per i paesi di Cina (43), Italia (21), Regno Unito (14) e Spagna (10) che ha mostrato la loro distribuzione sui territori e i trend del fenomeno.
- L'individuazione di 68 contributi ritenuti rilevanti per un'analisi di tipo qualitativo.

Analisi qualitativa: metodo e data collection

L'analisi qualitativa è stata svolta sui 68 prodotti ritenuti rilevanti dalla lettura degli abstract. Di questi prodotti, 55 sono stati reperiti online e archiviati con il corrispondente ID e 9 sono risultati non effettivamente rilevanti ai fini della ricerca. Pertanto l'analisi di det-

taglio è stata sviluppata su 46 contributi. Lo studio dei paper ha prodotto la schedatura bibliografica e il reperimento di contenuti utili a sviluppare riflessioni riguardo le seguenti macro-categorie: (1) Inquadramento tematico e definizione dei termini, (2) Cause dei disequilibri territoriali, (3) Modelli per contrastare i disequilibri territoriali, (4) Principali driver per l'equo sviluppo del territorio. La schedatura è stata svolta considerando ID, titolo del paper, affiliazioni autori, item incontrati e possibili definizioni, principali temi affrontati, e archiviata secondo gli stessi ID di partenza in una cartella "Schede bibliografiche". Successivamente, i contributi sono stati schedati in base alle quattro macro-categorie e in parallelo è stata avviata una ricerca di tipo snowball degli ulteriori contributi rilevanti emersi dalle bibliografie dei contributi. Per questa fase sono state prodotte delle ulteriori schede archiviate con i corrispondenti ID in una cartella "Schede temi emersi" e un nuovo archivio in Mendeley "Letteratura da analisi snowball".

Findings e discussione

Il testo che segue illustra una sintesi dei findings relativi all'analisi dei contributi riguardanti la prima macro-categoria "Inquadramento tematico e definizione dei termini". La questione della perifericità può inquadrarsi a diverse scale territoriali di indagine (continente, paese, regione, città), in differenti contesti geopolitici e interessare dimensioni sia spaziali che a-spaziali (Dvoryadkina, Kaibicheva, & Shurova, 2017; Halas, Klapka, & Tonev, 2014; Kühn, 2015; Havlíček & Chromý, 2001). Il dibattito su tali temi è molto vivace, infatti, se da un lato l'Unione Europea definisce le regioni periferiche quelle con un prodotto interno lordo (PIL) pro capite inferiore al 75% della media europea, dall'altro esistono studi scientifici che dimostrano che in aree periferi-

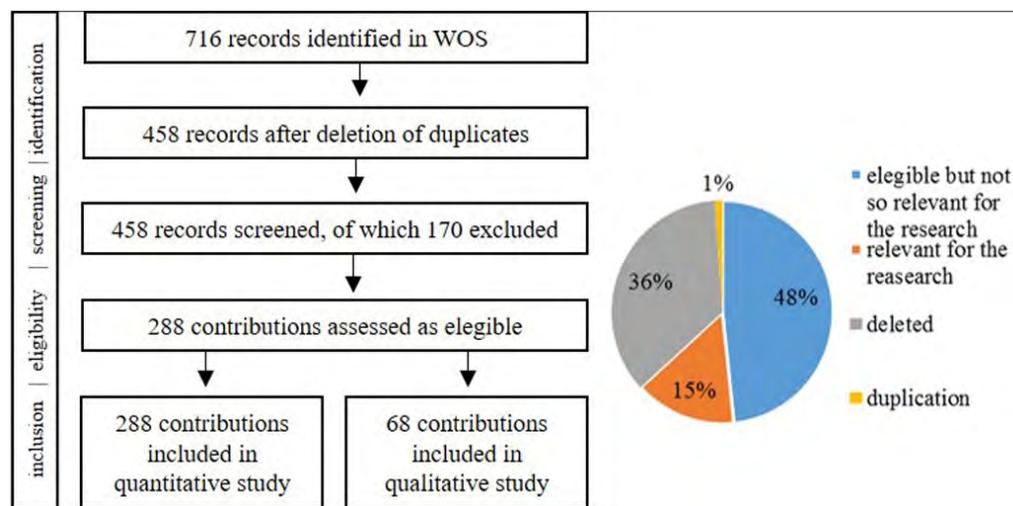


Figura 1 – Fasi della Systematic Literature Review (fonte: Oppido, Ragozino & Esposito De Vita, 2020)

che esistono attività knowledge-related e che le loro risorse attraggono investitori stranieri (Mudambi & Santangelo, 2016; Provenzano & Seminara, 2014). Già Rodríguez-Pose (1998), in riferimento ai primi 12 Stati membri UE, pur avendo individuato fattori comuni alle regioni periferiche nel periodo post-fordista, come la scarsa accessibilità, il ristagno economico e lo svantaggio sociale, aveva anche evidenziato significative differenze nell'ambito di tali territori. In particolare, l'autore ha posto l'attenzione su aree che definisce *peripheral dynamic regions* perchè, pur essendo regioni in condizioni di perifericità, sono dotate di competenze e specifiche performance in settori strategici per il mercato globale. In tempi più recenti, inoltre, alcuni studi a scala nazionale relativi ai paesi europei non evidenziano gap particolarmente rilevanti in termini di qualità della vita tra aree centrali e periferiche, pur con le dovute differenze all'interno dei territori nazionali (Bertolini & Pagliacci, 2017; Eurofound, 2014).

Nell'ambito degli studi regionali, sebbene in prima istanza si parli di aree o regioni "non-core", localizzate "outside the principal metropolitan areas" (Legendijk & Lorentzen, 2007), il dibattito include riflessioni sia sullo sviluppo dicotomico centro-periferia sia urbano-rurale (Baumgartner, Puetz, & Seidl, 2013; Halas et al., 2014).

Il tema centro-periferia è stato trattato già dagli anni '50 come relazione funzionale tra regioni che vede le aree periferiche bacini di risorse naturali da esportare in aree centrali dalle quali dipendono per il settore industriale. Un caposaldo è il modello "core-periphery" (Friedmann, 1966) basato sulla disuguaglianza di potere in termini di economia, politica e società, in cui l'area "core" è identificata come quella maggiormente urbanizzata, che concentra popolazione e azioni economiche, mentre l'area "periphery" è caratterizzata da popolazione disomogenea e sviluppo economico in ritardo (Friedmann, 1973). Tale modello di dominio-dipendenza è confermato dalla più recente teoria della Geografia Economica che ne evidenzia il processo incrementale in cui le aree centrali risultano sempre più attrattive e quelle periferiche sempre più svantaggiate (Fujita, Krugman, & Venables, 1999; Krugman, 1991).

Riguardo al dualismo urbano-rurale (Malikova, 2013), il dibattito è ricco di spunti di discussione a partire dal perimetro amministrativo che le distingue il quale non tiene conto realmente delle loro disparità. Per questo motivo, infatti, è stata individuata un'interfaccia tra le due aree in cui i fattori sociali, politici ed economici interagiscono in modo complesso

(Gering, Chun, & Anderson, 2000). Alcuni ricercatori hanno studiato questi specifici pattern – urbano, rurale e interfaccia urbano-rurale – come derivanti dall'analisi dei flussi di risorse tra urbano e rurale (Ruddle & Grandstaff, 1978), precisando che «The "urban areas" are the places of higher urban-rural linkage scores, while the "peripheral areas" exhibit lower linkage. The urban-rural linkage scores of the "peri-urban areas" are intermediate» (Li, 2012: 343).

In riferimento alle interrelazioni urbano-rurale, una parte della letteratura scientifica inquadra tali questioni attraverso l'analisi dell'evoluzione dell'agenda politica. Il concetto delle urban-rural relationships, affrontato in primo luogo dalle discipline economiche, dalla geografia e dalla pianificazione regionale (Davoudi & Stead, 2002), in ambito europeo trova un importante passaggio in termini di politica con lo European Spatial Development Perspective (ESDP) (European Commission Committee on Spatial Development, 1999). Quest'ultimo, infatti, ha sollecitato l'attenzione sulle "urban-rural relationships" e "urban-rural partnerships" alle diverse scale, comunitaria, nazionale, regionale e locale (Calabro & Cassalia, 2018), sollecitando partenariati tra città medio-piccole a livello nazionale e transnazionale e reti di piccole e medie imprese tra città e aree rurali (Zonneveld & Stead, 2007). Nell'ambito di una prospettiva policentrica dello sviluppo, invece, si sottolinea una scarsa presenza della questione relativa alla cooperazione urbano-rurale negli strumenti politici. Ciò deriva dall'enfasi posta sulle città come nodi economici e la poca attenzione verso la connettività di quelle aree che stanno "nel mezzo" (Herrschel, 2009).

Alcuni autori evidenziano il crescente interesse verso il tema delle aree rurali, come conseguenza dei cambiamenti sociali, economici e culturali, a cui si contrappone tuttavia poca chiarezza sulla natura delle interdipendenze tra urbano e rurale (Caffyn & Dahlström, 2005; Hoggart, 2016), questione affrontata da programmi Europei, a partire da ESPON (2002-2006) ed INTERREG III Initiative (2000 – 2006) e dai successivi cicli di programmazione europea (Calabro & Cassalia, 2018). Nell'agenda politica più recente la questione si inquadra in una prospettiva di coesione territoriale. In ambito EU, in particolare, il perseguimento di un sempre maggiore equilibrio nello sviluppo dei territori è strettamente connesso al tema della coesione, definita in termini economici e sociali proprio nell'Atto Unico Europeo (1987) poiché «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la pro-

pria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite» (art. 130 A). Il Trattato di Lisbona (2009) ha poi aggiunto la dimensione territoriale e la successiva programmazione strategica ha sostenuto tale approccio per la riduzione delle disparità soprattutto attraverso la Politica di Coesione (Pirlone, Spadaro, & Candia, 2017).

I findings di questa prima fase di analisi qualitativa evidenziano un intenso dibattito sulla questione relativa ad aree centrali/aree periferiche negli ultimi decenni. Tuttavia, da un primo screening della letteratura l'approfondimento appare dedicato principalmente alle aree metropolitane delle quali sono ampiamente riconosciuti punti di forza – come luoghi di opportunità, di innovazione, di servizi – e criticità legate alla forte antropizzazione che ha determinato alti tassi di inquinamento e di consumo di suolo, così come processi di esclusione sociale e culturale. Non si evince, al contrario, una altrettanto approfondita disamina delle aree periferiche, delle quali si tende piuttosto a sottolineare principalmente criticità e dipendenza dalle aree centrali, con scarsa discussione relativa a quelle peculiarità di tali territori che potrebbero trasformarsi in opportunità e driver di sviluppo. La questione, inoltre, è strettamente collegata ad un altro aspetto, ovvero alla necessità di approfondire le potenzialità delle aree periferiche in un'ottica di bilanciamento dell'intero sistema territoriale, ponendo quindi particolare attenzione alla questione delle connessioni e delle relazioni di reciprocità tra aree centrali ed aree periferiche.

Note

* Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo, Consiglio Nazionale delle Ricerche, s.opido@iriss.cnr.it

** Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo, Consiglio Nazionale delle Ricerche, s.ragozino@iriss.cnr.it

Bibliografia

- Baumgartner, D., Puetz, M., & Seidl, I. (2013). What Kind of Entrepreneurship Drives Regional Development in European Non-core Regions? A Literature Review on Empirical Entrepreneurship Research. *EUROPEAN PLANNING STUDIES*, 21(8), 1095–1127. <http://doi.org/10.1080/09654313.2012.722937>
- Bertolini, P., & Pagliacci, F. (2017). Quality of life and territorial imbalances. A focus on Italian inner and rural areas. *Bio-Based and Applied Economics*, 6(2), 183–208.
- Caffyn, A., & Dahlström, M. (2005). Urban-rural interdependencies: joining up policy in practice.

Regional Studies, 39(3), 283–296.

Calabro, F., & Cassalia, G. (2018). Territorial Cohesion: Evaluating the Urban-Rural Linkage Through the Lens of Public Investments. In S. Bisello, A and Vettorato, D and Laconte, P and Costa (Ed.), *SMART AND SUSTAINABLE PLANNING FOR CITIES AND REGIONS, SSPCR 2017* (pp. 573–587). 233 SPRING STREET, NEW YORK, NY 10013, UNITED STATES: SPRINGER. http://doi.org/10.1007/978-3-319-75774-2_39

Copus, A., Mantino, F., & Noguera, J. (2017). Inner Peripheries: an oxymoron or a real challenge for territorial cohesion? *Italian Journal of Planning Practice*, 7(1), 24–49.

Davoudi, S., & Stead, D. (2002). Urban-rural relationships: An introduction and brief history. *Built Environment*, 28(4), 269–277.

Dvoryadkina, E. B., Kaibicheva, C. I., & Shurova, I. I. (2017). Periphery of Old-Industrial Region Challenged by New Industrialization. In N. Karpov, AY and Martyshev (Ed.), *PROCEEDINGS OF THE INTERNATIONAL CONFERENCE ON TRENDS OF TECHNOLOGIES AND INNOVATIONS IN ECONOMIC AND SOCIAL STUDIES 2017* (Vol. 38, pp. 273–279). 29 AVENUE LAVMIERE, PARIS, 75019, FRANCE: ATLANTIS PRESS.

Eurofound (2014). *Quality of Life in Urban and Rural Europe*. Luxembourg.

European Commission Committee on Spatial Development (1999). *ESDP European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*.

Friedmann, J. (1966). *Regional development policy: a case study of Venezuela*.

Friedmann, J. (1973). *Urbanization, planning, and national development*. Sage publications.

Fujita, M., Krugman, P. R., & Venables, A. (1999). *The spatial economy: Cities, regions, and international trade*. MIT press.

Gering, L. R., Chun, A. V., & Anderson, S. (2000). Defining and predicting urban-wildland interface zones using a GIS-based model. In M. Hansen & T. Burk (Eds.), *Integrated tools for natural resources inventories in the 21st century* (Vol. 212).

Glossary of Cochrane Community (2019). Systematic review. Retrieved May 12, 2019, from <https://community.cochrane.org/glossary>

Halas, M., Klapka, P., & Tonev, P. (2014). A contribution to human geographical regionalisation of the Czech Republic at the mezzo level. in V. Klimova, and V. Zitek (ed.), *17th international colloquium on regional sciences* (pp. 715–721). <http://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.P210-6840-2014-92>

Havlíček, T., & Chromý, P. (2001). Contribution to the theory of polarized development of a territory, with a special attention paid to peripheral regions. *Geografie*, 106(1), 1–11.

Herrschel, T. (2009). City regions, polycentricity and the construction of peripheralities through governance. *Urban Research & Practice*, 2(3), 240–250.

Hoggart, K. (2016). *The city's hinterland: dynamism and divergence in Europe's peri-urban territories*. Routledge.

Krugman, P. (1991). Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, 99(3),

483–499.

Kühn, M. (2015). Peripheralization: Theoretical concepts explaining socio-spatial inequalities. *European Planning Studies*, 23(2), 367–378.

Lagendijk, A., & Lorentzen, A. (2007). Proximity, knowledge and innovation in peripheral regions. On the intersection between geographical and organizational proximity. *European Planning Studies*, 15(4), 457–466. <http://doi.org/10.1080/09654310601133260>

Li, Y. (2012). Resource Flows and the Decomposition of Regional Inequality in the Beijing-Tianjin-Hebei Metropolitan Region, 1990-2004. *Growth And Change*, 43(2), 335–357. <http://doi.org/10.1111/j.1468-2257.2012.00588.x>

Malikova, L. (2013). Theoretical and methodological aspects of identifying marginal rural areas in the Slovak and Czech studies. In Skarpa, P. and Ryant, P. and Cerkal, R. and Polak, O. and Kovarnik, J. (Ed.), *MENDELNET 2013* (pp. 459–464).

Moher, D., Liberati, A., Tetzlaff, J., Altman, D. G., & Group, T. P. (2015). Linee guida per il reporting di revisioni sistematiche e meta-analisi: il PRISMA Statement. *Evidence*, 7(6).

Mudambi, R., & Santangelo, G. D. (2016). From Shallow Resource Pools to Emerging Clusters: The Role of Multinational Enterprise Subsidiaries in Peripheral Areas. *Regional Studies*, 50(12), 1965–1979. <http://doi.org/10.1080/00343404.2014.985199>

Oppido, S., & Ragozino, S. (2019). Unbalanced Development and Peripheralisation Processes: a Testing Phase to Map Studies. In *AESOP Annual Congress Venice 2019 Planning for Transition* (Vol. Book of Pa, pp. 3381–3393).

Oppido, S., Ragozino, S., & Esposito De Vita, G. (2020). Exploring Territorial Imbalances: a Systematic Literature Review of Meanings and Terms. In *Smart Innovation, Systems and Technologies* (Vol. 177 SIST, pp. 90–100). Springer International Publishing. http://doi.org/10.1007/978-3-030-52869-0_8

Pirlone, F., Spadaro, I., & Candia, S. (2017). Metropolitan governance for territorial cohesion sustainable development policies for urban and inland areas. *Tema-journal of land use mobility and environment*, 10(2), 213–228. <http://doi.org/10.6092/1970-9870/4956>

Provenzano, V., & Seminara, M. R. (2014). Europe 2020 Strategy and New Policies for Marginal Areas. In L. Bevilacqua, and F. Calabro, F. Spina (Ed.), *New metropolitan perspectives: the integrated approach of urban sustainable development* (Vol. 11, pp. 53–57). <http://doi.org/10.4028/www.scientific.net/AEF.11.53>

Rodríguez-Pose, A. (1998). *Dynamics of regional growth in Europe: Social and political factors*. Clarendon Press.

Ruddle, K., & Grandstaff, T. B. (1978). International potential of traditional resource systems in marginal areas. *Technological Forecasting and Social Change*, 11(2), 119–131. [http://doi.org/10.1016/0040-1625\(78\)90025-2](http://doi.org/10.1016/0040-1625(78)90025-2)

Zonneveld, W., & Stead, D. (2007). European territorial cooperation and the concept of urban-rural relationships. *Planning, Practice & Research*, 22(3), 439–453.

Oltre la co-progettazione. Le politiche di coesione territoriale alla sfida dell'attuazione¹

Giusy Pappalardo*,
Giulia Li Destri Nicosia**
e Laura Saija***

Abstract

Under the framework of the EU territorial cohesion policy, the Italian National Strategy for Inner Areas (SNAI) was established as an opportunity to test a place-based approach to policy making, able to intersect the social innovation paradigm and the co-production perspective. However, the current phase of implementation of the SNAI is now posing specific challenges, some of which are specifically related to the difficult interaction between civil society and institutions.

This paper discusses results of an ongoing research-action process focused on the SNAI implementation phase in the Simeto Valley, Sicily (IT), selected in 2014 as an experimental area of national significance. Here, a recent grassroots initiative has led to the establishment of a civic observatory aimed at facilitating such an interaction with the ultimate purpose of nurturing co-production. Despite some initial successes, there are still several open questions on the institutional capabilities required by genuine co-production.

Introduzione

Molti tra studiosi e professionisti interpretano la Strategia Nazionale Aree Intere (SNAI) come un'importante occasione per sperimentare un approccio alla co-progettazione *place-based* (Barca *et al.*, 2012) caratterizzato da una spiccata innovazione sociale (Moulaert, 2017). Questo è evidente nella volontà della SNAI di migliorare le condizioni di vita in territori soggetti a processi di marginalizzazione sia puntando alla collaborazione interistituzionale attraverso un assetto di lavoro multilivello (Barca *et al.*, 2014), sia puntando alla co-produzione aggregando la capacità propositiva dei diversi attori territoriali (Lucatelli e Monaco, 2018).

Tale approccio ha però posto diverse sfide e generato, in alcuni casi, significativa lentezza. Infatti, non solo la sottoscrizione da parte dei vari livelli istituzionali di un Accordo Programma Quadro (APQ), strumento di attuazione delle diverse "Strategie d'Area", è stata spesso esito di percorsi lunghi e complessi, ma proprio la difficoltà esperita per raggiungere questo primo obiettivo ha fatto pensare all'APQ come ad un "atto finale", facendo perdere di vista il fatto che esso rappresenta il

momento di avvio e non di arrivo della SNAI o, in altri termini, il momento in cui mettere alla prova – nel suo divenire – quel processo di co-produzione in quanto pratica di mutuo apprendimento tra società civile e istituzioni. Per tale ragione, diventa necessario interrogarsi sui meccanismi di realizzazione e monitoraggio degli interventi attuativi, i quali non solo devono mostrare aderenza con quanto messo collettivamente a fuoco in fase di co-progettazione, ma devono essere il “banco di prova” per verificare quanto l’approccio SNAI abbia inciso sul rapporto tra istituzioni e società così da rendere realmente trasformativi il disegno e l’implementazione delle politiche pubbliche. Questo focus è al centro della decennale esperienza di ricerca-azione in corso nella Valle del Simeto, Sicilia, area SNAI sperimentale di rilevanza nazionale proprio per la capacità della società civile di incidere dal basso sugli assetti istituzionali (Saija, 2015). Ciò è stato possibile grazie alla presenza di una organizzazione di comunità – denominata “Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto” (d’ora in poi “Presidio”) – che opera dal 2015 nella cornice di un assetto di *governance* condiviso denominato Patto di Fiume Simeto, siglato dal Presidio stesso, dieci Comuni e l’Università degli Studi di Catania. L’esperienza simetina ha già consentito di elaborare alcune riflessioni sulle difficoltà emerse in fase di co-progettazione (Pappalardo, 2019; Saija e Pappalardo, 2020). Lo stesso territorio offre oggi alcuni spunti per comprendere in che modo la fase di attuazione possa garantire lo stesso protagonismo costruttivo che la società civile ha esercitato in fase di auto-candidatura e redazione, tale da garantire l’efficacia delle politiche di coesione. La comunità simetina ha infatti attivato un esperimento di monitoraggio civico attraverso la creazione di un osservatorio composto da insegnanti, medici, giovani abitanti dell’area e, in generale, volontari impegnati nel percorso del Presidio. L’osservatorio punta a costruire non soltanto dei meccanismi di monitoraggio civico, ma di animare quelle azioni della strategia (es. i *Living Labs*) che sarebbero prive di senso qualora venisse a mancare il contributo della comunità.

Il presente scritto intende mettere a fuoco quali meccanismi possano essere previsti, nel disegno delle politiche, al fine di consentire un’interazione costruttiva tra società civile e istituzioni nel delicato momento attuativo, anche in presenza di istituzioni prive di capacità ed esperienza rispetto a tale interazione. Dopo aver tracciato la cornice del dibattito teorico di riferimento (paragrafo 2) e aver presentato il contesto e le informazioni di *background* (paragrafo 3), il *paper* presenta l’esperienza dell’osservatorio civico simetino e fornisce alcuni

spunti sul tema dell’*open government*. L’osservatorio si presenta, infatti, come un esempio pratico di contaminazione tra società civile e ingranaggi della pubblica amministrazione: un modo concreto affinché, aprendo le porte dei Municipi a una maggior interazione con la cittadinanza attiva, le politiche possano avere un effettivo impatto sui territori.

Oltre la trasparenza: il monitoraggio civico come co-produzione

Il rapporto tra società e istituzioni è da anni sotto la lente di ingrandimento della pianificazione. Facendo una sintetica panoramica, nell’ambito della disciplina è possibile identificare tre distinti momenti attraverso cui questa relazione è stata interpretata.

In primo luogo, essa è stata letta nell’ottica di una severa critica nei confronti dell’approccio tecnocratico proprio degli attori istituzionali. Da questo punto di vista, l’obiettivo riguardava la realizzazione di pratiche di vera e propria resistenza, capaci di mettere in discussione il valore dei processi decisionali *top down* propri della sfera pubblica (Davidoff, 1965). Tuttavia, nel corso degli anni tale posizione ha assunto i toni sempre più smorzati tipici degli approcci deliberativi, lasciando spazio a strategie di natura più partecipativa che hanno visto le istituzioni aprirsi alla società civile nella consapevolezza di trovarsi di fronte ad interessi territoriali sempre più articolati e multidimensionali (Forester, 1989).

Questi approcci, però, non sono stati esenti da significative criticità. Da un lato, è stata messa in luce la difficoltà di garantire la sostanziale inclusione di tutti gli interessi territoriali a fronte di condizioni di aperto conflitto e asimmetrie di potere (Yiftachel, 2006). Dall’altro, nonostante le pratiche partecipative abbiano in alcuni casi condotto ad una maggiore condivisione in materia di governo del territorio (manifestando una genuina emancipazione civica), sono state anche intese come esperienze in grado di accelerare il processo di indebolimento delle istituzioni delegando la definizione e l’attuazione dell’interesse pubblico a processi di *consensus building*.

Per fronteggiare l’impoverimento dell’azione pubblica e contrastare lo spettro della post-politica e la conseguente privatizzazione dei servizi in nome dell’efficienza (Swyngedouw, 2009), alcuni autori si sono posti il problema dell’istituzionalizzazione delle pratiche “dal basso”, non solo affinché esse non rimanessero esperienze sperimentali (Savini e Bertolini, 2019), ma anche per puntare l’attenzione sui rapporti di scambio e mutuo apprendimento tra società civile ed enti pubblici. A questa esigenza ha cercato di dare risposta il para-

digma dell’innovazione sociale (Moulaert et al., 2007) che, guardando al potenziamento dell’uguaglianza nell’accesso ai servizi, ha rivolto la propria attenzione ai processi di istituzionalizzazione delle pratiche di *engagement* comunitario per garantirne la sostenibilità nel tempo. Tuttavia, se questo approccio ha messo in luce l’importanza di avvicinare le istituzioni ai bisogni del territorio senza correre i rischi di una completa delega da parte del pubblico e, anzi, ponendo il problema del suo irrobustimento, la questione su come e con quali strumenti possa e debba avvenire lo scambio e il mutuo apprendimento tra società civile e istituzioni rimane tutta da indagare. Da questo punto di vista, il tema dell’*open government* può venire in soccorso nel cercare di delineare una prospettiva di ricerca entro la quale comprendere come, operativamente, i flussi di sapere e di apprendimento tra società e istituzioni possano trovare una propria dimensione processuale, non solo in grado di rispondere ai criteri dell’efficacia e della durabilità, ma svincolandosi da quelle posizioni critiche che vedono nell’ampliamento della base decisionale la messa in crisi della tradizione socialdemocratica europea.

Nella letteratura, il dibattito sull’*open government* mette innanzitutto a fuoco il tema della trasparenza delle procedure amministrative. La premessa è che la trasparenza produca responsabilità e che un governo più responsabile sia un governo più legittimo (Fierro e Gil-Garcia, 2011; Bauhr e Grimes, 2012; Lourenço, 2015). In prima battuta, dunque, la questione cardine riguarda la libertà di informazione e i problemi di diffusione e accessibilità da parte dei cittadini. Ciò si intreccia inevitabilmente al tema dell’usabilità degli strumenti di monitoraggio per osservare e valutare l’efficacia dell’azione pubblica (Curtin e Mendes, 2011; Reddick, Chatfield e PuronCid, 2017). Nelle più recenti trattazioni, però, il principio della trasparenza si è trasformato da obiettivo a mezzo, mettendo al centro della trattazione il paradigma della co-produzione (Falco e Kleinhans, 2018). In questo caso, la co-produzione si riferisce alla possibilità (se non alla necessità) che il settore pubblico e i cittadini cooperino con l’obiettivo di usare al meglio le rispettive risorse e competenze, potenziando reciprocamente le relative sfere di azione al fine di raggiungere non solo migliori risultati in termini di efficienza (Bovaird e Loeffler, 2012), ma rinviando meccanismi di coesione in società sempre più frammentate e individualizzate (Brandsen e Honingh, 2016). In base a quanto tracciato in questa cornice, dunque, è possibile immaginare che il paradigma della co-produzione, se indagato at-

traverso sperimentazioni di *open government*, possa permettere di individuare inedite prospettive di indagine per tradurre pragmaticamente i rapporti di scambio e mutuo apprendimento tra società civile ed enti pubblici. Tuttavia, alla luce di ciò, occorre sottolineare come la letteratura più recente abbia posto operativamente il problema della sua applicabilità, facendo emergere la necessità di condurre studi più approfonditi volti ad indagare tanto la processualità delle pratiche di co-produzione, quanto la valutazione dei risultati attesi, specie nell'ottica della relazione tra: 1) la (co)generazione dei dati nell'ambito di azioni di monitoraggio civico (Giest e Samuels, 2020); 2) le strategie di restituzione di tali dati al fine di renderli salienti e rilevanti (Chen e Aitamurto, 2018) e, da ultimo, 3) le loro implicazioni politiche in termini di mutuo apprendimento.

Per questa ragione, l'articolo intende presentare le lezioni fin qui apprese nel corso della sperimentazione di uno strumento di *open government* introdotto in vista della fase di attuazione della Strategia d'Area Val Simeto, area sperimentale di rilevanza nazionale in ambito SNAI. Pensato per monitorare l'azione pubblica nel suo momento attuativo, l'Osservatorio civico SNAI Val Simeto nasce anche e soprattutto con lo scopo di nutrire il processo co-generativo che ha condotto alla candidatura della Val Simeto, prima, e alla definizione della Strategia d'Area, poi. Per tale ragione, esso si presenta come un laboratorio privilegiato per dare avvio a un'analisi sulle potenzialità della prospettiva della co-produzione nell'ambito dell'*open government*.

Background

L'espressione Valle del Simeto indica un'area del bacino del Fiume Simeto, nella Sicilia orientale, di circa 1000 km² che ospita più di 160.000 abitanti. Nel '900, l'antico sistema produttivo rurale locale incontra il paradigma della modernizzazione dell'agricoltura, che porta a irreversibili mutamenti del paesaggio (azioni di bonifica delle zone umide, opere di regimentazione idraulica, ascesa della monocoltura agrumicola). Le conseguenze ecologiche negative della modernizzazione, oggi, vanno di pari passo ai fenomeni di declino socioeconomico tipici delle aree interne.

La SNAI arriva al Simeto nel quadro di una decennale collaborazione tra amministratori locali, organizzazioni civiche e ricercatori dell'Università di Catania. Nel 2009, la collaborazione nasce come azione di supporto dei ricercatori a una coalizione di gruppi e associazioni mobilitate contro la proposta di costruzione di un inceneritore nella Valle (Saija,

2014) e per la promozione di un modello di sviluppo locale sostenibile. Nell'arco di pochi anni, la collaborazione si tramuta lentamente in una vera e propria *partnership* di ricerca-azione: un approccio secondo cui, a fronte di specifici problemi territoriali, i ricercatori delle discipline tecniche collaborano con gli attori locali nella produzione di conoscenza altamente "applicabile" per affrontare tali problemi (Coghlan e Brydon-Miller, 2014; Saija, 2016).

La *partnership* simetina ha utilizzato la ricerca-azione per più di dieci anni, utilizzando diffusamente varie strategie di co-produzione come la mappatura di comunità (Saija e Pappalardo, 2018), stimolando un processo di auto-organizzazione comunitaria che ha generato la nascita del Presidio Partecipativo e ha coinvolto dieci amministratori locali nella sottoscrizione, nel 2015, di un assetto di *governance* condiviso e un piano strategico di sviluppo - denominato Patto di Fiume Simeto - ispirato ai valori della solidarietà sociale e inter-specie (Saija, 2014, 2016). Il Patto presenta vari elementi di congruenza con la SNAI, in quanto mira ad affrontare diversi dei suoi nodi problematici (spopolamento, abbandono, dissesto idrogeologico, ecc.) nel quadro di un meccanismo di attuazione basato su una cooperazione diretta tra amministratori e cittadinanza attiva. Nel 2013, mentre la Regione Siciliana non aveva ancora finalizzato la propria scelta di aree pilota, la comunità simetina invia la propria candidatura al Comitato nazionale e tre dei suoi dieci comuni vengono segnalati come area sperimentale di rilevanza nazionale (Saija, 2015; Carrosio et al., 2018).

Da qui, attraverso una lunga fase istruttoria di negoziazione tra Comitato, Ufficio della Programmazione regionale ed Enti locali, viene redatta la Strategia di sviluppo SNAI per la Valle del Simeto, approvata il 31/07/2018, che è alla base della sottoscrizione dell'Accordo Programma Quadro (APQ), datato 07/04/2020. Anche la Strategia simetina, come nel resto d'Italia, prevede diverse azioni di potenziamento dei servizi a garanzia dei diritti essenziali (istruzione, salute e mobilità) capaci di generare al contempo opportunità per lo sviluppo locale. Vi sono poi almeno due specifici aspetti della SNAI simetina che le conferiscono un carattere spiccato di "co-produttività":

- il progetto del Simeto Rural Art Lab (RAL) – a metà tra un *Living Lab* (Gascò, 2017) e un *community hub* (Laino, 2018), prevede la creazione di un sistema di luoghi e azioni – principalmente formative e di accompagnamento alla micro-imprenditorialità locale – capaci di generare aggregazione comunitaria e nuove catene del valore.

- un duplice meccanismo organizzativo atto a consentire un'interazione costruttiva tra attori locali: da un lato, la formazione di una Cabina di Regia SNAI locale, organo di raccordo decisionale tra amministratori, esponenti della società civile, università e altri attori chiave (funzionari, dirigenti scolastici, ecc.); dall'altro, l'attivazione di un meccanismo di monitoraggio civico, da affiancarsi al monitoraggio tecnico-amministrativo che deve essere svolto dall'istituendo Ufficio Comune SNAI (organo di raccordo operativo tra Comuni per la gestione della fase attuativa).

Breve storia dell'Osservatorio Civico SNAI del Simeto

All'indomani dell'approvazione della Strategia, nel luglio 2018, le azioni dal nuovo sindaco del comune capofila SNAI – Adrano – eletto nel giugno 2018, mostrano una mancata comprensione del carattere co-produttivo della Strategia: la Cabina di Regia non è mai stata convocata e dalle interlocuzioni informali tra attivisti, ricercatori e amministratori emerge la chiara mancanza di volontà di farlo, poiché essa viene considerata, dalla nuova Amministrazione, una "inutile complicazione amministrativa".

A marzo 2019, in assenza di segnali sia sulla convocazione della Cabina di Regia, sia sull'attivazione dell'Ufficio Comune e sulle possibilità di sperimentare il monitoraggio civico, ma soprattutto in mancanza di aggiornamenti sullo stato di avanzamento dei lavori della Strategia, giunge anche la notizia che un importante finanziamento pari a circa 1,5 milioni di euro, a valere su fondi ministeriali per la messa in sicurezza degli edifici pubblici previsti dalla L. 205/2017, rischia di andare perduto a causa di inerzie burocratiche. Per quanto non si trattasse di risorse direttamente connesse con il sistema multi-fondo SNAI (composto da Legge di Stabilità, PO FESR, FSE, FEASR), tali risorse erano state intercettate durante la fase di scrittura della Strategia, per il recupero dell'ex Macello di Adrano, individuato dalla comunità come uno dei luoghi chiave per il nascente progetto del Simeto RAL.

Di fronte a questo campanello d'allarme, il Presidio decide di organizzare un incontro pubblico proprio ad Adrano per:

- da un lato, accendere una luce sulle disfunzioni che si stanno verificando;
- dall'altro, mobilitare e organizzare quanti più abitanti, associazioni, ecc. per operare pressione sugli amministratori.

Per l'incontro, che si svolge il 23/3/2019, più di un centinaio di persone accorrono e decidono di organizzarsi in quel che si chiamerà a breve "Osservatorio civico per la SNAI e le politiche pubbliche del territorio" (d'ora in poi "Osservatorio civico").

Il nome mostra la consapevolezza di molti soggetti coinvolti nell'Osservatorio civico che la SNAI sia di fatto una *palestra* per un percorso di più lunga durata, in cui il monitoraggio è solo il primo passo di un progetto di sperimentazione della co-produzione delle politiche di sviluppo locale.

In poco più di anno, il Presidio riesce ad aggregare attorno all'idea dell'Osservatorio civico oltre 50 associazioni e 350 cittadini, che sottoscrivono una lettera di adesione, il cui testo viene elaborato collettivamente attraverso diversi incontri *web* durante il *lockdown* causato dalla pandemia da COVID-19 del 2020.

La lettera, che viene ufficialmente spedita agli amministratori SNAI nel maggio 2020, chiede di non svilire percorsi come quelli messi in atto nella Valle del Simeto – specialmente in un momento storico difficile che richiama tutti alla responsabilità – e chiede chiarezza sulla possibilità di proseguire o meno un percorso congiunto. Soprattutto, essa diviene un pretesto per organizzare un secondo incontro chiave, a giugno 2020, nell'aula consiliare di Adrano, in cui il nascente Osservatorio civico si presenta pubblicamente e interroga gli amministratori dal vivo. Anche questo incontro

registra un'ottima presenza e partecipazione, nonostante le restrizioni dovute al Covid-19, e consente di raggiungere un importante risultato: finalmente i Sindaci si dicono favorevoli al riconoscimento formale dell'Osservatorio e al suo insediamento in una sede istituzionale nel Palazzo di Città del comune capofila SNAI. È ancora prematuro valutare se e come l'Osservatorio civico riuscirà a essere un laboratorio di *open government* realmente capace di operare nella prospettiva della co-produzione. Di certo esso pone le basi per tale sperimentazione.

L'Osservatorio civico si configura dunque non soltanto come spazio di lavoro concreto sul tema della trasparenza dei processi amministrativi. Soprattutto, esso si pone come grimaldello per spingere gli Amministratori a sperimentare quei meccanismi della co-produzione capaci di generare una comunità più coesa. Il progetto del Simeto RAL rappresenta, in questo senso, una pratica esemplificativa nell'ambito della quale esperire cosa significa "sporcarsi le mani assieme" – cittadini e Istituzioni – per aprire nuove finestre di opportunità per il territorio.

Conclusioni

Sulla base di quanto sin qui discusso, è possibile tracciare alcune questioni chiave per contribuire al dibattito sulle politiche di coesione territoriale alla luce delle lezioni apprese nell'ambito della prima stagione di lavoro

della Strategia Nazionale Aree Interne.

In primo luogo, emerge il tema degli strumenti adatti a consentire una proficua relazione tra società civile e amministrazioni, non soltanto nel corso della fase della co-progettazione delle strategie (Barca *et al.*, 2012; Barca *et al.*, 2014; Lucatelli e Monaco, 2018), ma soprattutto in fase di attuazione, nel momento in cui la società civile organizzata – stimolata ad assumere un ruolo proattivo – intende proseguire con il proprio contributo generativo. In altre parole, se la co-progettazione SNAI si è configurata come un genuino meccanismo di co-produzione (Albrechts, 2012; Brandsen e Honingh, 2016), non ha senso che tale meccanismo si arresti nel momento in cui è previsto che i progetti si traducano in pratiche concrete (ossia quando se ne ha maggiore bisogno!). È dunque necessario individuare quegli assetti di *governance* capaci di sostenere i meccanismi di co-produzione nel lungo termine, a partire da quei progetti di comunità che possano mostrarne le potenzialità concrete, come i *living labs* o i *community hubs* (Gascò, 2017; Laino, 2018).

Questo conduce a interrogarsi sugli strumenti organizzativi specifici da adottare per consentire un'interazione proficua cittadini-Istituzioni nella fase dell'attuazione delle strategie: in questo senso, vengono in supporto le più recenti posizioni sugli strumenti di *open government* (Fierro & Gil-Garcia, 2011; Bauhr & Grimes, 2012; Lourenço, 2015), intesi non soltanto nell'accezione della trasparenza dei procedimenti amministrativi, ma soprattutto come spazi aperti alla sperimentazione di nuove forme di generazione e condivisione dei dati (Giest e Samuels, 2020; Chen e Aitamurto, 2018) per contribuire alla costruzione e al continuo aggiornamento di un sistema di conoscenze finalizzate ad alimentare processi trasformativi (Coghlan e Brydon-Miller, 2014). In altre parole, l'*open government*, nell'ambito dei processi di co-produzione, supera l'approccio del "controllo" per aprirsi verso nuove sperimentazioni che si auspica possano consentire di individuare nuovi assetti istituzionali capaci di fronteggiare le sfide tuttora aperte nelle aree interne del Paese, e non solo.

Note

* Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura, Università di Catania, giusypappalardo@unict.it
 **Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura, Università di Catania, giulia.lidestric@unict.it
 ***Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura, Università di Catania, laura.saija@unict.it
 Le autrici condividono l'impostazione del lavoro e del suo impianto. Tuttavia, ai fini dell'attribuzione, si può considerare che Giulia Li Destri Nicosia



Figura 1 – Il bacino idrografico del Fiume Simeto. In rosso, i Comuni dell'Area Progetto SNAI: Adrano, Biancavilla e Centuripe. In verde, i Comuni dell'Area Strategica SNAI: Troina, Regalbuto, S.M. di Licodia, Paternò, Ragalna, Belpasso, Motta S. Anastasia. I dieci comuni assieme sono sottoscrittori del Patto di Fiume Simeto. Fonte immagine: elaborazione delle autrici [idonea alla pubblicazione per scopi commerciali]

ha scritto il paragrafo 2, Laura Saija il paragrafo 3 e Giusy Pappalardo il paragrafo 4. Introduzione e conclusioni sono frutto del lavoro comune delle autrici.

Bibliografia

Albrechts, L. (2012). Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective. *Planning Theory*, 12(1), 46-63. <https://doi.org/10.1177/1473095212452722>

Bauhr, M., Grimes, M. (2012). What is government transparency? QoG Working Paper Series (p. 16). Department of Political Science University of Gothenburg, Gothenburg, Sweden

Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. (2012). The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of regional science*, 52(1): 134-152. DOI: 10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x

Barca, F., Casavola, P., Lucatelli, S. (2014). Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance. Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici.

Bovaird, T., Loeffler, E. (2012). From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1119-1138. doi:10.1007/s11266012-9309-6

Branden, T., Honingh, M. (2016). Distinguishing different types of coproduction: A conceptual analysis based on the classical definitions. *Public Administration Review*, 76(3), 427-435. doi:10.1111/puar.12465

Chen K., Aitamurto T. (2018) Barriers for Crowd's Impact in Crowdsourced Policymaking: Civic Data Overload and Filter Hierarchy, *International Public Management Journal* 22(1): 99-126]

Curtin, D., Mendes, J. (2011). Transparences et participation: Des principes democratiques pour l'administration de l'Union Europeenne. *Revue Française D'administration Publique*, 137-138(1), 101-121. doi:10.3917/rfap.137.0101

Davidoff P. (1965). Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of planners*, 31(4): 331-338. DOI: 10.4135/9781412971973.n2

Coghlan, D., & Brydon-Miller, M. (2014). *The SAGE encyclopedia of action research*. Sage.

Falco, E., & Kleinhans, R. (2018). Digital Participatory Platforms for Co-Production in Urban Development: A Systematic Review. *International Journal of E-Planning Research*, 7(3), 52-79. <https://doi.org/10.4018/IJEPR.2018070105>

Fierro, A. E., Gil-García, J. R. (2011). Más allá del acceso a la información: El uso de tecnologías de información para fomentar la transparencia, la participación y la colaboración en el sector público. Documento de Trabajo, 262. Retrieved from <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/727>

Forester, J. (1989). *Planning in the face of power*, University of California Press (trad. it. Pianificazione e Potere. Bari: Dedalo, 1998)

Giest, S., Samuels, A. (2020). 'For good measure':

Data gaps in a big data world. *Policy Sciences*, 53(3), 559-569

Gascó, M. (2017). Living labs: Implementing open innovation in the public sector. *Government Information Quarterly*, 34(1), 90-98. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.09.003>

Laino, G. (2018). Community hub a Napoli fra creatività e divari. *Territorio*, 84, 98-104. doi: 10.3280/TR2018-084015

Lourenço, R. P. (2015). An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. *Government Information Quarterly*, 32(3), 323-332. doi:10.1016/j.giq.2015.05.006

Lucatelli, S., Monaco, F. (a cura di, 2018), *La voce dei Sindaci delle aree interne. Problemi e prospettive della Strategia nazionale*, Rubbettino

Moulaert, F., Martinelli, F., González, S., & Swyngedouw, E. (2007). Introduction: Social Innovation and Governance in European Cities: Urban Development Between Path Dependency and Radical Innovation. *European Urban and Regional Studies*, 14(3), 195-209. <https://doi.org/10.1177/0969776407077737>

Pappalardo, G. (2019). Coesione territoriale e coesione interna nelle Aree Interne: questioni di governance d'area. *Territorio*, 89, 112-122. doi: 10.3280/TR2019-089015

Pappalardo, G., & Saija, L. (2020). Per una SNAI 2.0 come occasione di apprendimento istituzionale. Riflessioni a margine di un processo di ricerca-azione. *Archivio Di Studi Urbani e Regionali*.

Reddick, C. G., Chatfield, A. T., Puron-Cid, G. (2017). Online budget transparency innovation in government: A case study of the US state governments. Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research (pp. 232-241). New York, NY: ACM. doi:10.1145/3085228.3085271

Saija, L. (Ed.). (2011). *Comunità e Progetto nella Valle del Simeto. La mappa partecipata come pratica per lo sviluppo locale*. Didasko.

Saija, L. (2014). Proactive conservancy in a contested milieu: From social mobilisation to community-led resource management in the Simeto Valley. *Journal of Environmental Planning and Management*, 57(1), 27-49. <https://doi.org/10.1080/09640568.2012.735198>

Saija, L. (2016). *La ricerca-azione in pianificazione territoriale e urbanistica*. Franco Angeli.

Saija, L., & Pappalardo, G. (2018). An Argument for Action Research-Inspired Participatory Mapping. *Journal of Planning Education and Research*, 0739456X1881709. <https://doi.org/10.1177/0739456X18817090>

Savini, F., & Bertolini, L. (2019). Urban experimentation as a politics of niches. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 51(4), 831-848. <https://doi.org/10.1177/0308518X19826085>

Swyngedouw, E. (2009). The Antinomies of the Postpolitical City: In Search of a Democratic Politics of Environmental Production. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(3), 601-620. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2009.00859.x>

Yiftachel, O. (2006). *Ethnocracy: Land and Identity Politics in Israel/Palestine*. University of Pennsylvania Press.

La crisi territoriale in epoca Covid-19. Il riequilibrio delle disparità territoriali attraverso le Cooperative di Comunità

Paola Pittaluga*, Cristian Cannaos** e Giuseppe Onni***

Abstract

Il coinvolgimento della comunità locale, in un momento di grave crisi sociale e territoriale, è di fondamentale importanza per riuscire a produrre progetti e piani atti a rigenerare luoghi che nel tempo hanno perso popolazione e servizi e che mostrano un notevole invecchiamento dei residenti restanti. Uno degli strumenti adatti a raggiungere questo fine è quello della cooperativa di comunità che, concepita per insediarsi e svolgere le proprie attività in contesti svantaggiati e contraddistinti comunemente da situazioni di isolamento geografico, si configura come un attivatore dello sviluppo locale attraverso l'erogazione di servizi rintracciabili altrimenti solo in contesti urbani più densi. La Sardegna, in questo senso, si presenta come luogo ideale per testare alcuni progetti pilota in aree in forte crisi demografica. Il caso studio del presente articolo, è relativo ad un'esperienza in atto in Sardegna nel Comune di Sennariolo (OR), paese di 160 residenti, in grande crisi demografica che sta cercando di individuare possibilità ri-attivando, contemporaneamente, le capacità resilienti inespresse insite nelle comunità e valorizzando il capitale umano dei suoi abitanti. L'idea di base è di progettare servizi adeguati per la bassa densità, che possano innescare processi virtuosi in grado di produrre un miglioramento della qualità della vita dell'intera popolazione residente. Per questo motivo il primo passo è stato individuato nella introduzione di un supporto medico di base, che possa aiutare le persone anziane a permanere il più possibile nelle proprie case e non in centri di cura, ampiamente dimostratisi inidonei in tempi di Covid-19. Inevitabilmente infatti l'articolo dibatte anche di cosa abbia cambiato la presenza del virus. Sotto diversi aspetti, la pandemia ha accelerato alcuni processi e messo a nudo molti difetti dell'attuale organizzazione territoriale. Pertanto non si tratta "solo" di affrontare una situazione eccezionale, ma occorre individuare sistemi che riescano anche, e soprattutto, a superare tutte le criticità già presenti che il virus ha acuito. Il valore ambientale dei luoghi e le comunità, possono rappresentare dei punti da cui ripartire per produrre servizi e dare maggiore resilienza a territori in crisi. La Cooperativa di Comunità andrebbe intesa come uno strumento che, costruito caso per caso sulle specificità dei territori, possa configurarsi come una vera e propria "impresa di luogo": basata sui valori contestuali (ambientali e cultur-

ali), animata dalle comunità locali (chiamate ad investire su se stesse) e volta a costruire servizi che aumentino le prospettive di resilienza. Ovviamente lo strumento in sé non garantisce un'azione efficace, ma, opportunamente sviluppato, rappresenta un'occasione per un *empowerment* delle società locali, chiamate a diventare produttori di servizi, atti a complementare ed integrare quelli erogati dallo Stato.

Introduzione

La crisi territoriale che investe i piccoli comuni, acuita dalla pandemia del Covid-19, emerge con tutta la sua importanza, soprattutto in ragione del fatto che i luoghi a bassa densità di popolazione sono stati oggetto di processi di depauperazione dei servizi. Lo stato, soprattutto negli ultimi vent'anni, ha continuamente ridotto i servizi nelle aree marginali e periferiche.

Ovviamente, non è pensabile, che tutti i servizi possano essere presenti con la stessa densità ed efficienza nelle città come nei paesi di minore dimensione. Occorre quindi pensare a forme di erogazione differenti, che possano rendere più accessibili i servizi, senza dunque trasformare questa riduzione in un depauperamento dei diritti di cittadinanza.

Ne consegue che, a fronte di questa condizione, i cittadini devono farsi erogatori essi stessi di servizi. Una risposta a questa esigenza potrebbe essere fornita dall'attivazione di Cooperative di Comunità, necessarie alla realizzazione di attività periferiche efficaci nel dare risposte alle esigenze locali, che potrebbero anche essere funzionali ad affrontare l'epidemia in atto.

La crisi territoriale

La crisi territoriale che attraversa i territori a bassa densità è collegata alla ridotta capacità dei cittadini di accedere a servizi che sono erogati soprattutto in relazione ad una certa massa critica, che essi evidentemente non hanno. La progressiva e strutturale riduzione di servizi (e dunque di posti di lavoro locali), incentiva l'emigrazione, che da circa 70 anni in Italia registra flussi dai piccoli paesi verso le principali città.

Se si valuta per classe di ampiezza dei comuni (fig. 1) la percentuale di popolazione residente in Italia, è evidente come i comuni più piccoli (specialmente quelli sotto i 5000 abitanti) abbiano perso importanti percentuali di popolazione.

Attualmente (Istat, 2018; Istat, 2020) risiede in questi comuni il 16% della popolazione contro il 26% del 1951 ed il 49% dell'unità d'Italia.

La perdita non è solo relativa. Mentre la popolazione italiana è cresciuta dai 47,5 milioni di abitanti del 1951, ai 60,4 milioni del 2018, i residenti nei piccoli comuni sono diminuiti da 12,79 milioni circa, a 9,97 milioni, con una perdita complessiva del 22,1 % della popolazione. Questi comuni sono attualmente 5.498 (il 69,5% di quelli italiani), per cui il problema è diffuso e presenta caratteri generali.

Oltre la perdita di popolazione, c'è stato anche un progressivo invecchiamento della popolazione residente (Istat, 1963). Per tutta una serie di concause abbastanza note (riduzione della natalità, aumento della speranza di vita, spostamenti dei settori lavorativi, emigrazione), la situazione attuale registra piccoli cen-

tri con un'altissima prevalenza di anziani e bassissima presenza di bambini.

Questo ha comportato una riduzione dei servizi per i più giovani (molti comuni non hanno le scuole elementari), aggravando gli oneri a carico delle famiglie. Ma la riduzione di popolazione impatta sui servizi a disposizione degli abitanti in generale, e coinvolge sia quelli privati che pubblici. Senza ritorno economico i privati riducono i servizi (rivendite alimentari, servizi sanitari, attività artigianali, attività bancarie) e il settore pubblico, in un'ottica di ottimizzazione finanziaria, segue lo stesso principio. La presenza di scuole, poste, servizi sanitari (di ogni tipo e livello), agenzie fiscali, presidii di pubblica sicurezza (caserme e questure), mezzi e collegamenti di trasporto pubblico, nei territori a bassa densità si è progressivamente rarefatta, a favore di accorpamenti e concentrazioni presso i principali centri urbani, dove c'è un miglior ritorno economico in proporzione al numero di cittadini serviti. Persino la rete delle telecomunicazioni spesso non raggiunge i centri minori, o li serve con modalità ridotte e meno efficienti.

Ovviamente questo, in un circolo vizioso, riduce il numero e la varietà dei posti di lavoro, incentiva l'emigrazione, specie delle fasce più giovani¹, che diminuisce le nascite.

I servizi di prossimità sono sempre meno, e molti servizi pubblici richiedono lo spostamento verso i centri principali.

L'urbanità dei luoghi tuttavia resta garantita da principi di solidarietà e sussidiarietà, che tessono e permeano le relazioni: è il senso di comunità che aiuta e sopprime all'erogazio-

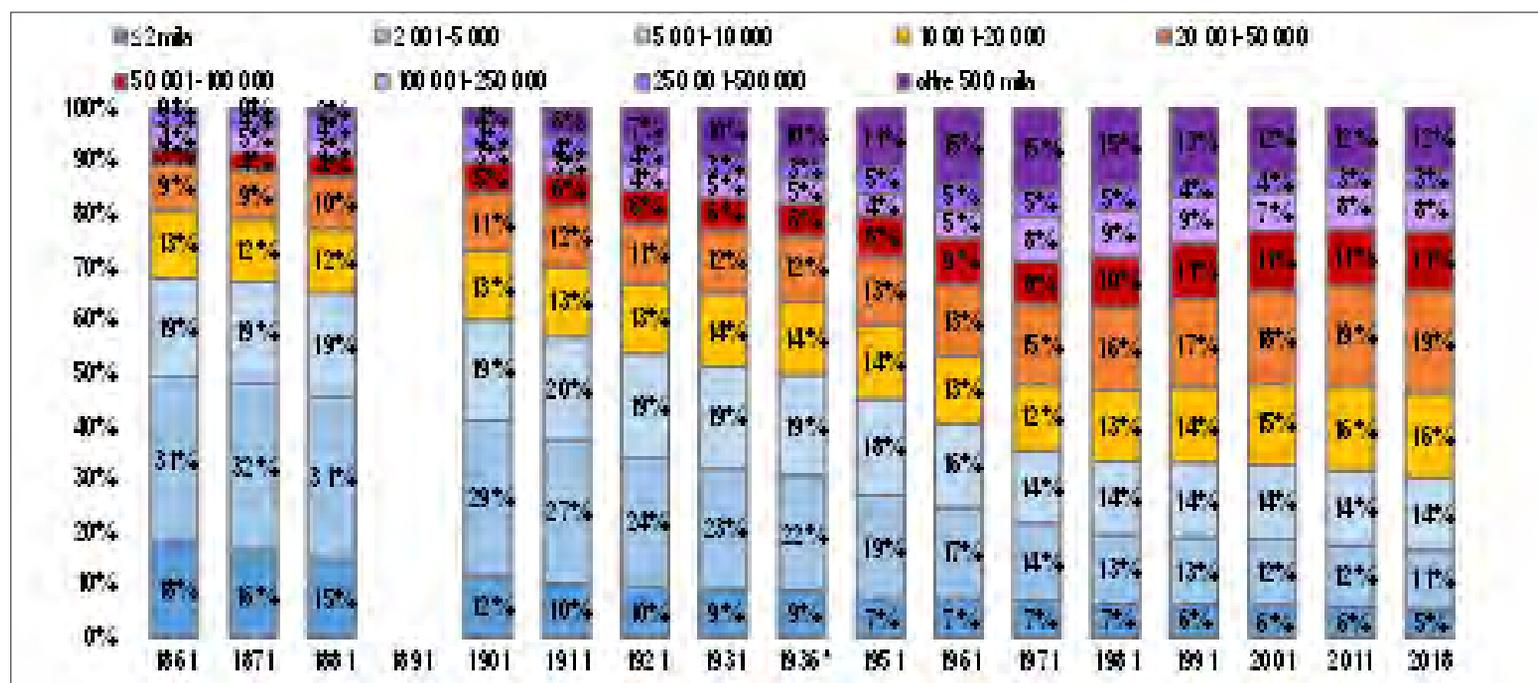


Figura 1 – Popolazione residente per classe di ampiezza demografica dei comuni - Anni 1861-2018 (composizione percentuale) - Fonte: Istat.

ne di alcuni servizi. Nei piccoli centri l'agire quotidiano sono gli stessi abitanti che si appoggiano e forniscono servizi a vicenda. Sono l'amicizia, il volontariato, il vicinato e la prossimità gli ausili che li rendono disponibili ed accessibili. Inevitabilmente, laddove non esiste massa critica diventa indispensabile la collaborazione fra gli abitanti.

Tuttavia questa autoproduzione non è sufficiente, serve comunque un aiuto da parte del settore pubblico. Se da una parte non è pensabile che tutti i servizi possano essere presenti alla stessa maniera nelle città come nei paesi più piccoli, dall'altra non si può neppure pensare che questa mancanza si trasformi in una forma di diminuzione dei diritti di cittadinanza. Chiaramente occorre trovare forme di erogazione differenti, che possano rendere disponibili e più accessibili i servizi, usando le nuove tecnologie di comunicazione, ma anche appoggiandosi alla rete sociale.

L'impatto del Covid-19 sui territori fragili

La pandemia di Covid-19 sta mutando profondamente i comportamenti delle persone e le realtà urbane di dimensione più limitata sono rientrate in una generale discussione che riguarda la sicurezza dei luoghi². In questa narrazione i piccoli comuni sono visti come luoghi più sicuri rispetto alle metropoli, in cui la densità gioca a favore del contagio. La riduzione dei contatti umani, la prolungata chiusura di scuole, attività produttive, il distanziamento interpersonale operati per garantire la salute collettiva, hanno prodotto, soprattutto negli ambiti urbani più densi, un desiderio di spazi più ampi, apparentemente, meno rischiosi. Questi spazi ideali corrispondono a quelli delle aree più interne, dei piccoli comuni, dei borghi rurali più spopolati e ricchi di case vuote (Cannaos, 2020).

Tuttavia non c'è riscontro con la realtà. Dall'estate 2020 al momento in cui questo articolo viene redatto³ in Sardegna si assiste, proprio nei piccoli comuni, ad un incremento di contagi sempre maggiore. Questo è dovuto proprio alla sensazione di relativa sicurezza correlata alla piccola dimensione, dove i comportamenti, data la familiarità fra le persone, risultano spesso meno accorti rispetto a quelli urbani, ed accrescono il rischio di contagio.

In questo frangente, questi luoghi mostrano il loro lato aspetto più vulnerabile e meno rispondente a quanto il dibattito accennato in precedenza stesse proponendo. Difatti la distanza fisica dai centri maggiori si declina anche in distanza dai servizi più importanti, quali, per esempio, i servizi sanitari. La pandemia fa emergere, in modo ancora maggiore, il divario tra metropoli e piccoli comuni. Questi

ultimi si dimostrano, così, non il luogo dove trovare distanza, isolamento e protezione, ma l'esatto opposto, con una pandemia che si difonde e l'aggravio della difficoltà di accesso ai servizi di soccorso e cura.

La pandemia ha evidenziato tutte le fragilità di un sistema che accentra tutto nei principali centri urbani e prevede lo spostamento degli utenti.

Queste difficoltà sono ben evidenti anche nei servizi formativi. Difatti, in presenza di contagi, la chiusura delle scuole è stato uno dei primi provvedimenti, ed il conseguente avvio della didattica a distanza penalizza ancora le piccole realtà, a fronte di reti digitali inadeguate alle esigenze contemporanee.

Stesso discorso per il lavoro a distanza. Tuttavia la crisi sanitaria ha anche evidenziato come molte professioni, grazie alle nuove tecnologie, possono essere esercitate anche lontano dai principali centri urbani. I dipendenti pubblici hanno lavorato da casa, durante il periodo di *lockdown* nella primavera 2020, senza più pendolare, così come molti professionisti. Questo passaggio, affrettato dallo stato di necessità, in realtà era già in *nuce*, ed il Covid-19 lo ha solo accelerato. Dall'altra parte, al contempo, essendo la loro modalità strettamente dipendente dalla qualità delle connessioni, ha messo in evidenza l'importanza di essere in rete e di avere strutture digitali adeguate⁴.

Chiaramente lo stato di necessità sanitaria riduce ulteriormente la possibilità di mantenere quelle relazioni quotidiane che costituiscono la struttura sociale e garantiscono la costruzione di una urbanità. Gli spazi, già abitualmente poco popolati, si svuotano ulteriormente e il contesto urbano appare sempre più rarefatto.

La popolazione più anziana, il cui valore demografico è sempre più significativo nei piccoli comuni (in Sardegna gli over 65 sono il 24% della popolazione, con casi che sfiorano il 50%), è quella maggiormente provata da questa condizione, in quanto costretta a ridurre i contatti sociali, impossibilitata a mantenere contatto con la quotidianità, mal servita e spesso poco capace di utilizzare le comunicazioni a distanza.

La cooperativa di comunità per il riequilibrio

Per sopperire a questa cronica mancanza di servizi e dare un'organizzazione strutturale agli stessi, in alcuni piccoli centri sono comparse nuove figure socio-territoriali: le Cooperative di Comunità (CdC).

Queste particolari forme di cooperazione si stanno affermando nelle aree rurali di tutta Europa (Bailey, 2011; Vestrum et al., 2017) e

posseggono una grande capacità di coinvolgimento e di investimento nel capitale sociale, concentrandosi soprattutto sugli "aspetti economici, sociali, sanitari e ambientali del benessere umano" (Zahra et al., 2008).

La CdC, dove funziona, riesce a ripristinare ed aumentare i servizi a disposizione dei cittadini, ricostruendo quell'urbanità che è presupposto indispensabile della vita contemporanea. La città è ormai diffusa sul territorio, il modo di vivere contemporaneo è condiviso dalla società, a prescindere dalla densità di popolazione dei luoghi. Siamo in un mondo post metropolitano, dove la post-metropoli è un modello sociale di sviluppo e di organizzazione della vita (Soja, 2000), caratterizzato dall'esplosione del mondo urbano che ha trascinata i propri confini (quello che Brenner definisce *implosion/explosion*, 2014).

Il contesto è l'elemento fondamentale per la generazione di una CdC: l'esistenza di una struttura sociale coesa è essenziale per la nascita e lo sviluppo di una CdC. Il coinvolgimento della società locale, consente il permanere nei luoghi e, al contempo, rende comunità e territorio più attrattivi per l'insediamento di nuovi abitanti.

L'obiettivo è fornire vantaggi alle comunità locali, tradotti in attività lavorative o sociali che vanno dalla gestione commerciale, all'assistenza sociale, ai servizi di pubblica utilità, alla protezione ambientale, alle attività agricole, forestali e di allevamento; al recupero di mestieri e produzioni legate alla tradizione; a servizi e gestione del turismo; alla produzione di energia rinnovabile, ai servizi di comunicazione.

L'elemento comune a tutte le esperienze di CdC è il contesto rurale e periferico (Johnstone e Lionais, 2004), caratterizzato dalla mancanza di investimenti pubblici o privati in grado di valorizzare il potenziale sociale locale. Le CdC agiscono sullo sviluppo locale, rispondendo ad esigenze specifiche ed attingendo a risorse che esistono ma sono sottoutilizzate (Haugh, 2007).

Ogni CdC produce beni e servizi che possono produrre effetti significativi sulla vita sociale ed economica dei luoghi. La peculiarità più rilevante è che i benefici prodotti non sono esclusivi per i membri della cooperativa, ma ricadono sull'intera comunità (IRECOOP, 2016).

Il capitale sociale (Coleman, 1990; Putnam, 2004) diventa quindi un elemento indispensabile per realizzare modelli in grado di gestirsi autonomamente. È facendo leva sul contesto, sulle sue possibilità inesprese, sui suoi bisogni che le CdC, lavorando sulle capacità degli attori locali, e se serve formandone

o attirandone di nuove, riescono a ricreare le possibilità. Sono vere e proprie imprese di luogo, fortemente connesse al territorio in tutti i suoi aspetti, naturali, economici e socio-culturali.

I membri delle cooperative possono essere sia utenti che lavoratori. Gli utenti possono usufruire dei servizi forniti dalla cooperativa, anche a pagamento, mentre i lavoratori, mettono in gioco le proprie capacità professionali e lavorative dietro un compenso.

Per il mantenimento ed il successo di queste esperienze il supporto delle istituzioni locali risulta fondamentale per fornire, in modo più o meno diretto, strutture amministrative e know-how (Barca, Casavola e Lucatelli, 2014).

Il caso studio: un progetto di Cooperativa di Comunità a Sennariolo

In Sardegna ci sono 377 comuni, di cui 313 hanno meno di 5000 abitanti (Istat, 2011). Di questi 182 hanno perso almeno il 20% della popolazione dal censimento del 1961 a quello del 2011 e vivono tutte le crisi sopra evidenziate. Una delle conseguenze dello spopolamento è l'invecchiamento generale della popolazione residente, con una continua riduzione dei servizi alla persona, che, in modo ricorsivo, incide sulla possibilità concreta di vivere in un luogo (Cannaos, 2013, Cannaos C, Onni G., 2017).

Il Comune di Sennariolo, 160 abitanti al 2019 (demo.istat.it), sta lavorando da qualche anno alla creazione di una CdC, nel tentativo di contrastare questo processo. Il progetto mira a garantire alla popolazione anziana la presenza di un rafforzamento dell'assistenza sanitaria in loco, incentivando la permanenza nella propria abitazione e l'invecchiamento attivo.

Partire dalle esigenze degli anziani rappresenta un'urgenza specifica (circa il 37% popolazione ha più di 65 anni e la richiesta di assistenza medica quotidiana è in costante aumento) e può costituire un punto di partenza per rivitalizzare tutto il paese. Mantenere gli anziani in casa propria significa non costringerli al domicilio in una RSA e, anche, generare lavoro locale.

Il progetto parte dalla presenza di un infermiere di comunità (Rocco et al., 2017) allo scopo di prendere in carico e seguire le persone con patologie. Questa figura dovrebbe essere un costante presidio sanitario, in grado di fornire servizi basilari, ma anche fare da tramite con le strutture sanitarie di livello più elevato (dal medico di base fino agli ospedali ed i centri specializzati), anche fornendo aiuto per l'accesso digitale ad alcuni servizi, che molte strutture sanitarie forniscono, ma che

sono di difficile accesso per gli anziani.

Oltre a questo la CdC ha l'obiettivo di gestire e formare le persone di supporto agli anziani con più problemi di autosufficienza (es. i badanti). Questo allo scopo di alleviare le famiglie dal carico di affrontare singolarmente questo problema, di formare e garantire una migliore professionalità nell'assistenza, di avere sempre una connessione con le figure sanitarie di riferimento e dare alle stesse badanti anche una continuità di lavoro in loco, non legata alle aspettative di vita o alle esigenze del singolo anziano.

La realizzazione di un centro diurno, con possibilità di consumo del pasto in un locale comune (specie per le persone sole, un momento di convivialità potrebbe essere importante) e con la consegna a domicilio per chi non vuole o non può spostarsi dalla propria abitazione, completa il primo step del progetto.

Ma il percorso della CdC è pensato come un processo che partendo dall'assistenza medica, passo dopo passo, dovrebbe essere esteso ad altri settori, servendo tutta la popolazione e creando nuovi posti di lavoro, contribuendo al miglioramento del benessere sociale generale.

Questa attività mira anche ad intervenire sullo spazio fisico, sia sulle case private della popolazione anziana che sugli spazi pubblici e semipubblici, per adattarli alle funzioni di sostegno e renderli più accessibili a tutti in un'ottica generale di riuso e rigenerazione del patrimonio edilizio (Cannaos, Onni, 2020). La ridotta dimensione del paese è adatta per questa sperimentazione, il territorio urbano è pianeggiante e con distanze che non superano i 400 metri da una periferia all'altra.

Rendere gli edifici accoglienti e funzionali alle esigenze dei loro abitanti e fornire servizi aumenta la possibilità di autosufficienza ed invecchiamento in casa propria, restando all'interno della propria comunità.

Al momento, l'istituzione della CdC è in fase di avvio ma sono le premesse perché possa formarsi con successo. Infatti, il comune ha un buon capitale sociale. Nonostante i pochi abitanti ci sono diverse associazioni culturali e religiose, e il livello di solidarietà reciproca è alto.

Il percorso comunque è iniziato da tempo. Infatti i servizi sanitari locali hanno già sperimentato la presenza di un infermiere di comunità ed è stata avviata una riconversione di due edifici pubblici limitrofi, per accogliere alcuni servizi sanitari e di assistenza. Un edificio ospita attualmente il medico condotto, il farmacista, l'infermiere e si sta preparando un locale per un centro per il primo soccorso. L'altro edificio ospita una sala da usare come

palestra e centro per ginnastica dolce e fisioterapia.

Di tutti questi servizi beneficia l'intera comunità, non solo gli anziani, trovando alcuni servizi sanitari di base (come un prelievo o una serie di iniezioni, ad esempio), erogati in loco. Da tre anni il Comune ha avviato una collaborazione con il Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica dell'Università di Sassari, che ha realizzato uno studio di fattibilità per l'attivazione della CdC, animando incontri e workshop con indagini e interviste, da cui sono stati tratti idee e modelli per la definizione di alcuni metaprogetti che dovrebbero sostenere e ampliare le attività della cooperativa. L'obiettivo dichiarato è quello di renderla progressivamente multifunzionale, investendo oltre che sulle attività sociali anche sull'agricoltura e sul turismo.

Questo passaggio degli abitanti da utenti a produttori di servizi rappresenta un cambiamento paradigmatico necessario per garantire un buon accesso ai servizi e il miglioramento della qualità della vita nei contesti di spopolamento e di crisi. Probabilmente le CdC non possono essere lo strumento adatto a qualsiasi contesto in crisi, ma certamente rappresentano un'opzione, un buon tentativo da attuare per contrastare lo spopolamento e l'emarginazione di alcuni territori.

Anche nella lotta al Covid-19 l'esistenza diffusa sul territorio di una simile organizzazione avrebbe molto aiutato. Avrebbe evitato le pericolose concentrazioni di anziani nelle RSA, garantito un pronto accesso alle prime misure di soccorso, dato un sicuro riferimento formativo per i comportamenti e le procedure da seguire, aiutato per un monitoraggio puntuale e costante dell'evoluzione di eventuali contagi, fornito assistenza in maniera strutturata ed organizzata, mantenendo i servizi ordinari, anch'essi messi in crisi dalla pandemia.

Conclusioni

Quanto si vuole affermare in questo articolo è la necessità di fornire adeguati servizi anche nei piccoli comuni con modalità che non replichino la stessa organizzazione di quelli erogati nei centri urbani maggiori. Servono soluzioni diverse, che possano risultare efficaci senza grandi aggravii di costi.

Da una parte il Covid-19 ha aperto la strada all'utilizzo massimo dell'erogazione a distanza, della ricezione e disbrigo di molte pratiche on line, evitando spostamenti e code. Per una visita o un certificato adesso erogato in pochi minuti molti cittadini dovevano spendere almeno mezza giornata.

Ma il Covid-19 ha anche mostrato che esistono dei servizi che necessitano della presenza

fisica e che alcuni sono erogabili a distanza ma con sensibili inefficienze (ad esempio l'istruzione). Servono persone sui territori, servono figure sociali su cui gli enti pubblici possano investire e che siano capaci di fornire servizi di buon livello anche senza la densità. In questo articolo è stato individuato nella CdC una tipologia di impresa, che può anche stare in uno spazio intermedio fra pubblico privato e riuscire a supplire alla rarefazione dei servizi nei territori più periferici. Sono state appellate "imprese di luogo", poiché il primo requisito che devono avere è quello di produrre vantaggi per le comunità che le ospitano. Ma sono imprese di luogo anche perché per le CdC il territorio non è uno sfondo su cui operare, ma il contesto attraverso il quale trovare la propria missione ed i valori locali (ambientali, culturali, storici, sociali) sono centrali per la loro attività ed il rilancio dei territori marginali.

In questa forma la CdC è essenzialmente un ente capace di riconoscere le specificità dei luoghi e dei contesti e rimmetterli a valore, per mantenere e ricreare urbanità nelle aree meno popolate.

Note

* DADU - Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica - Università degli Studi di Sassari
Email: pittaluga@uniss.it

** DADU - Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica - Università degli Studi di Sassari
Email: cannaos@uniss.it

*** DADU - Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica - Università degli Studi di Sassari
Email: gonni@uniss.it

1. Una componente rilevante dello spopolamento resta il forte saldo naturale negativo, con l'abbassamento delle nascite. Ovviamente l'emigrazione dei giovani si ripercuote significativamente anche sotto questo aspetto

2. Per maggiori approfondimenti sul tema si vedano le interviste a Stefano Boeri su "la Repubblica" del 21/04/2020, accessibile al sito <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2020/04/21/the-day-after19.html?ref=search> (visitato in data 30/09/2020); l'intervista a Massimiliano Fuxas, rilasciata su "la Repubblica" del 18/04/2020, accessibile al sito https://rep.repubblica.it/pwa/intervista/2020/04/18/news/fuksas_connessa_e_salutista_ecco_la_casa_dell_era_post_covid-254404522/?ref=search (visitato in data 30/09/2020); l'intervista a Anna Laura Orrico, sottosegretaria del Mibact con delega ai rapporti con Regioni ed Enti locali, su "la Repubblica" del 23/04/2020, accessibile al sito https://www.repubblica.it/cronaca/2020/04/23/news/il_rilancio_dei_piccoli_borghi_la_sottosegretaria_orrico_sfruttiamo_l_emergenza_per_accelerare_la_rinascita_-254807729/ (visitato in data 30/09/2020).

3. Articolo in redazione nell'ottobre 2020.

4. Il premier italiano Giuseppe Conte, in un intervento del 6 aprile 2020, ha affermato che sarebbe addirittura auspicabile una modifica alla Costituzione con il diritto all'accesso alle reti info-telematiche.

Bibliografia

Bailey N. (2011). "The role, organisation and contribution of community enterprise to urban regeneration policy in the UK", in *Progress in Planning*, 77 (2012), pp. 1-35

Barca F., Casavola P., Lucatelli S. (2014). *Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*. Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici.

Brenner, N. (2014). *Implosions/explosions. Towards a study of planetary urbanization*. Jovis, Berlin.

Cannaos C. (2013). "L'insediamento e la rete di città in Sardegna" in AA.VV., *Sardegna. La nuova e l'antica felicità*, Franco Angeli, Milano.

Cannaos C. (2020). Lo sviluppo urbano e la rendita differenziale negativa, Valori e Valutazioni, numero speciale "Il futuro della rendita".

Cannaos C, Onni G (2020). "Rendita urbana negativa, valore d'uso e politiche di rigenerazione urbana. Il caso della Sardegna", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, approvato in attesa di pubblicazione.

Haugh, H. (2007). "Community-led social venture creation" in *Entrepreneurship Theory and Practice*, 31, 161-182

Cannaos C. e Onni G. (2017). Sardegna: Ad marginem. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 118: 27-48.
Coleman J.S. (1990). *Foundation of Social Theory*. Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Johnstone H., Lionais D. (2004). "Depleted communities and community business entrepreneurship: Revaluing space through place", in *Entrepreneurship and Regional Development*, 16, 217-233

IRECOOP (2016). *Studio di fattibilità per lo sviluppo delle cooperative di comunità*, https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/allegati/coop/SF_SV-LUPPO_DELLE_COOPERATIVE_DI_COMUNITA.pdf (accessed on August 2020).

ISTAT (1963). 10° censimento generale della popolazione Vol. I dati riassuntivi comunali e provinciali sulla popolazione e sulle abitazioni, ISTAT, Roma.

ISTAT (2011). Dati definitivi XV censimento popolazione e abitazioni 2011. (<http://dati.istat.it/>, consultato online il 12 ottobre 2020).

ISTAT (2018). Previsioni della popolazione. Testo disponibili al sito: <http://demo.istat.it/previsioni2017/index.php?lingua=ita>, ultimo accesso il 12 ottobre 2020).

ISTAT (2020). Indicatori demografici anno 2019. (https://www.istat.it/it/files//2020/02/Indicatori-demografici_2019.pdf, consultato on line il 12 ottobre 2020).

Putnam, R. D. (2004). *Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America*, Il Mulino, Bologna.

Rocco, G., Marcadelli, S., Stievano, A., & Cipolla, C. (Eds.) (2017). *Infermiere di Famiglia e di Comunità. Proposte di policy per un nuovo welfare*. FrancoAngeli.

Soja, E.W. (2000). *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford: Blackwell.

Vestrum I., Rasmussen E., Carter S. (2017). "How nascent community enterprises build legitimacy in internal and external environments", in *Regional Studies*, 51 (11). pp. 1721-1734.

Zahra S. A., Rawhouser H. N., Bhawe N., Neubaum D. O., Hayton J. C. (2008). "Globalization of social entrepreneurship opportunities", in *Strategic Entrepreneurship Journal*, 2, 117-131.