

# BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

21

numero 2 anno 2021





# BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

## 21

numero 2 anno 2021

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

**Guest Editors**

Gabriella Esposito De Vita

Elena Marchigiani

Camilla Perrone



# **BDC**

**Università degli Studi di Napoli Federico II**

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

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

Print ISSN 1121-2918, electronic ISSN 2284-4732

#### Editor in chief

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

#### Co-editors in chief

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

#### Associate editor

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

#### Editorial board

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

#### Editorial staff

**Mariarosaria Angrisano**, **Martina Bosone**,  
**Antonia Gravagnuolo**, **Silvia Iodice**,  
**Francesca Nocca**, **Stefania 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

- 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*



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

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

### **Sommario**

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

Parole chiave: aree interne, marginalizzazione, politiche di coesione

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

### **Abstract**

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

Key words: internal areas, marginalization, cohesion policies

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

Michel Serres, 2000.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

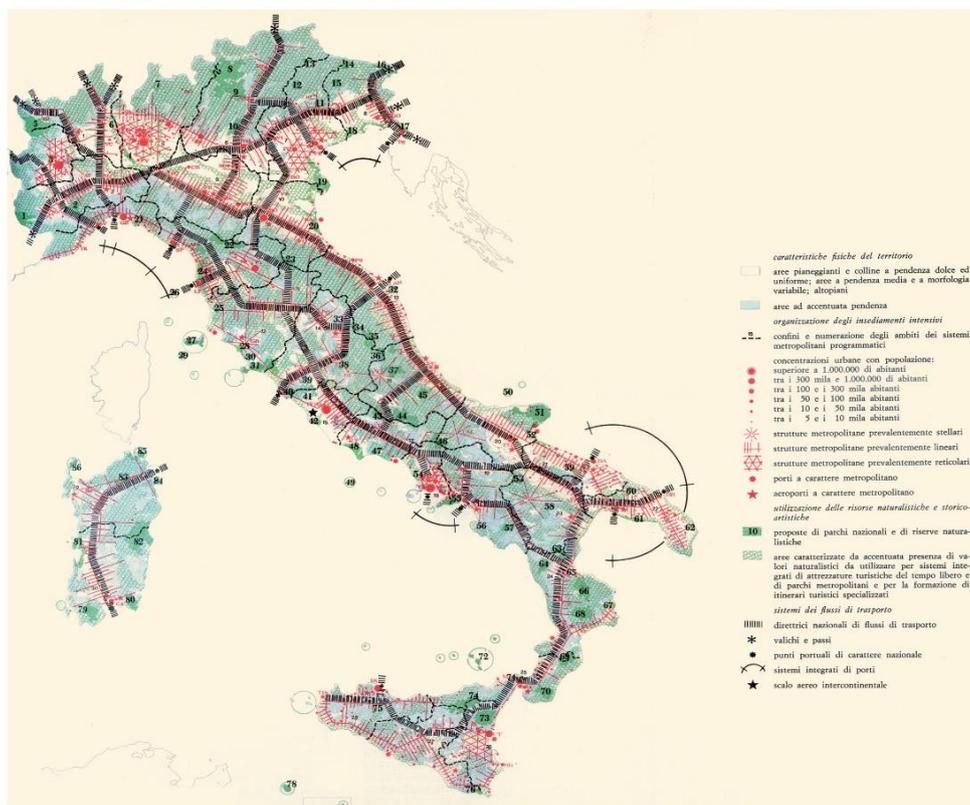
"Nella storia dell'Italia repubblicana si sono stratificate diverse immagini e interpretazioni del territorio nazionale e del suo sviluppo [...]. Prodotte e discusse in diverse stagioni, con ricadute operative a differenti gradi di intensità, tali visioni territoriali hanno veicolato idee di paese e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

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

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

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

Fig. 1 – Progetto '80

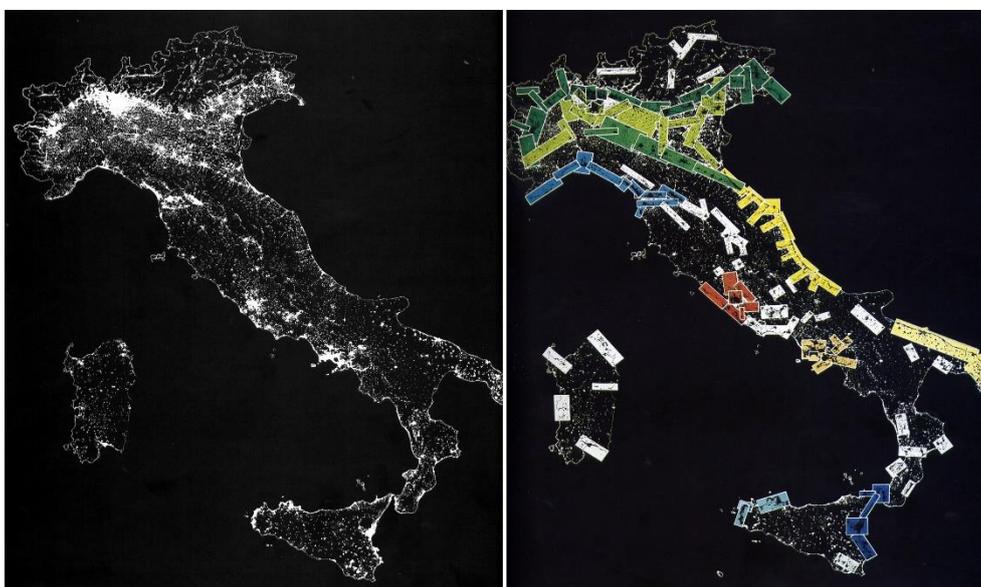


Fonte: Centro di studi e piani economici, 1971

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

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

Fig. 2 – *Itaten*

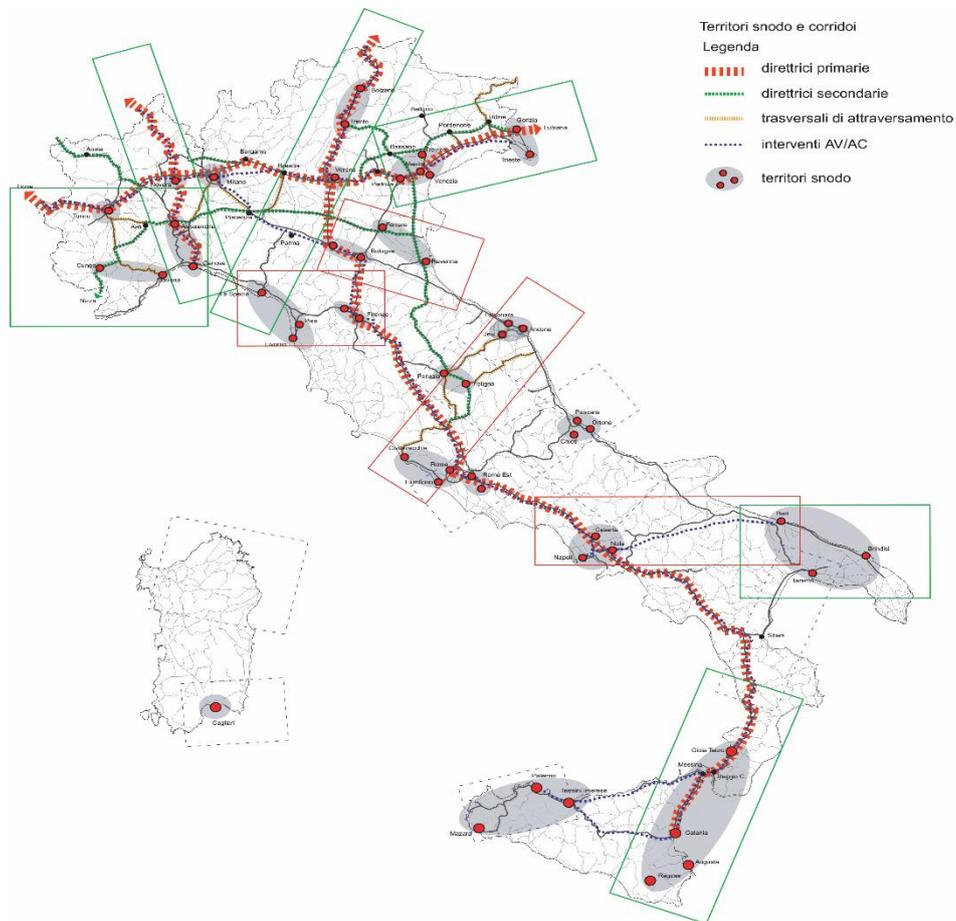


Fonte: Aa.Vv. 1996

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

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

**Fig. 3 – Itater**



Fonte: Ministero delle Infrastrutture, 2007

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

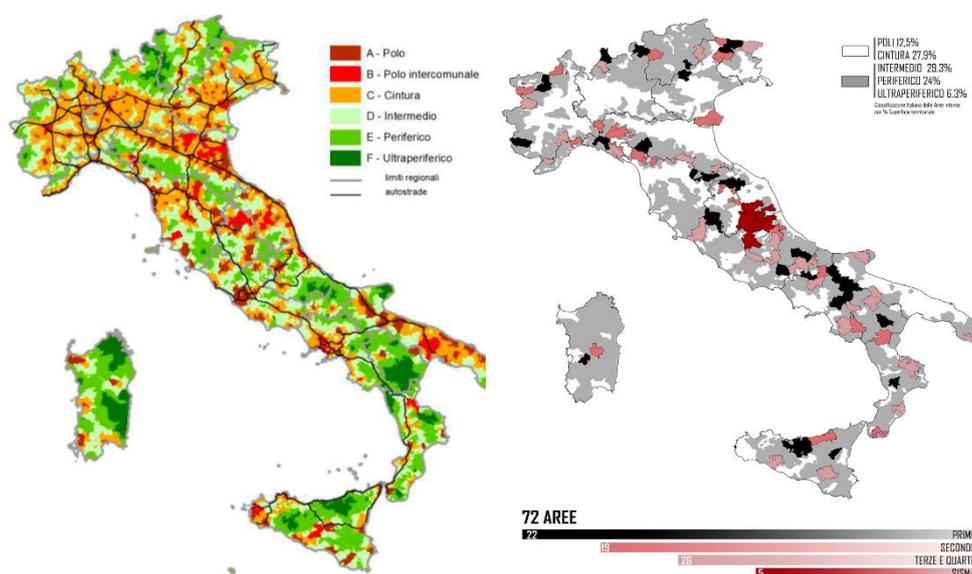
Nel periodo di programmazione 2014-20, con la SNAI l'Italia – alla presidenza del Consiglio UE tra luglio e dicembre 2014 – si propone come un laboratorio, da cui ricavare indicazioni per il rilancio di strategie negoziali di coesione ai livelli nazionale ed europeo. Per comprendere questa *policy* e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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

caso, mantenendo ben presente la loro difficile riproducibilità.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

raggiunti.

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

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

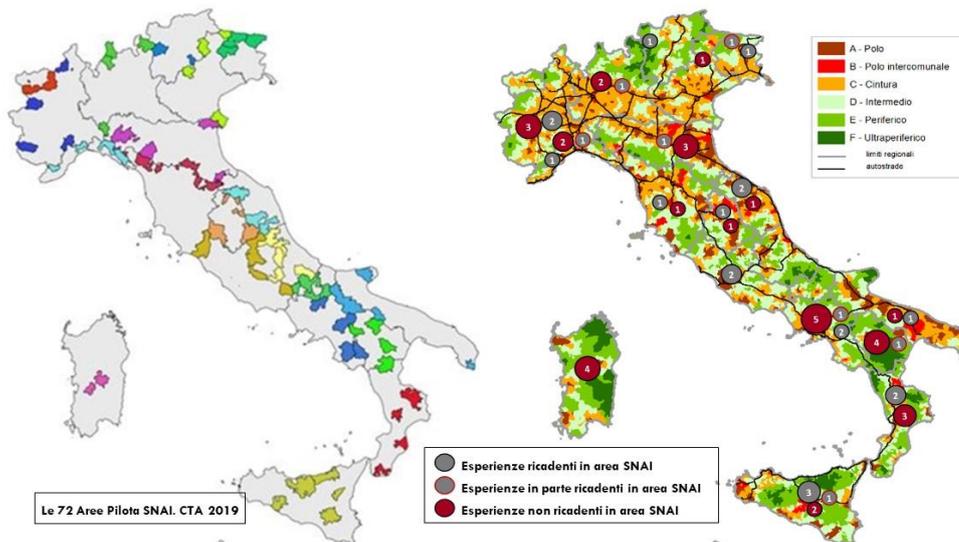
Alle reti ed esperienze così intercettate si sono aggiunte quelle individuate attraverso una indagine specificamente elaborata e tuttora in corso. L’obiettivo è di ampliare e integrare le attività della SIU con iniziative e progetti di ricerca e didattica in essere, fondati sul dialogo con istituzioni,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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Attribuzioni

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

### Ringraziamenti

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

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

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

### Riferimenti bibliografici

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

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

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

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

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

**Gabriella Esposito De Vita**

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

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

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

**Elena Marchigiani**

Dipartimento di Ingegneria e Architettura, Università degli Studi di Trieste

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

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

**Camilla Perrone**

Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Firenze

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

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



