

BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

21

numero 2 anno 2021



BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

21

numero 2 anno 2021

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

Guest Editors

Gabriella Esposito De Vita

Elena Marchigiani

Camilla Perrone



BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

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

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

Print ISSN 1121-2918, electronic ISSN 2284-4732

Editor in chief

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

Co-editors in chief

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

Associate editor

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

Editorial board

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

Editorial staff

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

Scientific committee

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



Indice/Index

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

Territori e pratiche nelle aree interne e dintorni

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

Prospettive di implementazione e politiche

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

INTRODUZIONE. UNO SGUARDO “FUORI BARICENTRO” SULLE AREE INTERNE

Gabriella Esposito De Vita, Elena Marchigiani, Camilla Perrone

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Riferimenti bibliografici

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

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

