

BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

20

numero 2 anno 2020



BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

20

numero 2 anno 2020

**Public Spaces,
Nature-based
Infrastructures
and Common Goods**



BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

Via Toledo, 402
80134 Napoli
tel. + 39 081 2538659
fax + 39 081 2538649
e-mail info.bdc@unina.it
www.bdc.unina.it

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

Print ISSN 1121-2918, electronic ISSN 2284-4732

Editor in chief

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

Co-editors in chief

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

Associate editor

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

Editorial board

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

Editorial staff

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

Scientific committee

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



Indice/Index

- 225 Editoriale
Luigi Fusco Girard
- 231 Assessing the balance between urban development and densification: consolidated practices and new challenges
Elisa Conticelli, Claudia De Luca, Simona Tondelli
- 241 Città e pandemie. Densità urbana e densificazione dopo il COVID-19
Alessandro Sgobbo
- 261 Reinventing wastescapes in port cities. A resilient and regenerative approach to plan Naples at the time of logistics
Marica Castigliano, Paolo De Martino, Libera Amenta, Michelangelo Russo
- 277 ValoreNapoli: la valutazione dei servizi ecosistemici culturali per un modello di città circolare
Maria Cerreta, Eugenio Muccio, Giuliano Poli
- 297 Strategie operative per la valorizzazione e la resilienza delle aree interne: il Progetto R.I.P.R.O.VA.RE
Adriana Galderisi, Pierfrancesco Fiore, Piergiuseppe Pontrandolfi
- 317 Riabitare il patrimonio urbano ed edilizio dei territori interni: spazio digitale per servizi sanitari efficienti
Antonella Mami, Elvira Nicolini

- 337 Il riuso delle emergenze architettoniche dei centri minori come strategia di recupero per le aree interne
Francesca Ciampa, Patrizio De Rosa
- 357 Consumo di suolo e sequestro di carbonio nella Regione Sardegna: uno studio basato sull'utilizzo del *Normalized difference vegetation index*
Maddalena Floris, Corrado Zoppi
- 375 Un approccio *Sentinel 2a based* a supporto della pianificazione ed il monitoraggio delle infrastrutture verdi
Michele Grimaldi, Emanuela Coppola
- 393 Processi di *Parametric e Computational Design* per la definizione di strategie di *regenerative climate adaptive design* per il distretto di Secondigliano
Eduardo Bassolino, Francesco Palma Iannotti

STRATEGIE OPERATIVE PER LA VALORIZZAZIONE E LA RESILIENZA DELLE AREE INTERNE: IL PROGETTO R.I.P.R.O.VA.RE

Adriana Galderisi, Pierfrancesco Fiore, Piergiuseppe Pontrandolfi

Sommario

Il contributo affronta il tema delle aree interne con particolare riferimento sia alle iniziative finora attivate per la loro “ricentralizzazione” che agli obiettivi e ai contenuti di un progetto di ricerca, di recente finanziato dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, dal titolo “Riabitare i Paesi. Strategie Operative per la Valorizzazione e la Resilienza delle Aree Interne” (R.I.P.R.O.VA.RE). In linea con la Scelta strategica III dell’Area Pianeta della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSVs), tale Progetto, con un focus sulle aree interne di due regioni del Mezzogiorno (Campania e Basilicata), propone una riflessione sui criteri di classificazione e perimetrazione di tali aree, sui metodi e gli strumenti utili a valutarne e rafforzarne la resilienza, su possibili strategie per uno sviluppo in grado di coniugare potenziamento dei servizi di cittadinanza, riduzione dei rischi, rigenerazione e valorizzazione del potenziale di risorse locali.

Parole chiave: aree interne, resilienza, strategie e progetti pilota

OPERATIONAL STRATEGIES FOR DEVELOPMENT AND RESILIENCE OF INNER AREAS: THE R.I.P.R.O.VA.RE PROJECT

Abstract

The contribution deals with the issue of inner areas, focusing on both the initiatives implemented to date for their “re-centralization” and the objectives and contents of a research project, recently funded by Ministry of the Environment and Land and Sea Protection, titled “Re-inhabiting Countries. Operational Strategies for the Enhancement and Resilience of Inner Areas “(R.I.P.R.O.VA.RE). In line with the Strategic Choice III, included in the Planet Area of the National Strategy for Sustainable Development (SNSVs), this Project, with reference to the inner areas located in two Regions of Southern Italy (Campania and Basilicata), aims at outlining criteria for classifying and bordering these areas, methods and tools to evaluate and strengthen their resilience as well as integrated development strategies capable of combining enhancement of citizenship services, risk reduction, regeneration and enhancement of local resources.

Keywords: inner areas, resilience, pilot strategies and projects

1. Le aree interne tra fragilità e opportunità

Con il termine aree interne si fa oggi riferimento ad un vasto sistema di aree, che occupa circa il 60% del territorio nazionale e accoglie, di contro, solo il 19% della popolazione. In Italia la perimetrazione delle aree interne è stata effettuata nel 2012 nell'ambito della fase di avvio della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI): pervenendo all'individuazione di un insieme di aree accomunate dalla marginalità rispetto ai centri di offerta dei servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità). La classificazione proposta dalla SNAI ha prodotto una gerarchizzazione dei Comuni italiani in funzione del loro grado di "perifericità" rispetto ai "poli" di servizio, individuando, in particolare, quattro tipologie di aree: di cintura, intermedie, periferiche e ultra-periferiche. Di queste, le ultime tre vengono classificate come aree interne. Tali aree sono state successivamente descritte attraverso un set di indicatori relativi alla struttura demografica e socioeconomica, all'accessibilità, alla rilevanza del patrimonio culturale e naturale, alla loro maggiore o minore tendenza all'associazionismo, ma anche alle principali criticità nell'uso del suolo, connesse sia ai trend di utilizzo agricolo e forestale che ai fenomeni sismici e idrogeologici cui tali aree sono esposte e i cui impatti possono essere significativamente esacerbati dal progressivo spopolamento e dalla conseguente perdita di pratiche manutentive sia del territorio che del patrimonio abitativo.

Il bagaglio di conoscenze reso disponibile dalla SNAI ha fornito, quindi, una fotografia di una parte del territorio nazionale che, seppur marginale in termini di dotazioni e accesso ai servizi, non lo è di certo in termini di estensione: in queste aree la progressiva polarizzazione demografica, la scarsità di investimenti pubblici, l'assenza di politiche integrate in grado di rafforzare le relazioni economiche e la cooperazione hanno contribuito ad accrescere preesistenti fragilità strutturali e ad approfondire un divario di sviluppo che, pur affondando le sue radici nell'Ottocento, si è significativamente accentuato a partire dagli anni Cinquanta dello scorso secolo (Bevilacqua, 2018).

I territori interni emergono come aree contraddistinte da diversi fattori di fragilità che, in molti casi, si potenziano reciprocamente. Essi sono caratterizzati, infatti, da un'elevata frammentazione amministrativa, essendo costituiti per oltre il 60% da piccoli comuni, con soglie di popolazione inferiori ai 5.000 abitanti; di questi Comuni, più del 40% è stato interessato da fenomeni di contrazione demografica nel periodo 2011-2017 e oltre il 50% è localizzato in aree collinari e montane (1). Frammentazione, localizzazione geografica, contrazione demografica concorrono a determinare l'elevata fragilità sociale ed economica di questi territori. Inoltre, i fenomeni di spopolamento accentuano non soltanto il processo di invecchiamento della popolazione (Reynaud e Miccoli, 2018) ma inducono anche una progressiva dismissione delle pratiche agricole, fondamentali per garantire la cura di un territorio reso già fragile dai consistenti disboscamenti avviati nell'Ottocento, e un crescente degrado del patrimonio edilizio, sempre meno utilizzato. Queste ulteriori fragilità contribuiscono ad accrescerne la vulnerabilità rispetto ai diversi fattori di pericolosità, soprattutto sismica e idrogeologica, cui la loro prevalente localizzazione lungo l'arco alpino e la dorsale appenninica li espone. Come evidenziato da Bassanelli (2009) le eterogenee geografie dell'abbandono che hanno connotato negli ultimi decenni le aree interne italiane sono state determinate in molti casi dal drammatico intreccio tra fattori socioeconomici (ridotte opportunità lavorative, cronica carenza di dotazioni, ecc.) e il verificarsi di eventi calamitosi che si sono trasformati in disastri proprio a causa della prolungata assenza di pratiche manutentive del patrimonio edilizio e del territorio nel suo insieme (Galderisi e Limongi, 2019).

Ancora, pur se il tema della fragilità delle aree interne ha rilevanza nazionale, si registra una significativa differenza tra le dinamiche di abbandono che interessano le aree interne del

Nord Italia e quelle che riguardano il territorio meridionale: anche se i fenomeni di spopolamento e invecchiamento interessano infatti tutte le aree interne (De Rossi, 2018), è nel Mezzogiorno che la sfida si presenta più complessa data la minore disponibilità di strumenti e risorse rispetto a un Centro-Nord più avanzato economicamente e socialmente (Reynaud e Miccoli, 2018). Non è un caso che i pochi Comuni interni, contraddistinti negli ultimi anni da fenomeni di contro-esodo, sono tutti localizzati nelle regioni del Nord (Trentino Alto-Adige, Lombardia e Valle d'Aosta) (2).

A fronte delle variegata e interconnesse fragilità che contraddistinguono le aree interne, è però importante sottolineare che proprio queste ultime presentano significative aliquote del capitale naturale residuo, e una conseguente riserva di biodiversità indispensabile per garantire un più equilibrato sviluppo del Paese. La crisi ambientale di scala planetaria – le cui evidenze sono sempre più chiaramente individuabili nei crescenti impatti del cambiamento climatico, nel depauperamento delle risorse naturali e nella conseguente perdita di biodiversità e, come sostengono alcuni studiosi, anche nella diffusione di malattie epidemiche favorita dalle crescenti alterazioni degli ecosistemi naturali (Brenner e Marwan 2018) – può infatti trovare risposte efficaci solo nella messa in campo di politiche locali in grado di tutelare e rafforzare il capitale naturale residuo, oggi prevalentemente concentrato nelle aree interne. Queste ultime sono, nella maggior parte dei casi, ancora caratterizzate da un'elevata biodiversità, seppure anch'essa minacciata dai fenomeni di abbandono (Carrosio, 2019), e dunque ancora in grado di fornire quegli apporti ecosistemici (di supporto alla vita, di regolazione, di approvvigionamento, culturali) essenziali per un corretto metabolismo dei più ampi territori regionali di cui sono parte integrante (Borghi, 2017). Come evidenziano Marchetti *et al.* (2017), le aree interne offrono già oggi servizi essenziali di cui beneficiano, spesso in modo inconsapevole, territori ben più vasti: dall'approvvigionamento idrico, a quello alimentare; dalla regolazione e regimazione dei deflussi idrici, alla fissazione dell'anidride carbonica, grazie alle rilevanti estensioni forestali e agricole (Comitato per il Capitale Naturale, 2019).

Sulla base di tali considerazioni, il tema delle aree interne va quindi declinato oggi in una nuova prospettiva che – superando la tradizionale dicotomia tra sistemi territoriali forti (urbani e metropolitani) e deboli (interni, rurali e montani) – possa riconoscere il ruolo cruciale nel favorire la transizione verso modelli di sviluppo in grado di ristabilire relazioni riparative e co-evolutive tra sistemi naturali e sistemi antropici (Girardet, 2017) e guidare politiche integrate di sviluppo, in grado di affrontare unitariamente le complesse interdipendenze che connettono aree interne e sistemi urbani e periurbani all'interno di più ampi ambiti territoriali (Barbanente e Galderisi, 2020).

2. La centralità delle aree interne nel dibattito scientifico

Nel corso dell'ultimo decennio, sono state numerose le pubblicazioni che a partire da prospettive disciplinari eterogenee hanno contribuito ad assegnare centralità al tema delle cosiddette aree interne, marginali, fragili, contribuendo ad invertire lo sguardo troppo a lungo puntato sulle aree urbane e ponendo tali aree al centro di un nuovo progetto di sviluppo per il Paese (Marchetti *et al.*, 2017; De Rossi, 2018; Carrosio, 2019).

La ritrovata attenzione per le aree interne e i piccoli borghi è anche esito del costante lavoro svolto dalle numerose associazioni che si sono costituite intorno a queste tematiche e delle iniziative da esse promosse. Tra queste, ad esempio, si ricorda la comunità di pratiche Aree Fragili che, a partire dal 2006, organizza convegni annuali sul tema (3); l'Associazione Borghi Autentici, mirata a coinvolgere e sensibilizzare le comunità sui temi dell'abbandono

e dello spopolamento; il progetto Borghi Vivi – nato sulla scia di un’iniziativa europea degli anni Novanta, i *Villages d’Europe*, cui aderirono numerosi centri minori italiani, francesi, spagnoli e portoghesi – che propone azioni dirette a valorizzare sia i manufatti architettonici che il loro contesto, nella consapevolezza che i piccoli comuni possono essere correttamente interpretati solo se esaminati in relazione alle realtà e alle dinamiche territoriali da cui dipendono (D’Agostino 1980). A partire dal 2000 anche Legambiente ha lanciato studi e iniziative per la tutela dei piccoli comuni: in particolare, si segnala la redazione, insieme a Confcommercio, del Rapporto sull’Italia del ‘disagio insediativo’ nel 2008, che delineava un’analisi dei trend di abbandono e spopolamento fino al 2016, e la promozione di numerosi laboratori sociali, iniziative di *green economy* e ospitalità diffusa. Di rilievo anche l’iniziativa “I Borghi della lettura”, che individua nella letteratura il motore per diffondere la conoscenza dei piccoli centri, e la Rete Italiana EcoVillaggi, nata nel 1996, che sostiene le esperienze comunitarie basate sui principi dell’ecologia e della sostenibilità, evidenziando come i territori e le comunità possano svolgere un ruolo centrale nella creazione di nuovi modelli e nuove filiere di sviluppo (Paolella, 2019).

Su tale sistema di iniziative diffuse si innestano alcuni eventi che hanno contribuito ad accrescere l’attenzione del mondo scientifico al tema delle aree interne. In particolare, i piccoli centri in aree interne hanno rappresentato un focus di studio e ricerca alla Biennale di Venezia del 2018 curata da Mario Cucinella: la proposta “Arcipelago Italia” mirava, infatti, ad offrire possibili traiettorie per il rilancio dei territori interni attraverso una “ricerca-azione sulle aree interne del Paese, dall’arco alpino, lungo tutto l’Appennino, sino alle isole, luoghi ricchi di piccoli paesi e borghi distanti dalle grandi città, esemplificazione dell’identità italiana, sia per la scala che per la stratificazione storico-culturale” (Cucinella, 2018). In tale contesto, sono stati presentati strategie e interventi di recupero, relativi ad otto itinerari (dalle Alpi Occidentali all’Appennino Centrale, dal Sub-appennino Dauno-Alta Murgia-Salento all’Appennino calabro-siculo), ideati e realizzati nel tempo da diversi professionisti.

Ancora, tra le iniziative di carattere scientifico, si ricorda la Conferenza Internazionale “I centri minori ... da problema a risorsa. Strategie sostenibili per la valorizzazione del patrimonio edilizio, paesaggistico e culturale nelle aree interne” (STC2019), ospitata dall’Università degli Studi di Salerno nel 2019, che ha rappresentato un’importante occasione di confronto tra docenti e ricercatori di università italiane ed estere sui temi dell’abbandono e dello spopolamento dei centri minori nelle aree interne. I lavori congressuali hanno consentito di condividere conoscenze e di avanzare proposte per arginare il declino demografico dei piccoli centri e le sue gravi conseguenze in termini sia socioeconomici che di salvaguardia del rilevante patrimonio culturale e naturale di cui essi sono depositari. Le eterogenee competenze disciplinari coinvolte hanno testimoniato l’interesse del mondo scientifico per il tema e la comune volontà di fare delle aree interne dei laboratori di sperimentazione di nuovi modelli di sviluppo, pur nella consapevolezza che le dinamiche globali dell’economia, la digitalizzazione, la crescente velocità dei cambiamenti potranno avere, come accaduto nel passato, significative influenze sui nostri modelli di vita e, più in generale sul riposizionamento dell’uomo sul territorio (Fiore e D’Andria, 2019).

Infine, è opportuno ricordare le numerose iniziative promosse dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo quali, ad esempio, la dichiarazione dell’Anno dei Borghi, nel 2017. È in quest’anno che fu avanzato un progetto – sostenuto da 18 Regioni, da ENIT (Agenzia Nazionale del Turismo) e da numerose Associazioni e coerente con gli indirizzi del Piano Strategico del Turismo 2017-2022 – orientato alla valorizzazione integrata e sistemica

dei centri minori. Il Progetto dedicava particolare attenzione alla redazione di piani di azione territoriali, basati sui principi della *green economy* e sulle buone pratiche per incrementare i livelli di cooperazione attraverso la rete dei borghi, e individuava quali ulteriori fattori di sviluppo sia quelli tangibili (accessibilità, accoglienza, ricettività, etc.) che quelli intangibili (ospitalità, convivialità, autenticità, etc.), assegnando un ruolo chiave alle comunità locali. Queste ultime, intese quali principali motori per la creazione di nuovi valori e modelli competitivi, erano infatti chiamate ad assumere un ruolo da protagonista nella valorizzazione del territorio, nell'ospitalità per il viaggiatore, nell'educazione al paesaggio e alla tutela delle risorse. Particolare importanza era anche attribuita agli strumenti digitali, individuati quali opportunità sia per contrastare l'isolamento che per promuovere forme di turismo strettamente correlate, come richiesto dalle linee di indirizzo europee 2014-2020, all'agricoltura (enogastronomia, tradizioni artigianali, pratiche agricole di eccellenza).

3. Le strategie per la “ricentralizzazione” delle aree interne

Nella seconda metà dell'ultimo decennio, il tema delle aree interne è stato oggetto anche di numerosi interventi istituzionali. Le innovazioni introdotte dalla Legge Delrio del 2014 in materia di Comunità Montane e Unioni di Comuni, la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) 2014-2020, la Legge 158 del 2017 per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni hanno rappresentato, infatti, iniziative importanti per contrastare le difficoltà strutturali dei piccoli Comuni, con soglie di popolazione inferiori alle 5.000 unità, e gli squilibri prodotti dalla crescente marginalizzazione delle aree interne del Paese. Molte ed eterogenee le ragioni che hanno spinto ad inaugurare questa stagione di riforme e iniziative che ha individuato le aree interne e i piccoli comuni, prevalentemente localizzati nelle aree interne, quali focus privilegiati di attenzione: tra queste, la consapevolezza che proprio questi territori, cosiddetti marginali, sono custodi di un patrimonio di risorse ambientali e culturali che costituisce un'imperdibile opportunità per affrontare e ridurre i divari, aggravati oggi dalla crisi post-pandemica, che caratterizzano il territorio nazionale (Marchigiani et al. 2020). Nell'ambito di questa nuova stagione, mirata alla “ricentralizzazione” delle aree interne, la SNAI ha certamente giocato un ruolo da protagonista: specificamente orientata a favorire lo sviluppo economico e sociale delle aree interne, essa è stata cruciale anche per testare forme e modi dell'associazionismo tra Comuni già promossi dalla Legge Delrio. Punto di partenza della SNAI sono state, infatti, proprio le buone pratiche relative ad alcuni territori interni che, utilizzando modelli cooperativi, erano riuscite a migliorare l'utilizzo del capitale territoriale disponibile e ad invertire il processo di marginalizzazione facendo leva sul proprio potenziale (Barca et al., 2014).

Obiettivi prioritari della SNAI sono stati il miglioramento dell'accessibilità, i servizi essenziali, l'aumento della qualità della vita, delle opportunità di lavoro e dell'occupazione nei territori interni, la riduzione dei costi sociali derivanti da processi di antropizzazione spesso non sostenibili (Borghi, 2017). Gli elementi di innovatività della SNAI sono riconducibili non soltanto ai suoi obiettivi, ma soprattutto alle modalità di costruzione e definizione delle Strategie d'area per lo sviluppo dei 72 ambiti di sperimentazione individuati sul territorio nazionale. Per quanto riguarda gli obiettivi, essi sono trasversali ad alcuni dei 17 *key goals* dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile: lo sradicamento della povertà (Goal 1), il garantire eguali opportunità di apprendimento e un'educazione di qualità per tutti (Goal 4), la promozione di una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, offrendo a tutti un lavoro dignitoso (Goal 8). Ma il più diretto riferimento della SNAI è,

indubbiamente, il goal 10, che richiama la necessità di azioni volte a ridurre le disuguaglianze sia all'interno dei singoli contesti nazionali che a scala sovra-nazionale: gli obiettivi della SNAI connessi al miglioramento dei servizi di cittadinanza e alla promozione di progetti atti a valorizzare il patrimonio naturale e culturale locale, generando nuove opportunità di lavoro in territori finora marginali nelle dinamiche di sviluppo, rappresentano un indubbio contributo alla riduzione delle disuguaglianze, nel rispetto del principio di equità intergenerazionale che è alla base di uno sviluppo sostenibile.

La SNAI ha costituito un importante banco di prova anche per la sperimentazione di nuovi modelli di *governance* basati su una cooperazione istituzionale multilivello (nazionale, regionale, locale), sul diretto coinvolgimento degli attori locali nella costruzione di visioni strategiche e condivise, entro cui ancorare le progettualità locali in essere e verso cui convogliare fondi eterogenei, da quelli nazionali a quelli regionali.

La metodologia utilizzata della SNAI ha condotto in una prima fase, come evidenziato in precedenza, alla mappatura delle aree interne attraverso una preliminare individuazione dei poli, ovvero delle aree a più elevata capacità di offerta dei servizi essenziali, e una successiva classificazione dei Comuni italiani in base alla distanza, misurata in tempo di percorrenza, di ciascun comune dal più vicino polo. La classificazione dei Comuni su tutto il territorio nazionale effettuata nel 2012 è stata poi oggetto di revisione nel 2014 sulla base di dati più aggiornati e del confronto con le singole Regioni. Questa fase di approfondimento regionale, che non si è esaurita nella mera definizione di correttivi alla classificazione nazionale, ha condotto ad una re-interpretazione dei territori interni orientata all'individuazione dei "territori fragili", contraddistinti da una struttura socioeconomica molto debole e per i quali risultava necessario un rafforzamento della coesione sociale, e dei "territori con potenzialità di sviluppo", caratterizzati da potenziali in genere sottoutilizzati, da sostenere attraverso azioni di promozione e valorizzazione.

Il successivo passaggio è stata l'individuazione di un ventaglio di territori potenzialmente candidabili a divenire aree progetto della SNAI. A partire dalla mappatura nazionale e dalle analisi rese disponibili dal Comitato tecnico, ciascuna Regione è stata quindi chiamata ad una preselezione di territori candidabili, sulla base dei seguenti criteri:

- priorità alle zone periferiche, ultra-periferiche e alle zone rurali classificate di tipo C e D nell'ambito degli interventi FEASR;
- criticità desunte dagli indicatori demografici, economici, sociali o ambientali o riferiti alla qualità dei servizi;
- lettura delle vocazioni territoriali, della capacità progettuale degli stessi e della presenza di una *vision* di medio termine;
- dialogo con le Amministrazioni locali, i presidi locali di offerta dei servizi e altri soggetti attivi del partenariato economico e sociale.

La combinazione di tali fattori e la pregressa conoscenza dei territori hanno consentito a ciascuna Regione di procedere nell'individuazione delle aree candidabili. La preselezione delle aree di potenziale intervento è stata propedeutica all'individuazione delle aree pilota nelle quali dare avvio al processo per la definizione delle strategie di sviluppo locale.

Particolarmente rilevante è la comprensione di come i medesimi criteri generali siano stati declinati dalle singole Regioni al fine di selezionare i potenziali territori di intervento. L'individuazione di ambiti per l'attivazione di strategie di sviluppo locale non è questione banale: tracciare un confine contribuisce, infatti, alla strutturazione del territorio come luogo di un'azione (Raffestin 1981; De Matteis e Governa, 2005). La disamina dei dossier di

candidatura presentati da ciascuna Regione consente di comprendere come, a partire dai medesimi criteri nazionali, siano state individuate le aree pilota. Un primo gruppo di Regioni ha effettuato la preselezione dei territori fondandosi, prevalentemente, sugli esiti delle analisi socioeconomiche, con limitati rimandi sia a precedenti letture territoriali di livello sovracomunale sia a preesistenti unioni di comuni o ex comunità montane. Tali approcci hanno condotto all'introduzione di nuove geografie territoriali, create ad hoc per la SNAI, e tracciate sulla base dei criteri dettati a livello nazionale. Rientrano in questo gruppo, ad esempio, Liguria, Lombardia, Sicilia, Umbria, Marche, Abruzzo e Basilicata. Un secondo gruppo di Regioni ha selezionato i propri ambiti di riferimento con riferimento a più generali quadri di coerenza, basandosi sui processi di riforma istituzionale già in corso e sulle passate attività di programmazione. Ne sono un esempio la Sardegna, il Veneto, il Piemonte, il Friuli, la Valle d'Aosta, il Molise, la Puglia e la Campania.

I differenti approcci adottati in sede regionale hanno avuto effetti concreti sulla delimitazione degli ambiti di sperimentazione, anche se in maniera non sempre chiara ed evidente.

Di particolare interesse è, infine, la metodologia introdotta dalla SNAI per la definizione delle Strategie d'Area: una metodologia *place-based* e fondata sulla partecipazione attiva degli *stakeholders* locali, che mira a delineare sistemi di azioni integrate, in grado di cogliere la dimensione multisettoriale dei problemi locali e rispondere alle reali esigenze del territorio. Tale metodologia prevede un percorso articolato in quattro fasi e altrettanti prodotti:

- nella prima fase, il referente d'area coinvolge istituzioni locali, associazioni, cittadini, imprenditori e attori rilevanti nella predisposizione di un documento informale, una "Bozza di Strategia", che definisce le idee guida per il miglioramento dell'accesso ai servizi essenziali e, più in generale, per lo sviluppo dell'area;
- nella seconda fase, il referente d'area, la Regione e il Comitato elaborano il "Preliminare di Strategia", che delinea obiettivi e azioni e fornisce una prima stima dei tempi e delle risorse necessarie per la loro realizzazione;
- nella terza fase, vengono coinvolti tutti i soggetti che possono contribuire a perfezionare il Preliminare, definendo progetti, criteri di valutazione, risultati attesi, indicatori di risultato e disponibilità finanziarie per ciascun intervento. Esito di questa fase è la "Strategia d'area", che deve argomentare la coerenza delle azioni individuate con l'obiettivo generale di miglioramento delle condizioni di vita dell'area e la loro effettiva realizzabilità;
- nella quarta fase, la Strategia d'area viene sottoposta all'approvazione del Comitato Tecnico Aree Interne e della Regione. Una volta approvata, si procede alla predisposizione dell'"Accordo di Programma Quadro", strumento fondamentale per l'implementazione della Strategia; tale documento definisce in modo puntuale gli interventi da attuare, i soggetti coinvolti e i rispettivi ruoli e compiti, le risorse finanziarie da mettere in campo e il cronoprogramma da rispettare.

Il percorso metodologico delineato dalla SNAI – grazie alla cooperazione istituzionale multi-livello, alla partecipazione attiva delle comunità locali e all'introduzione degli indicatori di risultato cui sono associati valori obiettivo e tempi da rispettare – è finalizzato a garantire qualità ed efficacia alle strategie di sviluppo locale, un efficiente utilizzo delle risorse, procedure decisionali trasparenti e inclusive e un sistema di "valutazione pubblica aperta" (4), in grado di fornire alle comunità locali uno strumento per la verifica dell'azione pubblica.

Fig. 1 – I 72 ambiti di sperimentazione della SNAI sul territorio nazionale

Fonte: Comitato Tecnico Aree Interne, 2019 (<https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>)

Con il 2020 si conclude la prima stagione della SNAI, che ha condotto all'individuazione di 72 ambiti di sperimentazione sul territorio nazionale (Fig. 1): per la gran parte di esse (59) è stata ad oggi approvata la Strategia d'area – primo e rilevante esito di un processo che ha coinvolto attori istituzionali e non nella definizione di un disegno strategico, costruito a partire dalle specificità locali, per lo sviluppo dei territori interni (Lucatelli e Tantillo, 2018) – e per 31 di queste sono stati già sottoscritti gli Accordi Quadro (5), dando avvio alla fase di implementazione della Strategia d'Area.

È ancora prematura, invece, una prima valutazione degli esiti della Legge 158/2017 – la cosiddetta Legge Salva Borghi – per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni: una norma che riconosce la rilevanza dei piccoli comuni, come risorse in grado di garantire attività di presidio del territorio e di contrasto ai sempre più frequenti fenomeni di dissesto idrogeologico, e che mira a valorizzarne il rilevante patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico. La legge stanziava un fondo di 100 milioni di euro, poi incrementati a 160, da destinare ai piccoli comuni per investimenti volti alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, alla prevenzione dei fenomeni di dissesto idrogeologico, alla riqualificazione dei centri storici, al recupero degli itinerari storico-culturali, all'insediamento di nuove attività produttive. Tuttavia, il Decreto chiamato a definire i requisiti che i Comuni devono possedere al fine di beneficiare dei finanziamenti previsti dalla Legge e a fornire i parametri specifici per il calcolo di tali requisiti è stato pubblicato solo il 10 agosto 2020.

Manca ancora, però, il previsto Piano Nazionale per la riqualificazione dei piccoli Comuni che dovrebbe fornire un elenco di interventi prioritari ai fini di un efficace utilizzo delle

risorse messe a disposizione dalla Legge. Inoltre, essendo tra i requisiti di selezione dei Comuni la loro appartenenza alle tipologie di comuni periferici o ultra-periferici definiti dalla SNAI, sembrerebbe importante chiarire come gli interventi previsti dalla SNAI e quelli da finanziare mediante la Legge Salva Borghi possano concorrere a delineare una visione integrata per lo sviluppo delle aree interne, in grado di coniugare il miglioramento dell'accesso ai servizi di base e il rilancio delle deboli economie locali, con la messa in sicurezza del territorio, condizione preliminare per lo sviluppo sostenibile, specie in territori ad elevata vulnerabilità.

4. Il Progetto RI.P.R.O.VA.RE: accrescere la resilienza di comunità e territori

L'obiettivo di delineare visioni integrate per lo sviluppo delle aree interne è alla base del Progetto di ricerca "Riabitare i Paesi. Strategie Operative per la Valorizzazione e la Resilienza delle Aree Interne" (RI.P.R.O.VA.RE). Di recente finanziato, il Progetto è stato concepito nell'ottobre del 2019 in risposta ad un Bando del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare per la promozione di progetti di ricerca a supporto dell'attuazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS). Il bando individuava due tipologie di progetti:

- una prima a supporto dei processi di elaborazione e attuazione delle strategie regionali e provinciali per lo sviluppo sostenibile;
- una seconda volta a sostenere progetti di ricerca su temi prioritari per l'attuazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile.

È nell'ambito di questa seconda categoria che si colloca il Progetto RI.P.R.O.VA.RE: un progetto interdisciplinare che coinvolge tre Dipartimenti universitari (6) e una gamma di competenze che spaziano da quelle urbanistiche a quelle della storia e dell'architettura tecnica, da quelle dell'antropologia a quelle ingegneristiche. Il Progetto affronta, in particolare, il primo dei sei temi prioritari individuato dal bando, Resilienza di comunità e territori, che rimanda ad una delle scelte strategiche della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS) (7): la Scelta III dell'Area Pianeta incentrata sulla creazione di comunità e territori resilienti e la custodia di paesaggi e beni culturali.

Il tema proposto dal bando – riconducibile alla necessità di prevenire e gestire, in una visione di lungo periodo, i rischi ambientali e antropici, rafforzando la resilienza dei territori e facendone emergere i potenziali – viene declinato nel Progetto RI.P.R.O.VA.RE in relazione alle aree interne. Le molteplici e interconnesse fragilità e le rilevanti potenzialità che caratterizzano tali aree le rendono, infatti, un contesto di applicazione privilegiato di un percorso di ricerca volto a comprendere e rafforzare le caratteristiche di resilienza di comunità e territori. Come evidenziato in precedenza, gran parte delle aree interne del nostro Paese presenta, da un lato, condizioni di fragilità tali da reclamare politiche urgenti mirate a rafforzarne la capacità di risposta ai diversi fattori di pressione (demografici, economici, geofisici, ecc.) cui sono esposte; dall'altro, un elevato potenziale – connesso alla presenza di un ricco patrimonio storico-architettonico e di risorse naturali, agli elevati livelli di biodiversità, alla ricchezza di tradizioni e culture locali – spesso non adeguatamente valorizzato. Affrontare in chiave di resilienza lo sviluppo delle aree interne implica, dunque, comprendere e affrontare i fattori che hanno condotto all'insorgere di un ciclo di declino e, nel contempo, individuare e rafforzare il potenziale di cui tali territori dispongono e che rappresenta la precondizione per l'emergere di nuove configurazioni del sistema e di nuove opportunità di sviluppo (Galderisi e Guida, 2020).

Il Progetto R.I.P.R.O.VA.RE, pur riconoscendo la rilevanza della SNAI nel trasferire la questione delle aree interne dal piano del dibattito scientifico a quello dell'azione pubblica strutturata e nel delineare un innovativo processo di *governance* multi-livello e multi-attoriale, intende offrire risposte ad alcune delle questioni ad integrazione e completamento del lavoro della SNAI e, in primis, al complesso rapporto tra cause socioeconomiche e cause geografico-ambientali che è quasi sempre alla base dello spopolamento e dell'abbandono delle aree interne italiane. Come evidenziato in precedenza, i fenomeni di abbandono dei piccoli centri nelle aree interne hanno trovato spesso un fattore di accelerazione nell'elevata fragilità di tali aree, esposte ad eterogenei fattori di pericolosità. Tali fattori – trascurati dalla SNAI sia nei criteri di perimetrazione delle aree interne che nelle strategie di intervento proposte per le aree pilota – hanno in moltissimi casi favorito il declino demografico e talvolta il totale abbandono delle aree interne, tanto quanto quei fattori socioeconomici, connessi all'invecchiamento della popolazione, alla carenza di servizi e opportunità lavorative su cui la SNAI ha esplicitamente puntato.

Ancora, la scelta del Progetto di centrare l'attenzione sulle aree interne è anche funzione della volontà dei proponenti di esplorare l'utilità del concetto di resilienza, a tutt'oggi oggetto di diverse interpretazioni, nell'innescare processi di rivitalizzazione delle aree interne. Nell'ambito della SNAI tale concetto è stato individuato come una delle quattro parole chiave fondamentali per l'innescare di un processo di sviluppo basato sull'attivazione delle comunità locali: "manutenzione" del territorio e delle sue risorse naturali; "prevenzione" dei danni indotti da fattori di pericolosità naturale; "resilienza", funzione della ricchezza di risorse naturali, culturali ma anche di manufatti e potenzialità d'uso di cui questi territori dispongono; "adattamento", con particolare ma non esclusivo riferimento ai mutevoli e difficilmente prevedibili scenari di cambiamento climatico. La SNAI sembra dunque proporre l'idea che il "capitale territoriale" di cui dispongono le aree interne possa costituire un fattore di resilienza, sottolineando che "le aree interne – ricche di risorse ambientali, di saperi, di manufatti, di potenzialità di uso – siano serbatoi di resilienza che potranno essere utilizzati in futuro nell'evoluzione dei rapporti con le aree meno resilienti" (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2013).

Non è specificato a quale idea di resilienza faccia riferimento la SNAI: ad oggi è possibile, infatti, rintracciare diverse interpretazioni, riconducibili ad almeno tre macro-categorie (Wang and Yamashita 2015). La prima, molto diffusa negli studi sui disastri, adotta una chiave di lettura "conservativa", legata ai concetti di resistenza e velocità di ripristino di uno stato precedente a seguito di un evento calamitoso; la seconda si basa su un approccio "adattivo", richiamato anche dalla SNAI e molto diffusa negli studi sul cambiamento climatico, ed è connessa alle capacità dei sistemi di modificarsi mediante cambiamenti incrementali al mutare delle condizioni esterne; la terza adotta, invece, una prospettiva trasformativa, enfatizzando la capacità dei sistemi di mutare radicalmente quando le condizioni ecologiche, economiche o sociali rendono insostenibile il sistema esistente.

La SNAI, dunque, pur proponendo un esplicito richiamo al concetto di resilienza, non chiarisce a quale interpretazione di tale concetto fa riferimento e non fornisce alcun indirizzo operativo all'analisi e alla misura della resilienza in riferimento alle aree interne. Ad oggi, il concetto di resilienza ha trovato applicazione prevalentemente a scala urbana: le principali iniziative messe in campo in ambito internazionale sono state infatti rivolte a migliorare la capacità delle città di affrontare le sempre più pressanti sfide ambientali, sociali ed economiche che esse sono chiamate a fronteggiare. Le più rilevanti, in termini di numero di

città coinvolte, sono state la campagna *Making Cities Resilient*, lanciata nel 2010 dalla Strategia Internazionale delle Nazioni Unite per la Riduzione dei Disastri (UNISDR) e che si conclude nel 2020 (8), e l'iniziativa *100 Resilient Cities* (100RC), lanciata nel 2013 dalla Fondazione Rockefeller e che si è conclusa nel 2019 (9). Mentre la prima è stata indirizzata a fornire alle città strumenti operativi per far fronte agli shock acuti indotti da sorgenti di pericolosità sia naturali che connesse alle attività antropiche, la seconda ha inteso fornire alle città partecipanti strumenti finanziari e operativi per mettere in campo strategie in grado di aumentarne la resilienza a fronte di un'ampia gamma di stress e shock, che vanno dalle migrazioni alla carenza d'acqua, dai terremoti al cambiamento climatico (The Rockefeller Foundation/ARUP 2015).

In riferimento alle questioni sinteticamente presentate, il Progetto R.I.P.R.O.VA.RE si struttura intorno a tre obiettivi di ricerca, tutti finalizzati a fornire un supporto alle politiche e alle strategie per la "ricentralizzazione" delle aree interne:

- ridefinire l'attuale geografia delle aree interne sulla base di un approccio integrato, in grado di affiancare ai parametri già utilizzati dalla SNAI, parametri atti a descrivere più efficacemente non solo le fragilità di tipo sociale, economico o ambientale, connesse ad esempio alle caratteristiche di rischio dei territori, ma anche il potenziale di tali territori, connesso al valore ecologico, al patrimonio culturale, all'efficienza nella gestione e nell'uso delle risorse (Bertolini et al., 2017; Marucci et al., 2020);
- mettere a punto strumenti operativi per comprendere, da un lato, i principali fattori di pressione che ostacolano lo sviluppo delle aree interne e, in taluni casi, ne minacciano la sopravvivenza stessa (minacce); dall'altro, le caratteristiche di tali sistemi che ne determinano la maggiore o minore capacità di risposta a tali minacce (resilienza), a supporto della definizione delle future politiche di sviluppo;
- delineare, attraverso processi di co-progettazione e in riferimento ad aree campione selezionate, Strategie integrate e Progetti pilota in grado di agire sulle caratteristiche di resilienza dei sistemi allo studio, coniugando, più efficacemente, gli obiettivi della SNAI e le priorità della SNSvS.

Il Progetto assegna particolare rilevanza all'individuazione di modi e forme per un coinvolgimento attivo dei decisori e delle comunità locali: le criticità di queste aree potranno essere superate, infatti, solo se le soluzioni saranno ricercate insieme a chi da sempre abita questi luoghi. L'apporto degli attori locali sarà massimizzato attraverso strumenti di partecipazione che vanno da quelli più tradizionali (interviste, meeting e workshop con gli stakeholder locali) a quelli più innovativi che includono l'utilizzo di tecniche di simulazione avanzate in ambienti virtuali volte ad assicurare un più diretto coinvolgimento della popolazione nella valutazione/selezione di progetti alternativi.

Il percorso metodologico proposto dal Progetto sarà oggetto di sperimentazione in due regioni meridionali, Campania e Basilicata, ma potrà fornire principi guida e strumenti operativi sia a scala nazionale che europea, dove il tema della rivitalizzazione delle aree interne è stato portato alla ribalta già da alcuni anni dalla *Cork Declaration 2.0 - A better life in rural areas* (2016) (10).

In sintesi, il Progetto intende attivare processi virtuosi e partecipati di conoscenza, sperimentazione e innovazione nelle aree interne, supportando l'innesco di processi di sviluppo in grado di coniugare sostenibilità e resilienza. La predisposizione di strategie integrate e progetti pilota per alcune aree campione sarà mirata a garantire la salvaguardia dell'integrità fisica, condizione primaria per assicurare il "valore di esistenza" (Magnaghi,

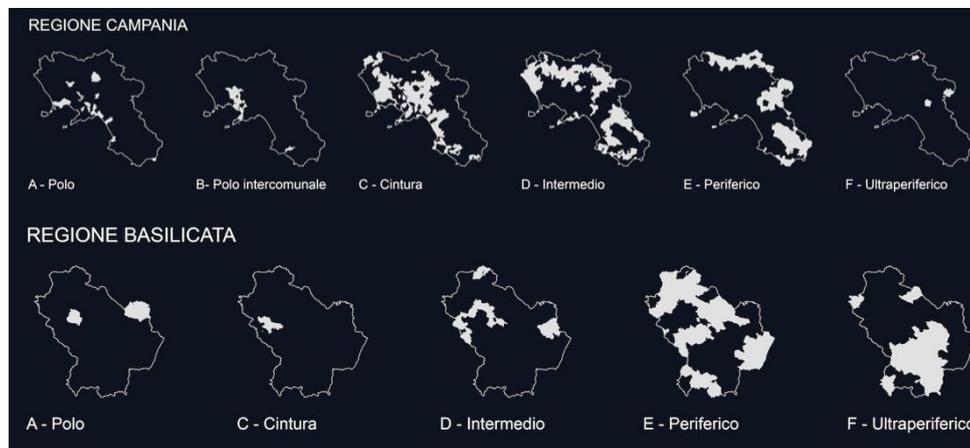
2015) del patrimonio costituito dalle aree interne, e a promuovere, nel contempo, azioni di rigenerazione e valorizzazione volte ad accrescerne il “valore d’uso”, anche in chiave di metabolismo territoriale. L’adozione di strategie integrate potrebbe inoltre consentire di convogliare, su obiettivi coerenti e condivisi, le molteplici e frammentarie azioni avviate oggi a scale eterogenee (nazionale, regionale, ecc.) e riconducibili ad obiettivi e risorse finanziarie differenti (SNAI, Legge Piccoli Borghi, ecc.).

5. Il Progetto RI.P.R.O.VA.RE: le *focus areas*

Il Progetto RI.P.R.O.VA.RE ha individuato quali *focus areas* due regioni del Mezzogiorno, la Campania e la Basilicata, che rappresentano territori molto eterogenei già in termini demografici: la prima conta circa 6 milioni di abitanti, oltre 500 comuni e una densità pari a oltre 400 ab/kmq; la seconda conta circa 557.000 abitanti, 131 comuni e una densità pari a 55 ab/kmq (dati ISTAT al 31/12/2019).

La marcata differenza tra i due contesti territoriali emerge anche dalla classificazione effettuata dalla SNAI (Fig. 2): se infatti la regione Campania presenta numerosi centri intermedi, un limitato numero di centri periferici e pochissimi comuni classificati come ultra-periferici, tali rapporti risultano del tutto invertiti nel caso della Basilicata, costituita in larga misura da comuni periferici e ultra-periferici. Diversi anche, come evidenziato in precedenza, i criteri per l’individuazione degli ambiti di sperimentazione della SNAI utilizzati nei due contesti regionali.

Fig. 2 – La classificazione dei Comuni effettuata dalla SNAI nelle regioni pilota



Fonte: Rielaborazione in ambiente GIS su dati SNAI (arch. Giovanni Bello)

Per quanto riguarda la Campania, la selezione degli ambiti di sperimentazione effettuata dalla Regione rimanda, in particolare, ai Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS) individuati dal Piano Territoriale Regionale (PTR) previsto dalla L.R. 13/08 come ambiti ottimali per la programmazione socioeconomica dei territori. Tali Sistemi erano stati delineati “sulla base

dei processi di auto-riconoscimento delle identità locali e di auto-organizzazione nello sviluppo, confrontando il ‘mosaico’ dei patti territoriali, dei contratti d’area, dei distretti industriali, dei parchi naturali, delle comunità montane, e privilegiando tale geografia rispetto ad una geografia costruita sulla base di indicatori delle dinamiche di sviluppo” (Regione Campania, 2008).

La selezione degli ambiti di sperimentazione della SNAI in Campania è dunque esito dell’intersezione tra differenti mappature: quella proposta dal Dipartimento per la Coesione e lo Sviluppo Economico (DPS), quella risultante dai Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS) e la perimetrazione degli ambiti sociali e distretti sanitari modificati dalla Regione Campania con Delibera 320/2012 in sede di riorganizzazione del sistema di assistenza territoriale.

Tra i 270 Comuni individuati dalla SNAI come appartenenti ad aree interne in Campania, sono stati selezionati quattro ambiti di sperimentazione: Alta Irpinia, Cilento Interno, Tammaro-Titerno, Vallo di Diano, per un totale di 93 comuni, gran parte dei quali intermedi o periferici (Fig. 3). Queste aree, oltre a possedere i requisiti delineati dalla SNAI, sono costituite da Comuni rurali ricadenti in zone C e D, secondo la classificazione della Regione Campania per la programmazione 2014-2020, appartenenti ai medesimi piani di zona e distretti sanitari ed interessati dall’avvio di procedure per l’unione o per l’erogazione di servizi consorziati. Tra queste aree è stata poi individuata quale “area pilota” l’Alta Irpinia, in provincia di Avellino, sulla base di un rapporto istruttorio basato sui dati demografici ed economici, sulla fornitura di servizi di base, sulla capacità di associazione dei Comuni, sulla capacità progettuale espressa dai territori e sulla presenza di una leadership locale in grado di gestire il processo di attuazione della strategia d’area. Una seconda “area pilota” è stata successivamente individuata nel “Vallo di Diano”, in provincia di Salerno.

Ad oggi tutti gli ambiti di sperimentazione della Regione Campania hanno approvato una Strategia d’Area; l’ultima, in ordine cronologico, è la Strategia per l’area Tammaro-Titerno, approvata nel settembre 2020. Di contro, solo le due aree pilota, Alta Irpinia e Vallo di Diano, hanno siglato ad oggi il previsto Accordo Quadro (11).

L’individuazione delle aree di sperimentazione ha innescato un ampio dibattito locale connesso all’esclusione di alcune aree tra cui, ad esempio, i Comuni dell’Alto Casertano, della Baronìa-Ufita (AV), della Valfortore (BN) e dell’Alto Sele (SA) contraddistinti da caratteristiche di fragilità e potenzialità pressoché analoghe a quelle degli ambiti di sperimentazione individuati, per i quali è in discussione un’ipotesi di candidatura da inserire nella programmazione 2021/2027 della SNAI.

Con riferimento alla Regione Basilicata sono stati individuati quattro ambiti di sperimentazione sulla base di criteri quali la tenuta socioeconomica, la capacità di associazione dei Comuni, la presenza/assenza di una visione di sviluppo, il livello di maturità progettuale delle comunità interessate, la consapevolezza delle necessità in termini di sviluppo dei servizi, la volontà/capacità di sperimentare soluzioni innovative, l’esistenza di una leadership locale. Le aree individuate sono l’Alto Bradano, che comprende otto Comuni, l’area del Marmo Platano, costituita da sette Comuni, l’area del Mercure-Alto Sinni-Val Sarmento, costituita da diciannove Comuni, e la Montagna Materana, che comprende otto Comuni (Fig. 4).

Le ultime due sono state individuate come “aree pilota” e hanno ad oggi completato il percorso di definizione della Strategia d’Area, propedeutico alla firma dell’Accordo di Programma Quadro. In particolare, l’area della Montagna Materana ha già siglato l’Accordo, mentre l’area del Mercure-Alto Sinni-Val Sarmento, compresa nel Parco Nazionale del

al capitale naturale e al suo potenziale per la fornitura di servizi ecosistemici a beneficio dei più ampi territori regionali di cui le aree interne sono parte rilevante.

Particolare attenzione è stata rivolta alla SNAI che ha certamente fornito nuovi stimoli alla riflessione sulle interconnessioni tra ambiti spaziali di riferimento e politiche di sviluppo locale, proponendo approcci e metodi che potrebbero e dovrebbero divenire ordinari, estendendosi alla totalità degli ambiti pluri-comunali riconoscibili nel contesto nazionale. La dimensione locale dello sviluppo, intrecciata alla dimensione del riequilibrio dei servizi essenziali, si connette infatti alla più ampia necessità di rilettura e riorganizzazione dei territori e di riforma del relativo sistema di *governance*, dettato dalla necessità di rimediare all'inefficacia delle passate stagioni di politiche e progetti di sviluppo e di rispondere, in maniere più coerente, alle contemporanee dinamiche economiche, sociali, urbane e territoriali (Pontrandolfi e Cartolano, 2019).

Pur nella consapevolezza dell'illusorietà della dimensione "ottima" per lo sviluppo locale, si è inteso evidenziare, in questo lavoro, la necessità di fare riferimento a "territori pertinenti", da individuare in relazione a specifiche interpretazioni delle componenti del *milieu* locale (Dematteis, 2004). Il ruolo cruciale che le aree interne, con la loro dotazione di capitale naturale e culturale, possono rivestire nel garantire non solo un riequilibrio demografico e funzionale ma, soprattutto, un più corretto metabolismo degli ampi territori regionali di cui sono parte, sottolineano la necessità di ampliare lo sguardo oltre le aree interne, considerando il complesso sistema di interdipendenze tra queste e i sistemi urbani e metropolitani. Inoltre, una più attenta analisi delle possibili trasformazioni spaziali e relazionali rese possibili da un uso sempre più spinto delle tecnologie potrà avere influenze rilevanti nella delimitazione dei "territori pertinenti", contribuendo a trasformare la definizione stessa di "marginalità", così frequentemente utilizzata per le aree interne e basata sulla distanza fisica rispetto ai poli di erogazione dei servizi essenziali.

Queste sono alcune delle tematiche su cui si incentra il Progetto di ricerca R.I.P.R.O.VA.RE, che trova i suoi principali ambiti di riflessione e sperimentazione in due regioni meridionali, Campania e Basilicata, dove gran parte dei centri minori sembrano destinati a diventare città fantasma, disabitate, in collasso economico, incapaci di richiamare i flussi migratori che si concentrano soprattutto nei grandi centri urbani. Obiettivo prioritario del Progetto è la messa a punto di metodi e strumenti per l'analisi di resilienza delle aree interne, individuata come indispensabile supporto alla definizione di strategie integrate di sviluppo capaci di promuovere l'identità territoriale, garantire i fondamentali servizi di cittadinanza, favorire un più corretto metabolismo territoriale grazie ai servizi ecosistemici che il capitale naturale residuo di queste aree è ancora in grado di offrire e, soprattutto, invertire gli attuali trend di spopolamento, anche promuovendo l'accoglienza di nuovi residenti. Le strategie ad oggi messe in campo, a differenza di quanto affermato nell'Accordo di Programma 2014-2020, hanno tralasciato, ad esempio, le potenzialità connesse all'accoglienza e all'inserimento dei migranti, che potrebbe costituire un'opportunità non solo per garantire la sostenibilità, anche economica, di un incremento delle dotazioni di servizi essenziali sul territorio, ma anche favorire il recupero diffuso di un patrimonio edilizio, oggi in gran parte inutilizzato, e la riconversione produttiva delle ampie superfici agricole non utilizzate.

Le aree interne presenti lungo la dorsale appenninica del Mezzogiorno vengono dunque assunte dal Progetto R.I.P.R.O.VA.RE come terreni di sperimentazione di nuovi modi di interpretare e vivere questi territori, più attenti alle risorse esistenti e improntati a un'idea di crescita e di comunità inclusiva.

Note

- 1) I dati sono desunti dall'Atlante Interattivo sui Piccoli Comuni, disponibile al sito <http://www.anci.it/atlante-dei-piccoli-comuni/>
- 2) <http://www.anci.it/atlante-dei-piccoli-comuni/>
- 3) <https://www.areefragili.it>
- 4) La valutazione pubblica aperta è un'innovazione metodologica introdotta nell'ambito della Programmazione 2014-2020 dei Fondi Comunitari in Italia: “per aspirare a trasformare la realtà attraverso l'azione pubblica è necessario che i risultati cui si intende pervenire siano definiti in modo circostanziato e immediatamente percepibile, sia da coloro che sono responsabili dell'attuazione, sia da coloro che ne dovrebbero beneficiare, al fine di dare vita a una vera e propria valutazione pubblica aperta” (in “Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014 – 2020” elaborato dal Ministro per la Coesione territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, presentato in Consiglio dei Ministri il 27/12/2012).
- 5) I dati sono relativi all'aggiornamento al 30 settembre 2020 pubblicati dall'Agenzia per la Coesione: <https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/10/prospetto-aggiornato-30-09.pdf>
- 6) I Dipartimenti coinvolti sono: il Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale, Università della Campania Luigi Vanvitelli (Capofila); il Dipartimento di Ingegneria Civile, Università degli Studi di Salerno e il Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo, Università degli Studi della Basilicata (Partners).
- 7) La SNSvS è strutturata in cinque aree, corrispondenti alle cosiddette ‘5P’ dello sviluppo sostenibile proposte dall'Agenda 2030: Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Partnership. Una sesta area è dedicata ai cosiddetti vettori per la sostenibilità, elementi essenziali per il raggiungimento degli obiettivi strategici nazionali. Ciascuna area include Scelte e Obiettivi Strategici, correlati agli SDGs dell'Agenda 2030. Le Scelte Strategiche individuano le priorità cui l'Italia è chiamata a rispondere e integrano le tre dimensioni della sostenibilità: ambiente, società ed economia. (<https://www.minambiente.it/pagina/la-snsvs>)
- 8) <https://www.undr.org/publication/making-cities-resilient-my-city-getting-ready-campaign-kit>
- 9) <https://www.rockefellerfoundation.org/100-resilient-cities/>
- 10) <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-13712-ea.pdf>
- 11) Dato aggiornato al 30/09/2020:
<https://www.agenziacoesione.gov.it/wpcontent/uploads/2020/10/prospetto-aggiornato-30-09.pdf>

Riferimenti bibliografici

- Agenzia per la Coesione Territoriale (2013), *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*. Accordo di Partenariato 2014-2020 <https://www.rivisteweb.it/doi/10.7390/92260>
- Barbanente A., Galderisi A. (in stampa), “Quale resilienza per quali paesaggi?”, in: Martinelli N., Croci E., Mininni M., *Sesto Rapporto sulle città. Le Agende per lo Sviluppo Urbano Sostenibile*, Urban@it - Centro nazionale di studi per le politiche urbane, Il Mulino, Bologna.

- Barca F., Casavola P., Lucatelli S. (2014), “Strategia Nazionale per le Aree Interne: Definizione, Obiettivi, Strumenti e Governance”, in *Materiali UVAL* n° 31. <https://www.regione.fvg.it/rafvfg/export/sites/default/RAFVG/economia-imprese/montagna/FOGLIA14/allegati/obiettiviStrumentiEgovernancePerLeAreeInterne.pdf>
- Bassanelli M. (2009), *Geografie dell’abbandono. Il caso della Valle di Zeri*, Politecnico di Milano, Milano. https://issuu.com/lablogpublications/docs/2010_05_bassanelli
- Bertolini, P., & Pagliacci, F. (2017), “Quality of life and territorial imbalances. A focus on Italian inner and rural areas”, in *Bio-based and Applied Economics*, 6(2), 183-208. <https://doi.org/10.13128/BAE-18518>
- Bevilacqua P. (2018), “L’Italia dell’«osso». Uno sguardo di lungo periodo”, in De Rossi A. (a cura di), *Riabitare l’Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*. Donzelli Editore, Roma.
- Borghi E. (2017), *Piccole Italie. Le aree interne e la questione territoriale*, Donzelli Editore, Roma.
- Brenner F., Marwan N. (2018), “Change of influenza pandemics because of climate change: Complex network simulations”. *Revue d’Épidémiologie et de Santé Publique*, 66, 5.
- Carrosio G. (2019), *I margini al centro. L’Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli Editore, Roma.
- Cucinella M. (a cura di) (2018), *Arcipelago Italia. Progetti per il futuro dei territori interni del Paese. Padiglione Italia alla Biennale Architettura 2018*, Quodlibet, Macerata.
- Comitato per il Capitale Naturale (2019), *Terzo Rapporto sullo stato del capitale naturale in Italia*. https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/iii_rapporto_stato_del_cn_maggio2020.pdf
- D’Agostino R. (1980), in AA.VV., *I centri storici del Trentino: una proposta di lettura degli antichi aggregati minori*, Temi, Trento.
- Dematteis G., Governa F. (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Franco Angeli, Milano.
- Dematteis G. (2004), “Territorio e territorialità nella progettazione integrata”, in Colaizo R. (a cura di), *L’esperienza dei PIT. Studi di caso*, Formez Roma
- De Rossi A. (2018), (a cura di), *Riabitare l’Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli Editore, Roma.
- Fiore P., D’Andria E. (a cura di) (2019), *Small Towns...from problem to resource. Sustainable strategies for the valorization of building, landscape and cultural heritage in inland areas*, Franco Angeli, Milano.
- Galderisi A., Guida G. (2020), “Territori periurbani oltre la sostenibilità: luoghi snodo per l’attivazione di strategie rigenerative”, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, vol. 127, pp. 72-95. <https://doi.org/10.3280/ASUR2020-127004>
- Galderisi A., Limongi, G. (2019), “Centri minori italiani: punti di forza e debolezza delle strategie in corso per rivitalizzare un fragile patrimonio”, in Fiore P., D’Andria E. (a cura di), *Small Towns...from problem to resource. Sustainable strategies for the valorization of building, landscape and cultural heritage in inland areas*, Franco Angeli, Milano.
- Girardet H. (2017), “Regenerative Cities”, in Shmelev S. (ed.), *Green Economy Reader. Lectures in Ecological Economics and Sustainability*, Springer International Publishing.
- Lucatelli S., Tantillo F. (2018) “La Strategia Nazionale per le Aree Interne”, in De Rossi A. (a cura di), *Riabitare l’Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli Editore, Roma.

- Magnaghi A. (2015), *Relazione Generale - Piano Paesaggistico Territoriale Regione Puglia*, http://paesaggio.regione.puglia.it/PPTR_2015/1_Relazione%20Generale/01_Relazione%20Generale.pdf
- Marchetti M., De Toni A., Sallustio L., Tognetti R. (2017), “Criticità e opportunità di sviluppo per le aree interne. Una lettura dei processi territoriali recenti”, in Marchetti M., Panunzi S., Pazzagli R. (a cura di), *Aree Interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Marchigiani E., Perrone C., Esposito de Vita G. (2020), “Oltre il Covid, politiche ecologiche territoriali per aree interne e dintorni. Uno sguardo in-between su territori marginali e fragili, verso nuovi progetti di coesione”, *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 1/2020. https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2020/07/BP_Marchigiani_Perrone_DeVita.pdf
- Marucci, A., Fiorini, L., Di Dato, C., & Zullo, F. (2020), “Marginality Assessment: Computational Applications on Italian Municipalities”, in *Sustainability*, 12(8), 3250. <https://doi.org/10.3390/su12083250>.
- Ministero per la Coesione territoriale (2012), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, presentato in Consiglio dei Ministri il 27/12/2012.
- Paoletta A. (2019), *Il riuso dei borghi abbandonati. Esperienze di comunità*, Pellegrini Editore, Cosenza.
- Pontrandolfi P., Cartolano A., (2019), *Territori pluricomunali. Nuovi assetti istituzionali e strumenti per il governo del territorio e la promozione dello sviluppo locale*, Libria, Melfi.
- Raffestin C. (1981), *Per una geografia del potere*, Edizioni Unicopli, Milano.
- Regione Campania (2008), Piano Territoriale Regionale. <http://www.regione.campania.it/assets/documents/ba3dbcu.pdf>
- Reynaud C., Miccoli S. (2018), Depopulation and the aging population: The relationship in Italian municipalities. *Sustainability*, vol.10, n. 4, p. 1004.
- Sánchez-Zamora P., Gallardo-Cobos R. (2019), “Diversity, Disparity and Territorial Resilience in the Context of the Economic Crisis: An Analysis of Rural Areas in Southern Spain”, in *Sustainability*, 11(6), 1743. <https://doi.org/10.3390/su11061743>
- The Rockefeller Foundation/ARUP (2015), *City Resilience Index. Understanding and measuring city resilience*. <https://www.arup.com/perspectives/publications/research/section/city-resilience-index>
- Wang Q., Yamashita M. (2015), “Social-Ecological Evolutionary Resilience: A Proposal to Enhance ‘Sustainability Transformation’ about Theoretical Foundation”, in *Open Access Library Journal*, vol. 2, e1426. <http://dx.doi.org/10.4236/oalib.1101426>

Adriana Galderisi

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

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

Tel.: +39-081-5010700; e-mail: adriana.galderisi@unicampania.it

Pierfrancesco Fiore

Dipartimento di Ingegneria Civile, Università degli Studi di Salerno
via Giovanni Paolo II, 132 - 84084 Fisciano (SA) (Italy)
Tel.: +39-089-964127; e-mail: pfiore@unisa.it

Piergiuseppe Pontrandolfi

Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo, Università degli Studi della Basilicata
Via Lanera, 20 - 75100 Matera (Italy)
Tel.: +39-0835-351400; e-mail: piergiuseppe.pontrandolfi@unibas.it

