

BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

21

numero 2 anno 2021



BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

21

numero 2 anno 2021

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

Guest Editors

Gabriella Esposito De Vita

Elena Marchigiani

Camilla Perrone



BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

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

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

Print ISSN 1121-2918, electronic ISSN 2284-4732

Editor in chief

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

Co-editors in chief

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

Associate editor

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

Editorial board

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

Editorial staff

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

STRATEGIA NAZIONALE DELLE AREE INTERNE E PROGRAMMI STRAORDINARI DI RICOSTRUZIONE POST SISMA 2016: UNA CONVERGENZA PER RIGENERARE I TERRITORI FRAGILI E MARGINALIZZATI DELL'APPENNINO CENTRALE

Francesco Rotondo, Giovanni Marinelli, Luca Domenella

Sommario

Come noto, le Aree interne, distanti dai centri che dispensano servizi essenziali, e caratterizzate da un prolungato declino demografico ed economico, rappresentano un prototipo significativo di aree marginalizzate, così come i territori montuosi degli Appennini identificano aree fragili ripetutamente colpite da disastri naturali ed esposte ai fenomeni sismici. Nelle aree colpite dal sisma 2016 si è verificata la parziale sovrapposizione tra i due fenomeni e la necessità di rendere coerenti e sinergiche le politiche promosse per affrontarli. Il contributo analizza i caratteri dei due fenomeni evidenziandone le sinergie, le conflittualità o l'assenza di dialogo, attraverso l'analisi di due aree interne in regione Marche nelle quali il gruppo di ricerca ha svolto il ruolo di soggetto intermedio, ingaggiato nella costruzione di percorsi di ricostruzione post-sisma nei quali emerge la necessità di stabilire utili alleanze con altre progettualità e politiche in atto.

Parole chiave: aree interne, ricostruzione post-sisma, disaster risk reduction

INNER AREAS NATIONAL STRATEGY AND EXTRAORDINARY POST-EARTHQUAKE 2016 RECONSTRUCTION PROGRAMS: A POSSIBLE AND NECESSARY CONVERGENCE TO REGENERATE THE FRAGILE AND MARGINALIZED TERRITORIES OF THE CENTRAL APENNINES**Abstract**

As known, the internal areas, far from the centers that provide essential services, and characterized by a prolonged demographic and economic decline, represent a particularly significant prototype of marginalized areas, just as the mountainous territories of the Apennines identify fragile areas repeatedly hit by natural disasters and particularly exposed to seismic phenomena. Once the areas affected by the 2016 earthquake were identified, there was a partial overlap between the two phenomena and the need to make the policies promoted to address them coherent and synergistic. The contribution intends to analyze the characteristics of the two phenomena, highlighting the synergistic elements, the conflicts or the absence of dialogue, through the analysis of data relating to two internal areas in the Marche region in which the research group played the role of intermediary, engaged in the construction of post-earthquake reconstruction paths in which they realized the need to establish useful alliances with other projects and policies in progress.

Keywords: Inner Areas, Building Back Better, disaster risk reduction

1. La strategia Snai e i territori sismogenetici dell'Appennino Centrale

Il Sisma 2016, che ha colpito i territori del Centro Italia, ha coinvolto 4 Regioni, 10 Province e 139 Comuni per un totale di circa 8.000 kmq (Dal 1° Gennaio 2017 è stato istituito il comune di Valfornace dalla fusione dei comuni di Fiordimonte e Pievebovigliana. Il numero dei comuni ricadenti nel “cratere sismico” si riduce così a 139, rispetto ai 140 individuati dai D.l. 186/2016 e 8/2017), raggiungendo magnitudo 6,5 Mw con la scossa del 30 ottobre, e radendo al suolo preziosissimi centri storici. Fenomeno per intensità maggiore rispetto al terremoto che colpì L'Aquila nel 2009 e considerato “il quinto più disastroso della storia moderna del nostro paese”, non tanto per il numero delle vittime, quanto per l'intensità del fenomeno (Sisma 2009 – L'Aquila: magnitudo 6,3 Mw) rispetto all'area colpita (Oliva, 2012).

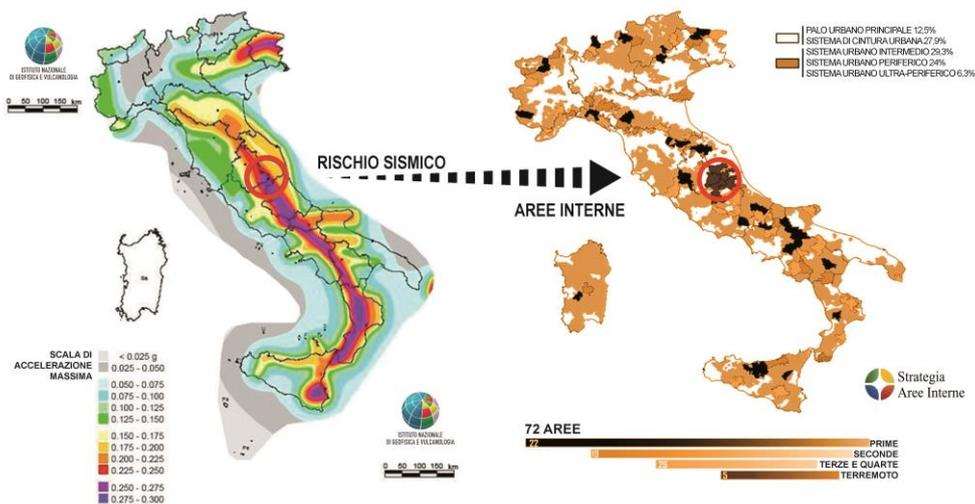
In particolare, l'area del cratere incrocia alcune aree selezionate dallo Stato e dalle Regioni come aree di intervento della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) ed in seguito all'evento calamitoso, questo processo è stato accelerato e adattato per affrontare questa emergenza (Fig. 1).

Già prima del terremoto del 2016, con lo sviluppo dalla SNAI, lo Stato italiano aveva prestato particolare attenzione all'area appenninica (un'ampia porzione del territorio nazionale), un'area che negli ultimi decenni ha subito un processo di emarginazione e un conseguente progressivo spopolamento, che ha causato un uso e un livello di protezione del territorio del tutto inadeguati.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne ha evidenziato che queste aree marginali rappresentano il 53% dei comuni italiani, il 23% della popolazione e circa il 60% dell'intero territorio nazionale (SNAI, 2016). Al termine del processo di valutazione della SNAI, sono state selezionate 72 aree pilota, caratterizzate da livelli di popolazione a densità particolarmente bassa (periodo di censimento 2001-2011) e da un calo della popolazione del -4,4% rispetto ad un aumento medio della popolazione del 4,3% in Italia. Delle 72 aree selezionate, 3 sono ricadenti sul territorio marchigiano: 1- Appennino Basso Pesarese e Anconetano; 2- Ascoli Piceno; 3-Alto Maceratese. Le aree interne “Ascoli Piceno” e “Alto Maceratese” sono ricomprese nel cratere sismico 2016. La tendenza allo spopolamento è stata confermata nel periodo 2011-2017, con un'ulteriore perdita di residenti del -3,2% in soli sei anni (contro una crescita media della popolazione italiana dell'1,9%). Questa tendenza rende ancora più urgente il rafforzamento dell'impegno e delle azioni per garantire una rapida attuazione e applicazione delle azioni pianificate nell'ambito delle strategie di area (Agenzia per la Coesione Sociale, 2017).

In questo quadro complesso, in cui fragilità ambientali e criticità socioeconomiche si sovrappongono, diviene quindi centrale riflettere sulla pianificazione della ricostruzione, prefigurando nella risposta al disastro la ricerca di nuove forme edilizie e territoriali, e di nuove relazioni strutturali e funzionali, più resilienti e sostenibili, per attivare traiettorie di sviluppo durature in grado di restituire paesaggi migliori e comunità più solide nei territori fragili dell'Appennino Centrale.

L'area del cratere incrocia quattro aree progetto (Alto Maceratese; Ascoli Piceno; Valnerina; Monti Reatini) già selezionate come aree di intervento della Strategia Nazionale per le Aree Interne, ed una nuova area identificata con i parametri SNAI successivamente agli eventi sismici (Alto Aterno – Gran Sasso – Laga).

Fig. 1 – Rischio sismico e distribuzione delle Aree Interne sul territorio nazionale

Fonte: Ordinanza PCM 3519 del 28 aprile 2006, All. 1b, Pericolosità sismica di riferimento per il territorio nazionale e Aree progetto selezionate Comitato Tecnico Aree Interne, 2019. Elaborazione degli autori

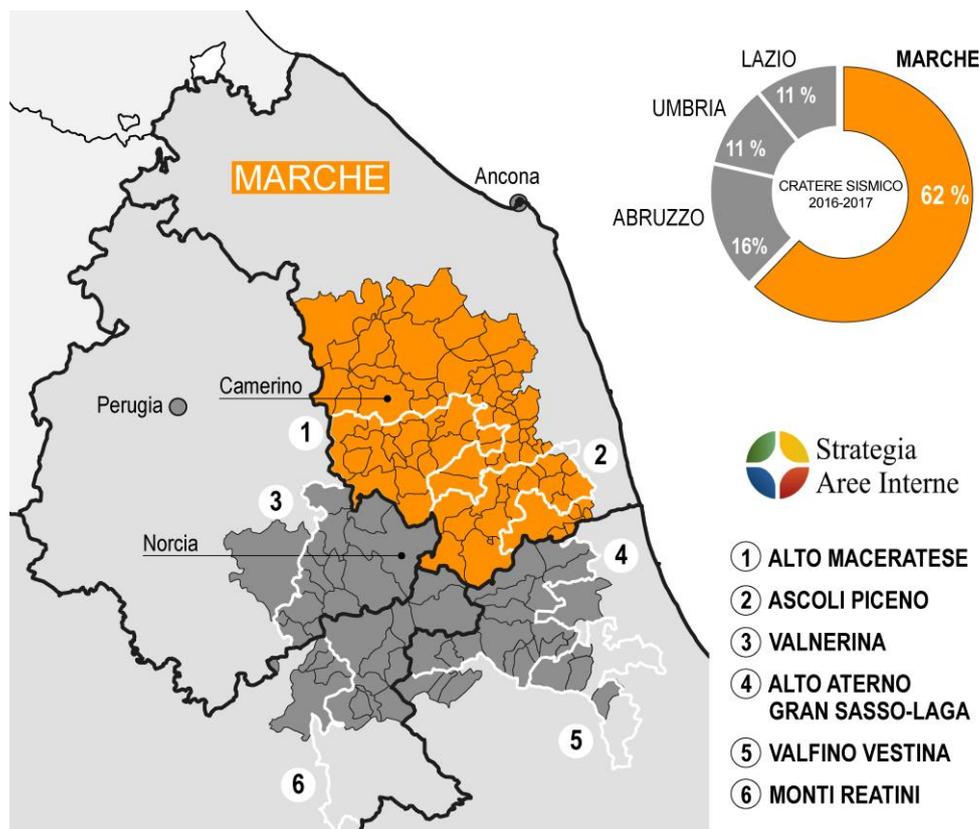
A queste si aggiunge l'area Val Fino-Vestina in quanto quattro dei comuni delimitati a seguito degli eventi del 18 gennaio 2017, ricadono in area gialla (Castel Castagna, Castelli, Farindola, Isola del Gran Sasso). Le aree qui considerate, sono composte da 113 comuni, di cui 77 appartenenti al cratere sismico 2016-2017, che corrispondono al 58% della superficie territoriale delimitata dal cratere e al 22% della popolazione residente. Sono due le aree localizzate nelle Marche (Ascoli Piceno e Alto Maceratese), due in Abruzzo (Alto Aterno Gran Sasso-Laga e Val Fino-Vestina), le altre due in Umbria (Valnerina) e nel Lazio (Monti Reatini). Come si può notare dalla rappresentazione cartografica (Fig. 2), le aree dei Monti Reatini, della Val Fino-Vestina e di Ascoli Piceno non sono comprese interamente nella delimitazione del cratere per cui le analisi che seguono prenderanno in considerazione solo i comuni più direttamente colpiti dal sisma.

Le aree pilota comprese nel cratere assumono quindi una particolare condizione di interesse, rappresentando un ambito territoriale significativamente fertile per analizzare e sperimentare strategie di sviluppo nell'ottica della co-progettazione tra diversi livelli di governo, partecipata e coordinata localmente, avvalendosi di significative risorse economiche derivanti dall'impegno nazionale e regionale alla ricostruzione.

Molte di queste Aree hanno già avviato un percorso in questa direzione, la SNAI infatti prevede una modalità di governance multilivello (nazionale, regionale e locale) che pone al centro l'associazionismo tra i Comuni e la co-progettazione tra i vari livelli istituzionali coinvolti nella definizione delle strategie d'area. A fronte dell'opportunità di operare azioni di coordinamento di risorse economiche e azioni di governance per l'attuazione delle strategie, lo scenario nel cratere sismico appare oggi ancora animato da spinte contrastanti e non sempre coerenti tra obiettivi perseguiti dalle strategie attivate nelle diverse aree pilota e

le azioni di ricostruzione messe in campo a livello nazionale nelle quattro regioni dalla fase emergenziale ad oggi.

Fig. 2 – Cratere sismico 2016-2017 e aree SNAI Centro Italia



Fonte: elaborazione degli autori

Va altresì rilevato che la definizione delle strategie si inserisce in un contesto dicotomico: se da un lato ci si trova davanti ad un contesto pre e post-sisma particolarmente sensibile, dall'altro ci si trova in un momento storico in cui ai profondi cambiamenti ecologici ed economici in atto, si affiancano nuove spinte culturali e nuovi interessi della società, una contrapposizione tra stile di vita frenetico/stressante e nuovi comportamenti più a misura d'uomo. Infatti, in una fase di omogeneizzazione dei paesaggi, di globalizzazione dei mercati e di standardizzazione dei comportamenti dei consumatori, ogni spinta alla valorizzazione delle identità e delle autenticità di piccoli sistemi locali, potrebbe essere motivo di elevato interesse per la società (Sargolini, 2017). Ad un mondo globale e veloce, dove le grandi distanze vengono percorse con sempre maggiore velocità, si contrappone una ricerca esasperata di patrimonio identitario, di prodotti distintivi, alla scoperta e/o

riscoperta delle origini e delle tradizioni. In questa prospettiva si possono aprire scenari futuri inediti per questi territori, che oggi sembrano destinati alla totale desertificazione a causa della progressiva emorragia demografica e dei recenti eventi sismici, che hanno stravolto gli assetti complessivi economici, sociali e insediativi dell'area.

2. L'impatto del Sisma sul sistema dell'abitare nei territori delle Strategie SNAI del cratere sismico Marchigiano

Tra le regioni colpite, la Regione Marche è risultata la più danneggiata, con ingenti danni in 86 Comuni su totale di 139 ricadenti nel cratere sismico 2016. Per le Marche, il bilancio complessivo è stato assai rilevante: oltre 104 mila edifici danneggiati, 54 mila edifici evacuati e 32 mila sfollati, di cui da subito 28.500 hanno usufruito dei Contributi di Autonoma Sistemazione (C.A.S.) e circa 3.400 persone sono state sistemate nelle strutture ricettive della costa adriatica. Le due aree interne marchigiane, ricomprese nel cratere sismico 2016 ("Alto Maceratese" e "Ascoli Piceno"), si presentano come un sistema altamente complesso, diversificato al suo interno, ma caratterizzato da fattori comuni.

L'area interna "Alto Maceratese" occupa la parte sud-occidentale della provincia di Macerata, per complessivi 17 comuni e 885 kmq, con una popolazione residente di 18.489 abitanti al 1° gennaio 2016 (ISTAT, 2016), pari a circa l'8,7% dell'intera popolazione marchigiana, distribuita sul territorio con una densità media pari a 22,8 abitanti/kmq (molto inferiore alla media regionale, che si attesta intorno ai 164.20 ab/Kmq).

L'area interna "Ascoli Piceno": è stata individuata nel 2014 come un ambito di 15 comuni (esteso successivamente a 17 con l'aggiunta dei comuni di Appignano del Tronto e Venarotta, D.G.R. n. 1053/2018), per complessivi 30.790 abitanti, distribuiti tra il bacino del Tronto a sud e quello dell'Aso a nord. La superficie è pari a 708 Km² e rappresenta il 58% dell'intero territorio della provincia di Ascoli Piceno. La densità abitativa è bassa: 36 abitanti per Km² a fronte dei 172 della media provinciale. Nel territorio è compreso il punto più alto della provincia di Ascoli, la cima del Monte Vettore (m. 2.476 s.l.m.).

Un primo elemento comune che caratterizza le due aggregazioni intercomunali è sicuramente dato dalla morfologia delle aree, che determina un continuo alternarsi di sistemi vallivi, collinari e montuosi, che racchiudono al loro interno nicchie paesaggistiche sempre diversificate, frutto di secoli di interazioni profonde tra attività umane e sistemi naturalistico-ambientali di grande qualità (sistemi fluviali, laghi, boschi e foreste, pascoli e praterie, ecc.), rappresentando la struttura portante dell'Appennino centrale italiano. Il forte e proficuo rapporto uomo-territorio è quello che ha quindi determinato per lunghi periodi, in passato, la ricchezza di questi territori, nei quali nel tempo si sono sviluppate produzioni e attività fortemente legate all'uso e/o alla valorizzazione delle risorse locali (Sargolini, 2017).

Un secondo elemento comune è rappresentato dal sistema insediativo storico delle aree strutturato su piccoli borghi e insediamenti rurali diffusi sul territorio, sia nei fondovalle, soprattutto in corrispondenza di itinerari storici, sia nei versanti e crinali collinari o montani, in particolare nei casi di piccoli borghi fortificati, castelli. A questi si aggiunge una miriade di beni storico-architettonici e case sparse sul territorio e legate ai fondi agricoli, che contribuiscono a determinare e rafforzare l'immagine del paesaggio locale. La configurazione attuale delle due Aree Interne è l'esito di profonde variazioni socioeconomiche che hanno caratterizzato l'intera Regione Marche e, più in generale, l'intero paese.

Tab 1 – Sistema dell’abitare: risposta alla fase emergenziale. Indicatori significativi cratere sismico e Aree SNAI regione Marche

Id	Comune	Superficie territoriale (kmq)	Popolazione residente (al 31/07/2016) (a)	Popolazione accolta in soluzioni abitative temporanee (rif. giugno 2018)					Popolazione totale	Incidenza della popolazione accolta in soluzioni abitative temporanee
				Contributo di autonoma sistemazione (CAS)		Albergo	Altre strutture ricettive	Strutture abitative emergenza (SAE)		
				N. abitanti	N. nuclei familiari					
Area interna "Alto Maceratese"										
1	Bolognola	25,9	138	49	23	5		12	66	47,83%
2	Castelsantangelo sul Nera	70,7	274	69	42	11		108	188	68,61%
3	Cessapalombo	27,6	508	163	80	11	7	20	201	39,57%
4	Fiastra	57,7	552	208	94	7		130	345	62,50%
5	Gualdo	22,2	812	189	76	1		20	210	25,86%
6	Monte Cavallo	38,5	132	21	9			20	41	31,06%
7	Monte San Martino	18,5	757	91	33				91	12,02%
8	Muccia	25,9	915	331	155	16	10	396	753	82,30%
9	Penna San Giovanni	28,1	1093	84	37				84	7,69%
10	Pieve Torina	74,8	1445	578	274	37	3	516	1134	78,48%
11	San Ginesio	78,0	3479	810	371	33	9	92	944	27,13%
12	Sant'Angelo in Pontano	27,4	1424	77	27				77	5,41%
13	Sarnano	63,2	3280	576	245	52		43	671	20,46%
14	Serravalle di Chienti	96,0	1069	73	31				73	6,83%
15	Ussita	55,3	447	101	51	11		177	289	64,65%
16	Valformace	48,6	1058	375	182	46		225	646	61,06%
17	Visso	100,4	1106	350	171	74	23	343	790	71,43%
Totale Area Interna		858,6	18.489	4.145	1.901	304	52	2.102	6.603	35,71%
Area Interna "Ascoli Piceno"										
1	Acquasanta Terme	138,4	2885	753	356	19		6	778	26,97%
2	Appignano del Tronto	23,2	1769	102	46				102	5,77%
3	Arquata del Tronto	92,2	1.160	468	245	41		418	927	79,91%
4	Carassai	22,0	1085						0	0,00%
5	Castignano	38,8	2784	107	49				107	3,84%
6	Comunanza	54,4	3145	208	87				208	6,61%
7	Cossignano	38,8	2784	107	49				107	3,84%
8	Force	34,3	1321	203	83			14	217	16,43%
9	Montalto delle Marche	33,9	2107	61	25				61	2,90%
10	Montedinove	11,9	473	17	10				17	3,59%
11	Montegallo	48,5	529	198	101	3		44	245	46,31%
12	Montemonaco	67,8	586	145	72				145	24,74%
13	Offida	49,6	5028	166	72				166	3,30%
14	Palmiano	12,7	189	22	12				22	11,64%
15	Roccafluvione	60,6	1994	231	111				231	11,58%
16	Rotella	27,4	885	65	22				65	7,34%
17	Venarotta	30,2	2066	155	59				155	7,50%
Totale Area Interna		784,8	30.790	3.008	1.399	63	0	482	3.553	11,54%
TOTALE		1.643,5	49.279	7.153	3.300	367	52	2.584	10.156	20,61%

Fonte: elaborazione degli autori su dati ISTAT, Regione Marche 2016 e Protezione Civile Marche, 2018 per dati Sisma Marche.

A partire, infatti, dalla seconda metà del secolo scorso, queste aree se pur con traiettorie distinte, hanno subito un profondo processo di emigrazione della popolazione, soprattutto più giovane, verso le aree costiere e pedecollinari, alla ricerca di posti di lavoro nei settori della manifattura e, successivamente, delle costruzioni.

Questo fenomeno migratorio ha generato, nel tempo, un progressivo e grave fenomeno d'invecchiamento della popolazione residente e la quasi totale mancanza di ricambio generazionale nei settori produttivi alla base dell'economia locale.

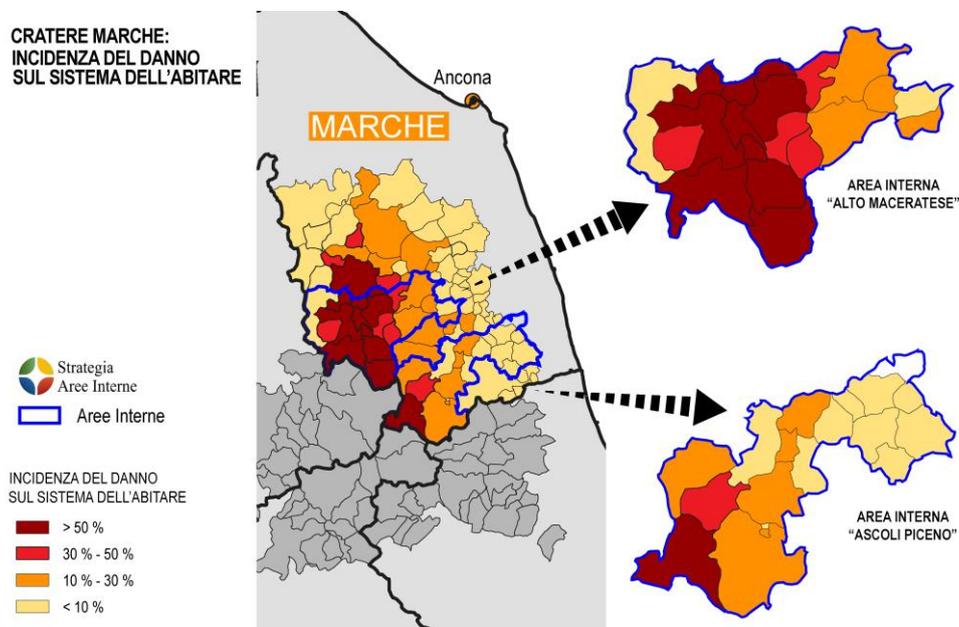
Alle difficoltà pregresse e storiche legate allo spopolamento si sono aggiunte quelle prodotte dal sisma. Questo non ha colpito in modo grave ovunque (i danni e i disagi di maggiore intensità si sono concentrati nella fascia montana), ma gli impatti negativi si sono riverberati su tutto il sistema territoriale. In prossimità dei Sibillini interi nuclei abitati sono andati distrutti, la viabilità è stata compromessa, parte della popolazione si è trasferita, la rete dei servizi pubblici è stata sconvolta, le filiere agroalimentari e zootecniche sono state troncate o danneggiate, la fruizione ambientale nei due Parchi nazionali, insieme con le attività dell'ospitalità e dell'agriturismo, dell'escursionismo, dello sport e delle terme, sono state sospese e in seguito riprese solo in parte, grazie anche ai flussi di solidarietà.

Le dinamiche sociodemografiche pre-sisma delle due aree mostrano significative criticità in termini di abbandono territoriale ed invecchiamento. Questa condizione di criticità diffusa e spopolamento è stata ulteriormente aggravata dagli eventi sismici del 24 agosto 2016 e seguenti. Tutti i comuni dell'area sono stati gravemente danneggiati, tutte le strutture pubbliche e i servizi alla cittadinanza resi inagibili per i crolli e i gravi danni subiti dagli edifici. Nella prima fase di risposta all'emergenza (durata circa 6 mesi dalla scossa dell'ottobre 2016) la popolazione è stata delocalizzata ed accolta in soluzioni abitative temporanee (Tab. 1), presso strutture ricettive esterne all'area colpita dal sisma, mentre successivamente la popolazione è stata allocata in parte presso strutture temporanee realizzate in loco appositamente ed in parte mediante l'individuazione in autonoma di una "sistemazione" in altri comuni rispetto a quello di residenza, con non poche difficoltà pratico-operative e logistiche legate ai danni e alle modificazioni intercorse in questi territori a seguito degli eventi calamitosi.

La grande maggioranza delle popolazioni che risiedevano nelle aree colpite dall'ultima ondata sismica, nonostante i grandi e gravi disagi finora vissuti, non si sono allontanate dai rispettivi territori d'origine, se non per un tempo limitato nella prima fase emergenziale 2016-2017. La scelta di realizzare insediamenti temporanei, SAE, Soluzioni Abitative di Emergenza (operazione che si è dimostrata in questi territori pedemontani e montani, complessa e potenzialmente antieconomica), trova ragion d'essere proprio nella volontà di non disperdere la comunità locale, costituita nella maggior parte dei contesti prevalentemente da anziani over 65 (Nomisma, 2019), e per cercare di contrastare in qualche forma il processo di abbandono del territorio conseguente al sisma.

L'impatto del sisma sul sistema dell'abitare nelle Aree Interne (Fig. 3) è stato valutato mettendo in relazione la popolazione residente pre-sisma con la popolazione riallocata a seguito dell'evento calamitoso. L'elaborazione è stata sviluppata utilizzando i dati condivisi della regione Marche sullo stato del danno all'edificato (Tab 1), pubblicati in seguito ai sopralluoghi capillari per singolo edificio effettuata dalla Protezione Civile e/o dai tecnici incaricati dai proprietari degli immobili. Lo scopo dei sopralluoghi era in prima istanza valutare l'agibilità/non agibilità della singola proprietà e documentare i danni all'edificato e al patrimonio d'interesse collettivo.

Fig. 3 – Impatto del sisma sul sistema dell’abitare: Cratere Marche e Strategie Aree interne



Fonte: elaborazione degli autori. L’incidenza % del danno è stata definita dal rapporto tra il totale della popolazione accolta in soluzioni abitative temporanee e quella residente pre-sisma (TAB 1)

L’analisi condotta evidenzia che nel Cratere sismico marchigiano sono 16 i comuni con oltre il 30% della popolazione accolta in soluzioni abitative temporanee (CAS, strutture ricettive e SAE), di cui la maggioranza, 12, ricompresi nelle due Aree Interne (Tab 1). Qui si trovano anche i 9 comuni maggiormente danneggiati, con oltre 50% della popolazione privata della propria abitazione dal sisma, tra questi spiccano nell’Alto Maceratese i comuni di Pieve Torina, con oltre 1.134 esodati su una popolazione complessiva di 1.445 abitanti e il comune di Muccia, con oltre l’80% della popolazione accolta in soluzioni emergenziali; mentre nell’Ascolano Arquata del Tronto è il comune più colpito con quasi 1.000 abitanti sfollati. Complessivamente le due Aree Interne registrano un impatto sul sistema dell’abitare che coinvolge oltre 10.000 unità (10.156 ab.) più di un terzo dell’impatto sull’intero Cratere in termini di abitanti ospitati in soluzioni emergenziali.

L’area Alto Maceratese ha registrato perdita di funzionalità del patrimonio edilizio in maniera diffusa ed importate interessando oltre il 30% della popolazione su tutti i 17 comuni che la compongono, mentre l’Area Ascolana ha subito l’impatto del sisma in maniera differenziale, con impatti modesti su 8 comuni, ma con danni di grandissima entità su 2 comuni e dell’ordine del 10% nei comuni restanti. Impatti che comunque risultano significativi considerando lo stato di contrazione e crisi demografica che caratterizzava l’area anche prima del sisma.

L’elaborazione delle due strategie SNAI (“Alto Maceratese” e “Ascoli Piceno”), avvenuta

nel 2018 a cavallo tra la fase emergenziale post sisma e l'avvio della fase di ricostruzione si caratterizza quindi come esperienza singolare rispetto al panorama generale delle strategie delle Aree Interne per criticità ed opportunità che il processo di ricostruzione può (e dovrebbe) mettere in campo.

In questi contesti la compromissione degli insediamenti rischia da un lato di innescare un progressivo abbandono delle aree devastate da parte della popolazione residente, dall'altro di attivare gravi processi di "perdita di contatto creativo e generatore di identità territoriali tra uomo e ambiente" (Sargolini, 2017), che inevitabilmente determinerà la perdita di attrattività di quel luogo, favorendo l'accentuarsi fenomeni di marginalizzazione e degrado. Diviene quindi centrale riflettere sulla pianificazione della ricostruzione prefigurando nella risposta al disastro la ricerca di nuove forme edilizie e territoriali e di nuove relazioni strutturali e funzionali, più resilienti e sostenibili, per i territori fragili dell'Appennino Centrale.

3. Dall'emergenza alla ricostruzione post sisma nelle Aree Interne. Gli insediamenti per le Soluzioni Abitative di Emergenza: prime valutazioni

Un primo elemento significativo di riflessione che si pone a cavallo tra le Strategie d'Area e la ricostruzione post sisma è costituito dagli insediamenti realizzati in fase post emergenziale.

Appare significativo uscire subito dalle implicazioni (incerte e ambigue) sottese dal concetto di "temporaneità" da considerare valido solo per i corpi edilizi realizzati parzialmente con strutture prefabbricate (Fig. 4), ma non estendibile alle più significative opere di fondazione, di messa in sicurezza dei siti e di urbanizzazione primaria e secondaria delle aree insediate. La portata delle opere realizzate, anche in termini di costi pubblici sostenuti, non si caratterizza come una dotazione temporanea ma come componenti territoriali stabili, evidenziando l'importanza di riflettere al futuro di queste grandi dotazioni pubbliche "atterrate" nei territori delle due Aree Interne.

La mappatura del fenomeno ed i dati raccolti evidenziano l'importanza del fenomeno sia in termini insediativi, di espansione urbana e consumo di suolo; che in termini di scelte localizzative e relazione con i contesti insediativi esistenti.

Fig. 4 - Aree SAE Pieve Torina (MC), La Serra



a) Pieve Torina (MC), La Serra

b) Arquata del Tronto (AP), borgo 2

Fonte: Documentazione fotografica Regione Marche. Area Terremoto Marche, SAE, 2019

Tab 2 – Evoluzione insediativa e consumo di suolo Aree Interne del cratere Regione Marche

ID	Comune	Prov.	1954 (ha)	1984 (ha)	2001 (ha)	2010 (ha)	Sup Aree SAE (ha)	Incidenza SAE (%)
<i>Area Interna "Alto Maceratese"</i>								
1	Bolognola	MC	7	20	22	24	0,18	+0,75%
2	Castelsantangelo sul Nera	MC	28	35	47	48	2,32	+4,83%
3	Cessapalombo	MC	13	19	27	28	0,24	+0,86%
4	Fiastra	MC	28	46	55	58	2,26	+3,90%
5	Gualdo	MC	15	22	30	33	0,32	+0,97%
6	Monte Cavallo	MC	8	10	12	13	0,39	+3,00%
8	Muccia	MC	19	36	63	71	6,18	+8,70%
10	Pieve Torina	MC	50	74	88	94	7,23	+7,69%
11	San Ginesio	MC	80	129	182	206	0,68	+0,33%
13	Sarnano	MC	71	128	192	204	0,64	+0,31%
15	Ussita	MC	28	67	89	90	1,82	+2,02%
16	Valfornace	MC	34	48	59	61	8,62	+14,13%
17	Visso	MC	45	76	93	96	4,96	+5,17%
Totale Area Interna			426	710	959	1.026	35,84	+3,49%
<i>Area Interna "Ascoli Piceno"</i>								
1	Acquasanta Terme	AP	74	116	164	174	0,57	+0,33%
3	Arquata del Tronto	AP	52	69	81	84	5,85	+6,96%
8	Force	AP	20	36	50	52	0,38	+0,73%
11	Montegallo	AP	37	37	47	49	1,38	+2,82%
Totale Area Interna			183	258	342	359	8,18	+2,28%
Totale			609	968	1.301	1.385	44,02	+3,18%

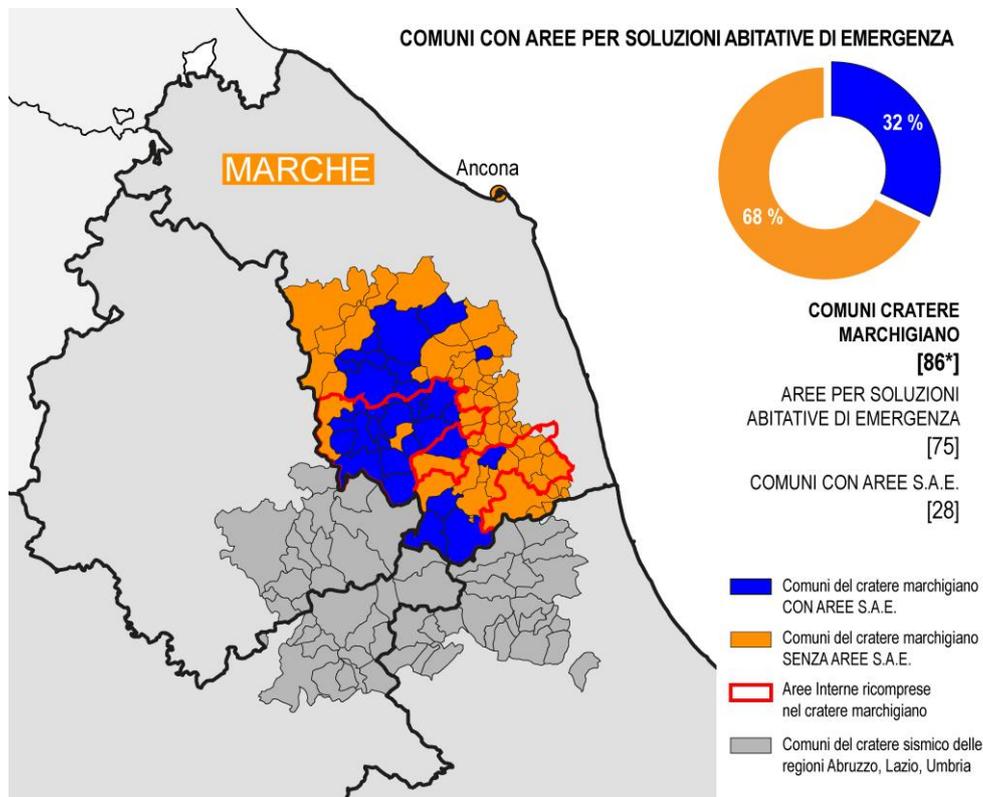
Fonte: Atlante del Consumo di Suolo 2012 Regione Marche e Protezione Civile Marche, 2018 per dati Sisma Marche, elaborazione degli autori.

Il quadro delineato dall'impatto del fenomeno insediativo delle SAE sul territorio interessa 28 comuni delle Marche con oltre 70 aree di lottizzazione, di cui ben 17 comuni ricompresi nelle due Aree Interne indagate (Fig. 5), con un'espansione insediativa complessiva di oltre 44 Ha. Un fenomeno che se confrontato con l'evoluzione del consumo di suolo dal 1954 ad oggi evidenzia un incremento di dotazioni abitative in netta contrapposizione con le dinamiche sociodemografiche in atto (non solo nell'immediato periodo pre-sisma) ma un fenomeno ben più significativo di medio lungo periodo.

Tale dicotomia si palesa in alcuni comuni emblematici dell'Area Maceratese come ad esempio il comune di Valfornace, in cui l'ampliamento delle aree SAE costituisce un'espansione dell'area urbana dell'ordine del +14% rispetto al sistema insediativo esistente consolidato; tale dato risulta particolarmente significativo se confrontato con il +3,3% nei quindici anni precedenti 2001- 2016 a fronte di un calo demografico strutturale dal 1954 ad oggi pari a più del 50% nel periodo, ridotto ulteriormente nel 1984 del -8,21% e aggravato

al 2016 da un decremento ulteriore del -5,20%. Dinamiche simili si ritrovano in molti altri comuni dell'Alto Maceratese, come i comuni di Muccia; Visso; Pieve Torina e dell'Area Ascolana come il comune di Arquata del Tronto. In quest'ultimo a fronte di un'espansione insediativa crescente dal 1954 ad oggi (di cui le SAE costituiscono un ultimo ulteriore incremento +6,70%) si registra un drammatico calo della popolazione: -62% fino al 1984; -21% al 2001; -11% al 2010; -12% nel 2016 (Tab. 2, Tab. 3).

Fig. 5 - Distribuzione territoriale e localizzazione delle SAE, Cratere Marche e strategie SNAI



Fonte: elaborazione degli autori, fonte dati da Regione Marche e Protezione Civile. Area Terremoto Marche, SAE, 2019

Andando ad analizzare la strumentazione urbanistica vigente emergono alcune contraddizioni. Solo la metà delle aree insediate sono state attuate in ambiti urbani o di urbanizzazione previsti nei Piani di Fabbricazioni o Regolativi Generali vigenti. L'altra metà recuperata in aree agricole, montane e a pascolo.

Tab 3 – Consumo di suolo e variazione popolazione Aree Interne del cratere Regione Marche

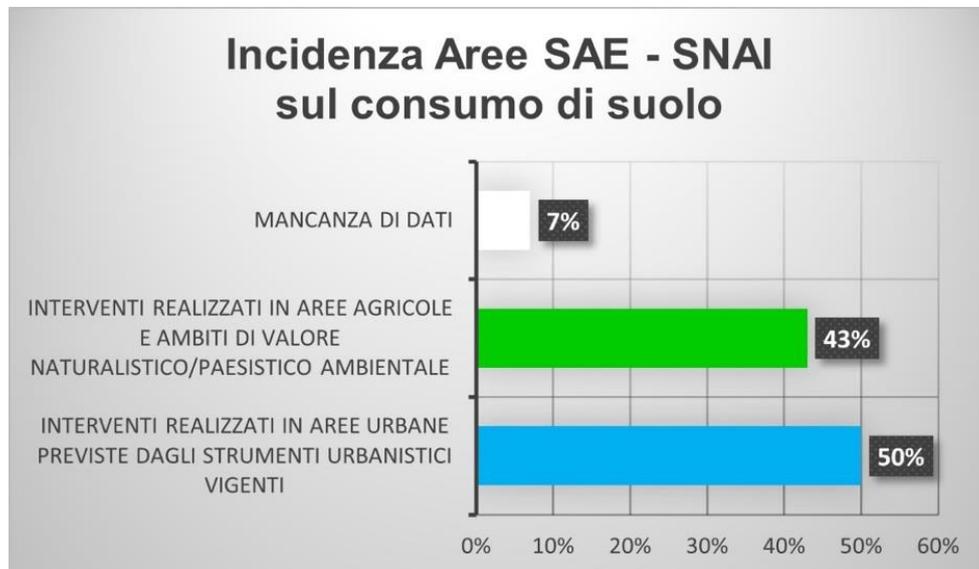
ID	Comune	Variazione consumo di suolo				Variazione popolazione residente			
		1954-1984 (%)	1984-2001 (%)	2001-2010 (%)	Incid. SAE (%)	1954-1984 (%)	1984-2001 (%)	2001-2010 (%)	2010-2016 (%)
Area Interna "Alto Maceratese"									
1	Bolognola	+185,71%	+10,00%	+9,09%	+0,75%	-13,37%	-11,43%	13,55%	-21,59%
2	Castelsantangelo sul Nera	+25,00%	+34,29%	+2,13%	+4,83%	-70,28%	-9,54%	-14,32%	-13,56%
3	Cessapalombo	+46,15%	+42,11%	+3,70%	+0,86%	-49,37%	-13,72%	-5,64%	-7,97%
4	Fiastra	+64,29%	+19,57%	+5,45%	+3,90%	-59,87%	-10,51%	-5,55%	-4,66%
5	Gualdo	+46,67%	+36,36%	+10,00%	+0,97%	-55,01%	-9,27%	-1,52%	-10,38%
6	Monte Cavallo	+25,00%	+20,00%	+8,33%	+3,00%	-61,40%	-29,34%	-10,53%	-13,73%
8	Muccia	+89,47%	+75,00%	+12,70%	+8,70%	-34,27%	10,48%	2,09%	-1,19%
10	Pieve Torina	+48,00%	+18,92%	+6,82%	+7,69%	-43,77%	-7,64%	8,27%	-3,22%
11	San Ginesio	+61,25%	+41,09%	+13,19%	+0,33%	-46,19%	-7,81%	-0,39%	-8,06%
13	Sarnano	+80,28%	+50,00%	+6,25%	+0,31%	-36,42%	-1,37%	2,16%	-4,87%
15	Ussita	+139,29%	+32,84%	+1,12%	+2,02%	-50,37%	-8,97%	4,46%	0,45%
16	Valfornace	+41,18%	+22,92%	+3,39%	+14,13%	-51,67%	-8,21%	-0,18%	-5,20%
17	Visso	+68,89%	+22,37%	+3,23%	+5,17%	-47,19%	-17,69%	6,20%	-11,52%
Area Interna "Ascoli Piceno"									
1	Acquasanta Terme	+56,76	+41,38%	+6,10%	+0,33%	-54,20%	-18,19%	-6,19%	-8,09%
3	Arquata del Tronto	+32,69	+17,39%	+3,70%	+6,96%	-62,71%	-21,39%	-11,01%	-11,99%
8	Force	+80,00	+38,89%	+4,00%	+0,73%	-52,11%	-8,19%	-8,30%	-10,07%
11	Montegalfo	+0,0	+27,03%	+4,26%	+2,82%	-65,61%	-34,25%	-4,66%	-10,79%

Fonte: elaborazione degli autori su dati Atlante del Consumo di Suolo 2012 Regione Marche e Protezione Civile Marche, 2018 per dati Sisma Marche.

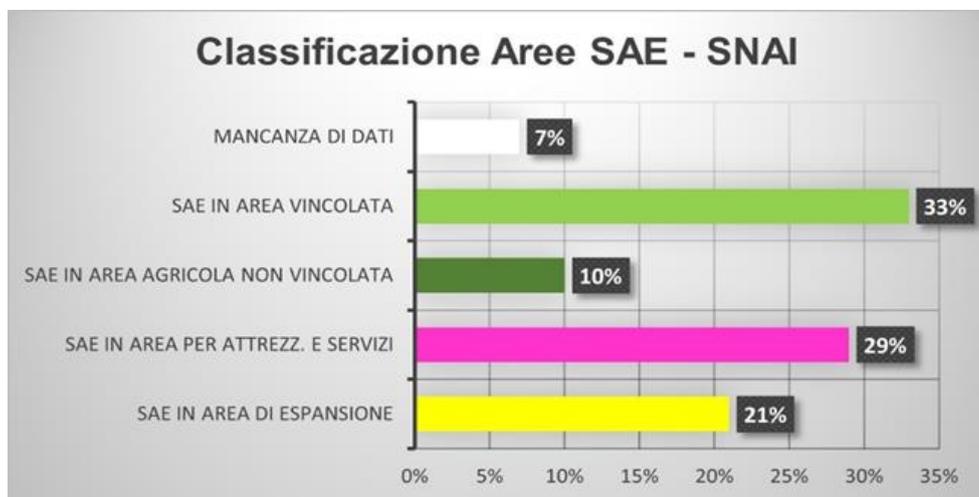
Nelle due Aree interne la localizzazione delle aree SAE insiste per il 50% in aree urbane previste dagli strumenti urbanistici vigenti e per il 43% aree agricole e/o vincolate (Fig. 6). Nello specifico, il 33% in aree sottoposte a Vincoli e tutele Ambientali; il 29% in aree per attrezzature e servizi e solo circa il 20% delle aree risultano collocate in previsioni urbanistiche di carattere residenziale di completamento o (più propriamente) di espansione (Fig 7).

Tali scelte localizzative appaiono in contraddizione con le strategie SNAI elaborate, che si fondano sulla valorizzazione delle risorse naturali; sulla razionalizzazione delle dotazioni a servizi e livelli di accessibilità già penalizzati dalla diffusione insediativa e dalla parcellizzazione del sistema dell'abitare che caratterizza le due Aree Interne ricomprese nel cratere sismico marchigiano.

Si renderà necessario nei prossimi anni monitorare con attenzione queste aree di lottizzazione "temporanee" prevedendo, ove possibile, nuove funzioni, utilizzi diversificati e cercando di integrare questi nuovi contesti insediativi nei vigenti strumenti regionali della pianificazione del territorio e del paesaggio. In questo era stato ben chiaro Bruno Gabrielli nell'affermare che, quando si assume un unico obiettivo (quello della costruzione immediata di nuovi edifici non temporanei) e si trascurano quelli riconducibili al sistema di attività interconnesse e di prospettiva, il risultato sarà inevitabilmente negativo (Inu-Ancsa, 2010).

Fig. 6 – Incidenza SAE e localizzazione su aree per servizi e aree agricole protette

Fonte: elaborazione degli autori su dati Area Terremoto Marche, SAE, 2019

Fig. 7 – Incidenza SAE e localizzazione su aree già previste per l'edificazione

Fonte: elaborazione degli autori su dati Area Terremoto Marche, SAE, 2019

4. L'apparato normativo di riferimento tra criticità e opportunità della ricostruzione: elementi generali di un percorso in divenire

Nonostante appaia in contraddizione sia con le previsioni degli strumenti urbanistici vigenti, sia con le tendenze sociodemografiche delle aree oggetto di studio, la scelta di urbanizzare nuove aree nella contingenza della fase emergenziale fa emergere alcune significative opportunità di convergenza tra Strategie SNAI, Strumenti per la Ricostruzione, Green Deal Europeo.

L'analisi dell'impatto del sisma sul sistema dell'abitare associato alle letture morfologiche ed insediative del territorio evidenzia una forte differenziazione delle condizioni di contesto all'interno del cratere Marche. Per gli 86 centri marchigiani, ognuno dei quali disarticolato sul territorio in decine di borghi rurali, nuclei frazionali e numerosi centri minori diffusi, si ha purtroppo la certezza che nuovi eventi potranno verificarsi. Per questo, si rende necessario mettere in atto tutte le azioni utili a ricostruire meglio di prima, considerando l'esigenza di:

- intervenire dopo le calamità, studiandone gli effetti sulla trama urbana e infrastrutturale, osservando la capacità di assorbire le perturbazioni esterne da parte degli ambienti fisici colpiti, mettendo in atto tutti gli accorgimenti necessari perché la risposta ai futuri eventi sia meno disastrosa;
- porre individui e comunità nella condizione di poter fronteggiare i disastri naturali e i rischi a essi associati, concependo un aumento delle condizioni di flessibilità dei sistemi economici e sociali e quindi una maggior resilienza delle comunità.

Il quadro normativo di riferimento dentro il quale sviluppare strategie, scelte e azioni di intervento per la ricostruzione post Sisma 2016 è il combinato disposto delle "Ordinanze Commissariali", apparato normativo emanato dal Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione sisma 2016. La carica di "Commissario Straordinario del Governo per la ricostruzione" è un incarico conferito dal Presidente della Repubblica ai sensi del decreto 189/2016, il cui compito sono: coordinare la gestione straordinaria finalizzata alla ricostruzione, concordare i contenuti di provvedimenti ed ordinanze da adottare assicurandone l'applicazione uniforme e unitaria, verificare periodicamente l'avanzamento del processo di ricostruzione.

Le Ordinanze Commissariali rispondono ad un'esigenza di ricostruzione, da effettuarsi con rapidità, agendo in modo "unitario e omogeneo" nell'area interessata dal sisma, programmando l'uso delle risorse finanziarie "sulla base degli indicatori del danno e della vulnerabilità".

Nel 2020, a quattro anni dal sisma, la struttura commissariale ha impresso un impulso significativo alla ricostruzione con una sequenza di ordinanze che hanno precisato e semplificato il quadro legislativo e amministrativo della ricostruzione. Dall'analisi dell'apparato normativo emerge che due sono i campi d'intervento suggeriti dalle ordinanze emanate: il primo è quello di affrontare la ricostruzione delle aree maggiormente colpite attraverso strumenti urbanistici attuativi; il secondo è quello di stimolare ciascun comune a svolgere una riflessione più estesa, con la redazione di programmi di ricostruzione.

In questo rinnovato scenario si collocano i Programmi Straordinari di Ricostruzione (P.S.R.) introdotti dall'art. 3-bis, comma 1, del decreto-legge 24 ottobre 2019, n. 123 e da redigersi ai sensi dell'Ordinanza n. 107/2020. Con il P.S.R, i Comuni, sulla base delle principali caratteristiche: storiche, culturali, ambientali, socioeconomiche, delle criticità del territorio, vulnerabilità, stato del danno e degli obiettivi della ricostruzione, definiscono il

quadro delle attività, individuano gli strumenti e le misure più idonee alla loro realizzazione, le eventuali priorità e modalità attuative.

Secondo l'ordinanza n.107/2020 i P.S.R. dovranno assumere un importante ruolo strategico nella ridefinizione della rete dei sottoservizi in chiave smart-grid e nella fattispecie dovranno favorire l'interramento delle linee aeree di alimentazione energetica e telefonica, nell'ottimizzazione delle reti e nell'introduzione intensiva di linee ad alta connettività. La ridefinizione delle reti, attuabile con piani specifici, dovrà favorire la condivisione alla scala del singolo agglomerato dell'energia prodotta da fonti rinnovabili attraverso la partecipazione degli enti gestori.

Il ruolo strategico attribuito ai P.S.R. dall'Ordinanza 107/2020 è potenzialmente in linea con le due Strategie delle aree Interne del cratere sismico marchigiano (area interna "Alto Maceratese e aree interna "Ascoli Piceno", nelle quali ad esempio, la riorganizzazione dei servizi pubblici mediante lo studio dei bacini di utenza reali e potenziali, e l'introduzione di piccoli servizi di comunità rappresentano un elemento cardine per il rilancio socioeconomico. e un effettivo sostegno alle popolazioni che abitano questi territori.,

In generale, i programmi straordinari dovranno puntare sulla qualificazione dei servizi pubblici per la popolazione, sulla loro potenziale attrattività turistica e ottimizzazione gestionale. L'azione del Commissario Straordinario si pone come indirizzo e supporto dell'attività delle singole Regioni che attraverso i Programmi Straordinari possono meglio coordinare le prassi e orientare verso una strategia unitaria gli interventi della ricostruzione stessa. D'altro canto, il modello multilivello del governo straordinario della ricostruzione costituisce una piena espressione del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, di cui all'art. 118 Costituzione, in una strategia di intervento di primario interesse nazionale, finanziata (come nel caso delle SAE) con il bilancio statale.

L'elaborazione delle Linee Guida dell'ordinanza n.107/2020 è riferita a oggetti, soggetti e modalità della ricostruzione e si pone pertanto in questa logica di governo multilivello della ricostruzione secondo garanzie di coordinamento istituzionalmente previste nell'ambito della legislazione speciale.

Nello specifico, i P.S.R. potranno promuovere progetti e azioni di livello intercomunale, materiali e immateriali, quali la realizzazione di un'opera di interesse territoriale o la centralizzazione di servizi pubblici (trasporti, presidi sanitari, scuole, attrezzature sportive, servizi amministrativi, infrastrutture digitali) che richiedono formule non più convenzionali in grado di adattarsi alla tipologia e alla distribuzione dell'utenza, per contrastare la dispersione e l'abbandono dei territori marginali.

Su proposta dello stesso Commissario Straordinario, per le aree dell'Appennino centrale interessate dai crateri del 2009 e del 2016/17, è stata di recente elaborata la proposta "Ricostruzione sicura, sostenibile e connessa" inserita nel Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza. Uno dei quattro interventi speciali del capitolo "Inclusione e Coesione" del Piano Nazionale con un finanziamento aggiuntivo di 1,78 mld di euro. Inoltre, con la legge finanziaria 2021 all'area del cratere 2016, sono stati assegnati ulteriori 220 ml; 160 grazie al Contratto istituzionale di sviluppo (CIS) e 60 ml per i centri di ricerca delle Università territorialmente interessate. Un quadro di opportunità che sollecita finalmente uno sguardo unitario sulle due Aree Interne del cratere che vengono così a configurare uno dei più grandi cantieri d'Europa e allo stesso tempo un importante laboratorio nazionale dove sperimentare forme e progetti di rigenerazione territoriale.

Estendendo lo spettro della riflessione a scala Regionale la classificazione europea

definisce “in transizione” le tre regioni interessate dal sisma e crea ulteriori precondizioni favorevoli per l’accesso ad incentivi specifici e privilegiati per incrementare la mole di risorse economiche ed energie convergenti sulle aree interne sismogenetiche dell’Appennino Centrale. Prerequisito fondamentale sarà dato dalla capacità delle Regioni Marche, Umbria e Abruzzo di favorire la cooperazione interregionale superando le pratiche di frammentazione dell’azione pubblica fin qui registrata nella pianificazione della ricostruzione a seguito del sisma. Il Green Deal europeo prospettato dal nuovo ciclo di programmazione europea 2021/27 e l’obiettivo della ricostruzione delineato nei Programmi Straordinari di ricostruzioni possono rappresentare sicuramente l’occasione per imprimere il “seme del cambiamento” in questi territori.

Nell’area del cratere del sisma 2016 si sovrappongono i temi della “perifericità”, tipici delle “aree interne” così come individuati dalla SNAI, con quelli della “marginalità” rispetto alle politiche nazionali e regionali ordinarie in quanto rappresentano prevalentemente aree di confine. Ne deriva una diffusa carenza di strategie di sistema e, se si considerano singolarmente le aree delle diverse regioni, anche un’assenza di massa critica in termini demografici ed economici anche fuori dalle due Aree Interne interessate dalla Strategia.

L’aggregazione dei diversi contesti auspicata dall’Ordinanza n.107 prefigura una dimensione unitaria in termini di governo della ricostruzione e ne propone fatalmente una nuova originale interpretazione, per stimolare un approccio multilivello e una riflessione da parte di tutte le istituzioni coinvolte finalizzata a riguardare tutta l’area come un sistema complesso la cui riserva di capacità e la ridondanza delle dotazioni rispetto agli abitanti residenti, consentono di individuare un nuovo ruolo nelle politiche europee e nazionali, anche in relazione ai nuovi temi che l’uscita dalla pandemia covid-19 sta comportando in termini sociali, economici e di qualità della vita e dell’abitare.

5. Conclusioni

La strategia della ricostruzione, per la rilevante leva degli investimenti pubblici e per una visione integrata tra ricostruzione materiale e sviluppo economico sostenibile, si pone oggettivamente come “una politica tra le politiche”, senza alcuna velleità di sostituirsi ad esse in un modello di “mega-programmazione”, di cui non sussistono i presupposti istituzionali e politici, ma praticando ogni forma di dialogo e di coordinamento per il raggiungimento di obiettivi comuni.

La ricostruzione comporta una rilettura coerente e convergente delle politiche di sviluppo e rilancio socioeconomico già avviate prima del Sisma per questi territori, nella prospettiva di orientare i processi attuativi nella ricerca di una strategia utile alla rigenerazione e valorizzazione dell’intera area del cratere, a partire da criticità e punti di forza già noti prima dell’ondata sismica 2016. Per questo, la ricostruzione risulta maggiormente efficace e sinergica con gli obiettivi della SNAI, quando programma interventi su infrastrutture minime per il ripopolamento, sulla banda larga, sull’accessibilità e sulle condizioni di abitabilità necessarie affinché questi spazi possano tornare ad essere attrattivi per le nuove generazioni. Sarà necessaria quindi la possibilità di intervenire sugli spazi interni, ma anche garantire il mantenimento del sistema urbano nella sua parte pubblica, oltre che naturalmente la conservazione di un rapporto privilegiato con il paesaggio - senza nessun consumo aggiuntivo di suolo - attraverso un grande intervento di sostituzione e riuso di edifici (SAE comprese), lavorando su caratteristiche quali l’autosufficienza energetica e il rapporto con l’agricoltura di nuova generazione.

Il dibattito nazionale ha riportato in auge i temi della sicurezza ambientale del nostro paese e in modo particolare dei territori cosiddetti fragili (Galuzzi, 2016). Già nell’81 Campos Venuti sosteneva la necessità di una “politica che non sottovaluti la cultura della natura”, affinché il Paese cominciasse a misurarsi con le catastrofi non solo a posteriori, ma riducendo o eliminando a priori gli effetti negativi del sisma. Solo con i recenti eventi sismici sono state attivate a livello nazionale iniziative ed esperienze che propongono lo sviluppo di una riflessione olistica del tema della fragilità e della prevenzione (Casa Italia, 2017).

Appare evidente come la ricostruzione può e deve essere un’opportunità per innalzare il livello di protezione dai rischi dei territori fragili del centro Italia e dovrà rappresentare al contempo un’opportunità per avviare un processo di sviluppo e di ri-abitazione di questi luoghi. Tuttavia, ad oggi, il “piano d’azione” del Governo, attivato sotto il coordinamento dei Commissari Straordinari e incentrato su Ordinanze Commissariali ha trovato piena attuazione solo negli interventi temporanei per l’emergenza con tutte le criticità evidenziate.

Inoltre, anche i promotori della strategia nazionale delle Aree Interne sono consapevoli delle difficoltà presenti quando queste coincidono con le aree colpite dal sisma come evidenzia Sabrina Locatelli (2017) quando afferma che lo sviluppo della strategia in questi territori è reso problematico da alcuni fattori:

- l’urgenza dei territori di avere risposte e interventi immediati supportati da una prospettiva di sviluppo;
- limitate risorse finanziarie e umane a disposizione delle Regioni per seguire le aree interne colpite dal sisma;
- limitata capacità amministrativa degli enti locali, che sono ulteriormente gravati dagli aspetti di emergenza.

La necessità di ottenere risultati più rapidi in queste aree e di supportare il Commissario per la Ricostruzione nel suo lavoro ha portato le aree interne interessate dal sisma a circoscrivere i temi prioritari su cui la singola Strategia SNAI (“Alto Maceratese” e/o “Ascoli Piceno”) deve portare risultati immediati, ma per quanto risulta dagli atti disponibili, non ancora ad una integrazione e messa in coerenza con le politiche della ricostruzione.

È dunque proprio questo il momento di dedicare energie alla costruzione di città e comunità più resilienti, cioè a ricostruire “meglio di com’era prima” (Boeri, Pastore, 2017): ma in che modo?

Secondo il Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (2015-30), per un’appropriata gestione del rischio di disastri, è necessario un approccio interdisciplinare e olistico, sapendo che la gravità di un evento calamitoso di origine naturale è strettamente correlata alle scelte che facciamo e che riguardano questioni puntuali di ogni singolo individuo o di rilevante estensione territoriale quali: le abitudini di vita; la modalità di conservazione e di valorizzazione delle risorse naturali e culturali; la gestione delle attività agro-silvo-pastorali; le tecniche della produzione industriale e artigianale; la pianificazione e la progettazione dell’assetto urbano e infrastrutturale (Sargolini, 2017).

L’United Nations Office for Disaster Risk Reduction ribadisce i due fattori chiave su cui fare leva:

1. preparare individui, comunità e organizzazioni economiche e sociali a fronteggiare i disastri naturali e i rischi a essi associati mediante misure idonee per aumentare la

capacità di risposta, e quindi la resilienza delle comunità;

2. intervenire dopo i disastri per costruire meglio, cogliendo la ricostruzione come occasione per mitigare le conseguenze di futuri disastri. Tutto questo è sintetizzato nell'espressione Building Back Better, che significa appunto "ricostruire meglio" (Esposito, et al, 2017), un principio che non può essere applicato solo agli edifici o alle infrastrutture materiali.

È dunque necessario che la dimensione del Disaster Risk Reduction trovi la propria espressione concreta dentro le Strategie delle Aree Interne e nelle normative immediatamente esecutive per le Regioni e i Comuni dell'area del cratere attraverso le quali gestire e monitorare tutte le fasi del lungo processo di ricostruzione. Le Strategie d'Area, anche in coerenza con le strategie regionali che si stanno costruendo (interessanti i nuovi sentieri di sviluppo per l'appennino marchigiano approvati all'unanimità dalla Regione Marche; Pierantoni, Salvi, Sargolini, 2019) posso quindi rappresentare un valido strumento di convergenza delle differenti politiche multilivello che devono essere in grado di integrare anche la componente del rischio nel progetto urbano territoriale e rappresentare laboratori territoriali per la sperimentazione di progetti integrati per tornare a riabitare in qualità e sicurezza i territori sismogenetici dell'Appennino Centrale Italiano.

Attribuzioni

Pur se contributo è il frutto di un lavoro congiunto tra gli autori, i paragrafi n.1, 4, 5 sono da attribuire a Francesco Rotondo, i paragrafi n. 3, 4, 5 a Giovanni Marinelli e i paragrafi n.2, 4, 5 a Luca Domenella.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia per la Coesione Sociale (2017) *Schede regionali, Analisi socio-economica del territorio italiano e delle risorse per le politiche di coesione*. <http://www.agenziacoesione.gov.it>
- Boeri S., Pastore M.C. (2017), "Nel Cratere – Riflessioni sulla Ricostruzione Sisma 2016", *Urbanistica Informazioni*, 272, pp. 769-772.
- Esposito F., Russo M., Sargolini M., Sartori L., Virgili V. (a cura) (2017), *Building Back Better: idee e percorsi per la costruzione di comunità resilienti*, Carocci editore pressonline, Roma
- Galuzzi P. (2016), "I rischi e la cura", *Urbanistica*, n. 154, pp. 4-7
- Inu-Ancsa (2010), "Dio salvi l'Aquila. Una ricostruzione difficile", *Urbanistica Dossier*, n. 123-124, pp. 1- 68
- Lucatelli S. (2017), "Aree Interne e Sisma Centro Italia", in Valeriani, E., Bertelli, A. (a cura di), *L'attività del Commissario Straordinario ed il futuro della ricostruzione del Centro Italia: una strategia sostenibile* (<https://sisma2016.gov.it>, visitato il 09.09.2021).
- Oliva F. (2016), "La difficile ricostruzione dell'Aquila", *Urbanistica*, n. 154, pp. 39-48
- Oliva F., Campos Venuti G., Gasparri C. (2012), *L'Aquila, ripensare per ricostruire*, Inu Edizioni, Roma
- Pierantoni I., Salvi D., Sargolini M. (a cura di) (2019), "Nuovi sentieri di sviluppo per l'appennino marchigiano dopo il sisma del 2016", *Quaderni del Consiglio Regionale delle Marche*, Anno XXIV - n. 289 (<https://www.consiglio.marche.it>; visitato il 09.09.2021)

- Sargolini M. (2017), "Eventi sismici: non ci facciamo più cogliere di sorpresa", in *Agriregionieuropa*, anno 13 n 51.
- Sargolini M. (2017), "Ricostruzione post-terremoto e post-catastrofe- introduzione" in *Urbanistica Informazioni*, 272 (pp.769-772)
- Sargolini M. (2017), "Paesaggi da rigenerare", in Esposito F., Russo M., Sargolini M., Sartori L., Virgili V. (a cura) (2017), *op cit.*
- SNAI (2016), *Relazione annuale SNAI, Presentata al Cipe dal Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno*, dicembre 2016

Sitografia

- Regione Marche, sezione Terremoto Marche, voce SAE – Soluzioni Abitative in Emergenza <http://www.regione.marche.it/Regione-Utile/Terremoto-Marche/SAE-soluzioni-abitative-in-emergenza>
- Regione Marche, sezione Protezione Civile <http://www.regione.marche.it/Regione-Utile/Protezione-Civile>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma-2016 <https://sisma2016.gov.it/OsservatorioSisma>, Regione Marche
- Regione Marche, sezione Popolazione, <http://statistica.regione.marche.it>
- Rapporto Casa Italia, http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Casa_Italia_rapporto.pdf

Fonti cartografiche e documentazione essenziale di riferimento:

- RE-LAND (2020), Progetto di Grande Rilevanza Italia-USA "RE-LAND: REsiliEnt LANDscapes", 2019-2021, <http://www.cs.ingv.it/re-land/index.php/>
- ISPRA (2019), *Territorio. Processi e trasformazioni in Italia*. Rapporto 296/2018.
- ISTAT (2018), Mappa dei rischi ISTAT-Casa Italia, <https://www.istat.it/it/mappa-rischi>

Francesco Rotondo

Dipartimento DICEA, Università Politecnica delle Marche
Via Breccie bianche 12, 60131 Ancona (Italia)
Email: f.rotondo@staff.univpm.it

Giovanni Marinelli

Dipartimento SIMAU, Università Politecnica delle Marche
Via Breccie bianche 12, 60131 Ancona (Italia)
Email: g.marinelli@staff.univpm.it

Luca Domenella

Dipartimento SIMAU, Università Politecnica delle Marche
Via Breccie bianche 12, 60131 Ancona (Italia)
Email: l.domenella@staff.univpm.it

