

BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

23

numero 1 | anno 2023



BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

23

numero 1 | anno 2023

Inner Areas Regeneration and the Circular Economy Model



BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

Via Toledo, 402
80 134 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, Italy

Co-editors in chief

Maria Cerreta, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Italy

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

Associate editors

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

Giuliano Poli, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Italy

Editorial board

Antonio Acierno, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Italy

Luigi Biggiero, Department of Civil, Building and Environmental Engineering, University of Naples Federico II, Italy

Mario Coletta, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Italy

Teresa Colletta, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Italy

Grazia Concilio, Department of Architecture and Urban Studies, Politecnico di Milano, Italy

Ileana Corbi, Department of Civil, Building and Environmental Engineering, University of Naples Federico II, Italy

Angela D'Agostino, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Italy

Gianluigi de Martino, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Italy

Stefania De Medici, Department of Civil Engineering and Architecture, University of Catania, Italy

Gabriella Esposito De Vita, Institute for Research on Innovation and Services for Development, CNR, Naples, Italy

Antonella Falotico, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Italy

Francesco Forte, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Italy

Rosa Anna Genovese, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Italy

Eleonora Giovane di Girasole, Institute for Research on Innovation and Services for Development, CNR, Naples, Italy

Fabrizio Mangoni di Santo Stefano, Department of Architecture, University of Naples, Federico II, Italy

Lilia Pagano, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Italy

Luca Pagano, Department of Civil, Architectural and Environmental Engineering, University of Naples Federico II, Italy

Salvatore Sessa, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Italy

Carmelo Maria Torre, Department of Civil, Environmental, Land, Building Engineering and Chemistry, Politecnico di Bari, Italy

Editorial staff

Mariarosaria Angrisano, Martina Bosone, Francesca Buglione, Paola Galante, Antonia Gravagnuolo, Silvia Iodice, Chiara Mazzarella,

Ludovica La Rocca, Stefania Regalbuto
Interdepartmental Research Centre in Urban Planning
Alberto Calza Bini, University of Naples Federico II, Italy

Scientific committee

Massimo Clemente, Institute for Research on Innovation and Services for Development, CNR, Naples, Italy

Robert Costanza, Faculty of the Built Environment, Institute for Global Prosperity, UCL, London, United Kingdom

Rocco Curto, Department of Architecture and Design, Politecnico di Torino, Italy

Sasa Dobricic, University of Nova Gorica, Slovenia

Anna Domaradzka, University of Warsaw, Poland

Adriano Giannola, Department of Economics, Management and Institutions, University of Naples Federico II, Italy

Xavier Greffe, École d'économie de la Sorbonne, Paris, France

Christer Gustafsson, Department of Art History, Conservation, Uppsala University, Visby, Sweden

Karima Kourtit, Department of Spatial Economics, Free University Amsterdam, The Netherlands

Mario Losasso, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Italy

Enrico Marone, Research Centre for Appraisal and Land Economics (Ce.S.E.T.), Florence, Italy

Giuseppe Munda, European Commission, Joint Research Centre, Ispra, Varese, Italy

Peter Nijkamp, Department of Spatial Economics, Free University Amsterdam, The Netherlands

Christian Ost, ICHEC Brussels Management School, Belgium

Ana Pereira Roders, Department of Architectural Engineering and Technology, Delft University of Technology, The Netherlands

Joe Ravetz, School of Environment, Education and Development, University of Manchester, United Kingdom

Hilde Remoy, Department of Management in the Built Environment, Delft University of Technology, The Netherlands

Michelangelo Russo, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Italy

David Throsby, Department of Economics, Macquarie University, Sydney, Australia

Marilena Vecco, Burgundy School of Business, Université Bourgogne Franche-Comté, Dijon, France

Joanna Williams, Faculty of the Built Environment, The Bartlett School of Planning, UCL, London, United Kingdom

Milan Zeleny, Fordham University, New York City, United States of America



Indice/Index

- 7 **Editoriale**
Editorial
Luigi Fusco Girard
- 13 **Verso la bio-riconnessione dei sistemi urbani**
Toward bio-reconnection of urban systems
Luigi Fusco Girard, Maria Gabriella Errico
- 37 **Scenari post-covid per la città e le aree interne**
Post-covid scenarios for the city and inland areas
Domenico Passarelli
- 51 **I centri storici minori delle aree interne tra valorizzazione e restanza**
The minor historical centers of the internal areas between valorisation and remainder
Emanuela Coppola
- 63 **An assessment method for governing Smart Tourism in a bioregion of Southern Sardinia (Italy)**
Un metodo di analisi per lo Smart Tourism in una bio-regione nel Sud Sardegna (Italia)
Chiara Garau, Giulia Desogus, Alfonso Annunziata
- 83 **Il learning-by-cases per la progettazione di infrastrutture urbane sostenibili. Non tutte le Green Infrastructure sono “green”, il caso della Sopraelevata di Genova**
The learning-by-cases for sustainable urban infrastructure design. Not all Green Infrastructures are ‘green’, the case of the Sopraelevata in Genoa
Daniele Soraggi, Valentina Costa, Ilaria Delponte
- 103 **Urban and territorial Functional Creative Diversity. Innovating models fostering territorial and urban systems resilience capacities**
Diversità Creativa Funzionale urbana e territoriale. Innovare i modelli per rafforzare le capacità di resilienza dei sistemi urbani e territoriali
Katia Fabbicatti, Angela Colucci
- 119 **Scenarios for a common system of Strategic Environmental Assessment for urban and territorial planning in Italy**
Scenari per un sistema comune di Valutazione Ambientale Strategica per la pianificazione urbana e territoriale in Italia
Andrea Giraldi
- 133 **The multidimensional impact of Special Economic Zones in Campania Region. The TIA tool for land economic evaluation**
L’impatto multidimensionale delle Zone Economiche Speciali nella Regione Campania. Lo strumento TIA per la valutazione economica del territorio
Irina Di Ruocco, Alessio D’Auria
-

-
- 157 **A paradigmatic shift from heterotopia to hypertopia. New values to reinterpret burial space design and the relationship between cemeteries and cities**
Un cambio paradigmatico da eterotopia a ipertopia. Nuovi valori per reinterpretare il progetto degli spazi della sepoltura e la relazione tra cimiteri e città
Angela D'Agostino, Giuliano Poli, Giovangiuseppe Vannelli
- 177 **Praticare la governance nei territori dell'acqua: operatività e attuazione dei Contratti di Fiume**
Putting governance into practice in water territories: operability and implementation of River Contracts
Francesca Calace, Olga Giovanna Papparuso, Carlo Angelastro
- 191 **Illegal settlements. An intervention model for integration into the urban plan**
Insedimenti illegali. Un modello di intervento per l'integrazione nel piano
Federica Cicalese, Isidoro Fasolino
- 205 **Investimenti stranieri e sviluppo di edilizia residenziale nell'Africa sub-sahariana: il caso di Lusaka, Zambia**
Foreign investments and residential urban development in Sub-Saharan Africa: the case of Lusaka, Zambia
Federica Fiacco, Gianni Talamini, Kezala Jere
-



fedOAPress

Inner Areas Regeneration and the Circular Economy Model

Journal home page www.bdc.unina.it



I centri storici minori delle aree interne tra valorizzazione e restanza

The minor historical centers of the internal areas between valorisation and remainder

Emanuela Coppola^{a,*}

AUTHORS & ARTICLE INFO

^a Department of Architecture,
University of Naples Federico II,
Italy

* Corresponding author
email: ecoppola@unina.it

ABSTRACT AND KEYWORDS

The minor historical centers of the internal areas between valorisation and remainder

Nearly thirteen million people continue to inhabit the interior areas. They resist. Between isolation and depopulation, lack of basic public services such as schools, transport and healthcare which adds to the atavistic lack of work. They resist conditions of blatant social inequality with respect to urbanized areas. The historic centers of the municipalities of the inland areas still retain – in their uniqueness – an undisputed environmental and historical testimonial value. This paper aims to retrace the policies for the enhancement of internal areas with a particular eye to the preservation and enhancement of minor historic centers, necessary to pass on to future generations a historical-identity heritage that we have inherited and which represents a non-negotiable cultural value in its uniqueness.

In fact, it is important to start a concrete recognition of these fabrics in the light of the opportunities that can be glimpsed in the construction field, in the field of digitization and in a desirable improvement of personal services. These opportunities also represent the necessary support base for all those side actions (artistic performances, experiential tours, etc.) which are generally erroneously considered structuring for a true revitalization of historic centers smaller than the internal areas.

Keywords: minor historical centers, internal areas, policies, abandonment, valorization

I centri storici minori delle aree interne tra valorizzazione e restanza

Quasi tredici milioni di persone continuano ad abitare le aree interne. Resistono¹. Tra isolamento e spopolamento, mancanza di servizi pubblici di prima necessità come scuole (diritto allo studio), trasporti e sanità (diritto alla salute) che si aggiungono alla atavica mancanza di lavoro. Resistono a condizioni di disuguaglianza sociale palesi rispetto alle aree urbanizzate. I centri storici dei comuni delle aree interne conservano ancora – nella loro unicità – un indiscusso valore ambientale e storico testimoniale. Quasi sempre questi tessuti storici hanno perso la loro funzione principale di luogo di attività di servizio e di artigianato (fino alla fine degli anni Settanta rappresentavano il cuore pulsante delle comunità locali). Il paper vuole ripercorrere le politiche per la valorizzazione delle aree interne con un occhio particolare alla salvaguardia e valorizzazione dei centri storici minori, doverosa per tramandare alle future generazioni un patrimonio storico-identitario che abbiamo ereditato e che rappresenta nella sua unicità un valore culturale non negoziabile.

Di fatti è importante avviare un'azione di riconoscimento concreto di tali tessuti alla luce delle opportunità che si intravedono nel campo dell'edilizia, della digitalizzazione e in un auspicabile miglioramento dei servizi alla persona. Tali opportunità rappresentano la necessaria base di supporto anche per tutte quelle azioni di contorno (performance artistiche, tour esperienziali, ecc.) che generalmente vengono erroneamente considerate strutturanti per una vera rivitalizzazione dei centri storici minori delle aree interne.

Parole chiave: centri storici minori, aree interne, politiche, abbandono, valorizzazione

Copyright (c) 2023 BDC



This work is licensed under a
Creative Commons Attribution
4.0 International License.

1. I numeri delle aree interne, una questione aperta

Dal dopoguerra, le “aree interne”² del nostro territorio nazionale, hanno subito una progressiva marginalizzazione. Di “polpa e osso” d’Italia, ne aveva parlato per la prima volta Manlio Rossi Doria negli anni Cinquanta indagando le relazioni tra le aree produttive e urbanizzate di pianura (la polpa) e le aree più interne, la spina dorsale interna della penisola italiana (l’osso) che, a partire dagli anni Venti del Novecento, inizia a prosciugarsi. Infatti, la popolazione italiana negli ultimi 60 anni è cresciuta di circa 12 milioni di persone mentre le aree interne ne hanno perse circa 900mila con alcune eccezioni (Trentino e Valle d’Aosta). *Tutta la crescita, in pratica, si è concentrata in pianura (8,8 milioni di residenti) e collina (circa 4 milioni)* (Cerea e Marcantoni 2016).

In queste aree che si contraddistinguono per la significativa distanza fisica dall’offerta di servizi essenziali, la popolazione residente è diminuita, così come il livello di occupazione e l’offerta di servizi minimi. Di contro, è aumentato l’invecchiamento della popolazione. Dati che riprendono la tendenza generalizzata di tutte le aree interne europee (che ne costituiscono più dell’80% del territorio) dove la situazione demografica influisce sulla crescita economica e solidarietà tra generazioni (Parlamento Europeo 2010).

Se costituisce una tendenza generalizzata europea avere la percentuale più alta di persone in età lavorativa nelle regioni urbane, per la classe tra i 65 e i 79 anni, il modello è opposto: la percentuale più alta era nelle regioni rurali, rispetto a quelle urbane. L’Italia è però uno dei Paesi con il più alto indice di vecchiaia al mondo. Le ultime analisi dell’Istat sia guardando all’Europa che all’Italia, mostrano chiaramente una popolazione che invecchia in un modo più rapido avendo una popolazione più anziana elevata e un’aliquota di giovani inferiore rispetto al resto di Europa.

Lo stesso rapporto dell’Istat (2022), sulla base dello scenario di previsione “mediano”, attesta una decrescita della popolazione residente nel prossimo decennio: da 59,2 milioni al 1° gennaio 2021 (punto base delle previsioni) a 57,9 milioni nel 2030, con un tasso di variazione medio annuo pari al -2,5%. Nel medio termine la diminuzione della popolazione risulterebbe più accentuata: da 57,9 milioni a 54,2 milioni tra il 2030 e il 2050 (tasso di variazione medio annuo pari al -3,3%).

Per i 1.060 Comuni che ricadono nelle Aree interne, quindi, la condizione demografica risulta ancor più sfavorevole (Figura 1).

Figura 1. Report Istat “Il futuro delle famiglie” (2020)

PROSPETTO 3. POPOLAZIONE RESIDENTE PER GRADO DI URBANIZZAZIONE / AREA INTERNA E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. Anni 2020 e 2030 1° gennaio, scenario mediano, dati in migliaia *

Ripartizione geografica	Anno	Città o Zone densamente popolate	Piccole città e sobborghi, Zone a densità intermedia	Zone rurali o scarsamente popolate	Aree interne	Non aree interne
Nord	2020	9.392	13.370	4.854	501	27.115
	2030	9.369	13.231	4.656	462	26.794
Centro	2020	4.514	5.388	1.929	382	11.449
	2030	4.448	5.303	1.817	346	11.222
Mezzogiorno	2020	7.141	9.631	3.423	1.092	19.102
	2030	6.796	9.217	3.118	978	18.153
ITALIA	2020	21.047	28.388	10.206	1.975	57.667
	2030	20.613	27.752	9.590	1.786	56.169

(*) Il grado di urbanizzazione risponde alla classificazione dei Comuni Degurba/Statistiche sulla popolazione per griglia regolare (www.istat.it/it/archivio/155162). Le aree interne, definite dall’Agenzia per la Coesione Sociale, sono zone del territorio italiano caratterizzate da significativa distanza dai centri di offerta di servizi essenziali. Comprendono 1.060 Comuni (www.agenziacoesione.gov.it).

Fonte: <https://www.istat.it/it/files/2021/11/report-previsioni-demografiche.pdf>

Questi dati sintetici sono particolarmente significativi se correlati agli aspetti dello spopolamento che si rilevano soprattutto nei tessuti dei centri storici che nella maggior parte dei casi risultano poco abitati. Da qui la necessità di attivare idonee politiche di resistenza.

2. Dalla SNAI al Bando Borghi: diversi punti di vista sullo sviluppo delle aree interne

Dal dopoguerra, le aree interne del nostro paese hanno subito una progressiva marginalizzazione.

Una delle prime politiche per queste aree fragili venne innescata dalla legge sulla montagna del 1971, le cui disposizioni furono rivolte a promuovere, in attuazione degli articoli 44, ultimo comma, e 129 della Costituzione, la valorizzazione delle zone montane favorendo la partecipazione delle popolazioni, attraverso le Comunità montane, alla predisposizione e alla attuazione dei programmi di sviluppo e dei piani territoriali dei rispettivi comprensori montani ai fini di una politica generale di riequilibrio economico e sociale nel quadro delle indicazioni del programma economico nazionale e dei programmi regionali.

Le Comunità Montane sono quindi state istituite con la legge 3 dicembre 1971, n. 1102 e poi disciplinate dall'art. 27 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (testo unico sugli Enti locali). In Italia le comunità montane sono state oggetto di forti discussioni tanto che alcune Regioni le hanno abolite. Questo è accaduto in Sicilia nel 1986, in Friuli Venezia-Giulia nel 2001 (che le ha poi reintrodotte nel 2004 e abolite nuovamente nel 2016 in applicazione alla L.R. 10/2016), in Sardegna nel 2007, in Molise e in Liguria nel 2011 e, infine, in Piemonte nel 2012.

Se riflettiamo, poi, sulle politiche per le aree interne post terremoto, come quello dell'Irpinia dell'80 che colpì la Campania centrale e la Basilicata centro-settentrionale, coinvolgendo anche il resto del sud dell'Italia, la risposta della politica per queste aree fu una politica unicamente di massiccia industrializzazione evidente particolarmente in Irpinia (Campania) e nel Vulture (Basilicata).

In Irpinia vennero realizzate otto aree industriali. Una sovrastima che ha deturpato un territorio che avrebbe dovuto essere preservato (furono espropriati 400 ettari dei terreni migliori di Calitri, Conza della Campania e Morra de Sanctis, con aree industriali allestite sulle sponde del Sele). Gli occupati furono 2687 contro i 4135 previsti, a fronte di un travaso di danaro dallo Stato alle aziende di 998 miliardi.

Gruppi importanti come la Fiat, la Ferrero, l'ex Piaggio, la Zuegg, la Parmalat hanno accettato la sfida dell'industrializzazione in montagna (Bertolotto 2004).

In Basilicata fu l'area del melfese ad essere interessata. Nel 1993 aprì lo stabilimento FIAT nella piana di San Nicola a Melfi che, con oltre 7.000 occupati, risulta una delle fabbriche automobilistiche più produttive al mondo.

La "cura industriale" non è apparsa risolutiva per le aree interne e così, a seguito anche della L. 394/1991 "Legge quadro sulle aree protette", che all'art. 12 prevedeva lo strumento del piano del Parco come lo strumento attraverso cui l'Ente parco *persegue la tutela dei valori naturali ed ambientali nonché storici, culturali, antropologici tradizionali cui è preposto l'Ente parco stesso*, c'è stato il momento della politica dei parchi naturali e della valorizzazione delle aree interne come aree-parco (Mantino, 2013).

In questa cornice, fortemente sostenuta anche dalle associazioni ambientaliste, l'area interna viene riconosciuta come un'area di pregio naturale da valorizzare. Purtroppo, fino ad ora, i risultati risultano ancora poco apprezzabili. Probabilmente è lo stesso limite che ha il Piano del Parco identificato in una mera zonizzazione a non avere

aiutato questi territori. Bisogna progettare un parco partendo dalla lettura dei suoi caratteri strutturanti e dal territorio da raccontare anche attraverso la connessione e costruzione di opportuni percorsi (Coppola Gilio Mazza Musto 2023).

Le politiche più recenti per le aree interne, invece, tendono alla valorizzazione turistica dei borghi. Le aree interne come borghi-albergo da abitare temporaneamente, magari d'estate dimenticando che *il paese è paese d'inverno* (Padula 2007). Lo stesso Bando Borghi del PNRR può essere letto in questa chiave. Con questo bando sono stati finanziati una serie di progetti finalizzati al rilancio economico dei comuni caratterizzati da un avanzato processo di declino e abbandono.

Con la prima linea di questo finanziamento del PNRR sono stati selezionati direttamente dalle Regioni 21 progetti pilota (20 milioni di euro per ogni progetto) finalizzati all'insediamento di nuove funzioni, infrastrutture e servizi nel campo della cultura, del turismo, del sociale o della ricerca. Con la seconda linea d'azione del PNRR si è mirato, invece, a finanziare progetti locali di rigenerazione culturale di almeno 229 borghi storici, selezionati dai comitati tecnici istituiti dal Ministero della Cultura (circa 1.65 milioni di euro a borgo con meno di 5.000 abitanti), con la finalità di integrare la tutela del patrimonio culturale con le esigenze di rivitalizzazione sociale ed economica, di rilancio occupazionale e di contrasto allo spopolamento.

È evidente che anche con il PNRR, il tema del recupero dei Centri storici, ed ancorché della loro messa in sicurezza, resta disatteso. Le azioni e gli obiettivi del PNRR sono orientati su aspetti di rivitalizzazione sociale ed economica dei territori comunali (sicuramente importanti ed essenziali anche questi) che però sembrano non incidere sul recupero strutturale del patrimonio edilizio fragile e vulnerabile che contraddistingue i centri storici. Il Bando Borghi del PNRR è stato visto con una certa preoccupazione dai fautori dello SNAI per i rischi insiti della visione fondata principalmente sul binomio turismo-cultura del Ministero della Cultura. Un'impostazione questa che non contempla l'idea che «il territorio non vive se non c'è un investimento sulla vita quotidiana delle persone, sulle strutture dei cittadini, sulla società in tutte le sue diramazioni» (Barbera Cersosimo De Rossi 2022). Tutto questo sembrerebbe mancare nel Bando Borghi.

Nel 2012, infatti, si è cercato di frenare il continuo spopolamento di queste aree con la *Strategia Nazionale per le Aree Interne*³, un progetto ambizioso di politica *place based*, che ha sviluppato nuove modalità di governance locale multilivello volte ad affrontare, attraverso l'adozione di un approccio integrato orientato alla promozione e allo sviluppo locale, le sfide demografiche e dare risposta ai bisogni di territori caratterizzati da importanti svantaggi di natura geografica o demografica. Politica promossa dall'allora ministro per la coesione, Fabrizio Barca con la costituzione di un comitato tecnico, coordinato dalla Agenzia per la Coesione territoriale, avviata e governata dai ministeri responsabili per il coordinamento dei fondi comunitari e per i tre servizi essenziali considerati, d'intesa con le Regioni e in cooperazione con ANCI e UPI.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) è una politica territoriale diretta al miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini e delle opportunità economiche nei territori interni e a rischio marginalizzazione, contemplata per la prima volta nel Programma Nazionale di Riforma (PNR) dell'anno 2014 nella parte relativa agli squilibri e alle riforme nazionali (sez. III, parte II) e definita nell'Accordo di Partenariato 2014-2020.

Tale strategia 2014-2020 ha posto la questione dello sviluppo del Paese a partire da una visione di insieme sul Paese che partisse proprio da quel sessanta per cento di

piccoli comuni italiani che hanno subito gradualmente, dal secondo dopoguerra a oggi, un processo di marginalizzazione, segnato come elemento principale dal calo della popolazione. Piccoli comuni lontani dai servizi essenziali e in via di spopolamento demografico ma ricchi di valori, risorse e opportunità di vita diverse rispetto al modello urbano. Le aree selezionate dalla SNAI sono settantadue; ne fanno parte complessivamente 1077 comuni per circa 2.072.718 abitanti (Figura 2).

Figura 2. Le 72 aree progetto selezionate



Fonte: Comitato Tecnico Aree Interne, 2019.

Nel breve periodo, la strategia dello SNAI ha il duplice obiettivo di adeguare la quantità e la qualità dei servizi di salute, scuola e mobilità (i cosiddetti servizi di cittadinanza) e di promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree, puntando anche su filiere produttive locali (mercato). Nel lungo periodo, l'obiettivo della strategia nazionale per le aree interne è quello di invertire, invece, le attuali tendenze demografiche di queste aree del Paese (Coppola 2020).

Il ruolo dei giovani è riconosciuto come centrale nella Strategia delle Aree interne e lo è soprattutto in un'ottica di promozione della resistenza dei comuni. Lo stesso comitato tecnico Aree Interne, coordinato dal dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha riconosciuto proprio nelle nuove generazioni un motore di trasformazione molto potente per invertire la rotta che spinge questi territori "lontani" verso l'abbandono e ha promosso la rete Officina Giovani Aree Interne con il coinvolgimento di associazioni, attivisti, operatori economici e dei servizi e ricercatori under 40 che, al termine di un processo partecipativo, nell'estate del 2021 hanno definito il significativo documento "15 proposte per il futuro delle aree interne".

Nel febbraio 2022 il Cipess⁴ ha aggiornato l'impianto metodologico dello SNAI, affinando ulteriormente lo strumentario che serve per monitorare la perifericità dei

diversi territori che compongono il paese. È rimasta invariata l'impostazione di base, ma sono cambiate le fasce. Una volta stabiliti i poli (cioè i comuni baricentrici per la presenza di servizi) sono state definite delle nuove soglie, sempre in base alla distanza in termini di tempo da questi centri. Un comune, ad esempio, è considerato di cintura se si trova entro 27,7 minuti dal polo più vicino (erano 20 nella precedente classificazione). Tra 27,7 minuti e 40,9 è intermedio. Tra 40,9 e 66,9 è periferico. Oltre i 66,9 minuti è ultraperiferico.

2.1 La pandemia e la visione salvifica dei borghi

Una vera e più concreta attenzione sulle aree interne sembra essersi attivata e rinnovata con la recente pandemia. In questi anni di covid le nostre città sono diventate prigioni e questo ci ha portato a guardare alle aree interne e alla loro presunta libertà con nuovi occhi. Ci siamo forse interrogati - per la prima volta - su modelli di vita diversi dall'urbanizzazione (Coppola 2020). A ciò ha contribuito anche lo *smart working* imposto alla maggior parte dei lavoratori da moltissime grandi aziende pubbliche e private fino alla fine del 2020 (modalità prima considerata residuale), processo questo che accanto alle problematiche di *digital divide* ha consentito di dare continuità ai processi lavorativi ed annullare le distanze fisiche dei luoghi di lavoro.

A differenza delle città, proprio la bassa densità abitativa e produttiva, la grande disponibilità di spazio, il basso valore della rendita immobiliare, per non parlare della qualità ambientale delle aree interne, potrebbero rivelarsi degli attrattori formidabili in epoca di "distanziamento sociale" (Compagnucci Urso 2021).

Ad alimentare il dibattito post-covid sul ritorno alle aree interne sono stati sia i numerosi articoli stilati in ambito scientifico che diverse proposte esposte a livello mediatico. Ne hanno discusso non solo urbanisti e grandi convegni scientifici ma giornalisti, economisti, sociologi, ministri, parlamentari.

Oltre l'abbandono demografico del comune ultraperiferico dell'area interna, c'è anche la questione del complessivo abbandono del territorio (aree agricole, aree boschive, ecc) – direttamente collegato al precedente e apparentemente meno visibile. Negli ultimi decenni sono infatti aumentati i fenomeni di dissesto idrogeologico e inselvaticamento del territorio, complice un presidio umano sempre meno presente sia a livello istituzionale (indebolimento delle strutture di governo legate alla manutenzione del territorio) che a livello privato (l'agricoltura è sempre meno praticata). Il rapporto FAO 2022 ci informa che in Italia la superficie forestale nazionale è aumentata in 10 anni di circa 587.000 ettari per complessivi 11 milioni di ettari che si sono dimostrati però molto vulnerabili al degrado e agli incendi perché abbandonati all'incuria.

La presenza vitale dei borghi nelle aree interne garantisce quindi anche i cosiddetti servizi ecosistemici: acqua, foreste, assorbimento della Co2, stabilità idrogeologica. In quest'ottica Cucinella ha immaginato questi territori interni come la più grande Green Cities costituita dalla rete diffusa e policentrica di città del nostro paese (Cucinella 2020) e Boeri come un "arcipelago di borghi nel verde" (2022) in cui predisporre un'alleanza, un contratto di reciprocità sul modello francese tra città e sistema di borghi. Una sorta di patto città-campagna (Donadieu 1998) per cui chi progetta di spostare la vita, e investire sul futuro anche dei propri figli, in un luogo diverso dalla città, ha la garanzia di essere all'interno di un circuito di economia circolare sull'agricoltura, la forestazione, il lavoro artigianale e il lavoro intellettuale legato alla grande città.

3. I centri storici minori tra criticità materiali e opportunità

I tessuti urbani dei centri storici rappresentano per le aree interne forse la parte dei “beni materiali” più fragile dei territori comunali a cui appartengono (Bruno Coppola 2010). Una fragilità che risulta legata soprattutto alla qualità statica scadente del tessuto edilizio che lo contraddistingue. Un patrimonio urbanistico/edilizio caratterizzato da immobili spesso abbandonati, non adeguati staticamente e/o sismicamente e scarsamente efficienti dal punto di vista energetico. Aspetti questi, che insieme alla problematica legata alla non facile accessibilità, contribuiscono inesorabilmente a produrre condizioni per un mercato immobiliare di poco valore. Le politiche, finalizzate a rivitalizzare tali immobili attraverso un’offerta del patrimonio abitativo a costi irrisori con la “condizione” che questo debba essere riqualificato e rigenerato, si sono rivelate poco efficaci (2). Per i proprietari possessori (molti di questi non più residenti) questi immobili si sono trasformati in una zavorra economica legata questa ai necessari lavori minimi di manutenzione, alle imposte locali, alle bollette energetiche, ecc.

Figura 3. Scorcio di abbandono in un centro storico minore



Fonte: Foto di Emanuela Coppola

Nei centri storici delle aree interne non esistono quasi più i servizi commerciali di vicinato, quelli artigianali, quelli amministrativi e quelli di assistenza sanitaria che

insieme, una volta, costituivano il nucleo vitale della comunità residente. L'abbandono avviene per fasi consequenziali. Si assiste prima all'abbandono del nucleo storico (generalmente in collina) con prevalente trasferimento della popolazione nella parte bassa del paese – solitamente a valle o in punto comunque più pianeggiante del territorio - che rappresenta solitamente l'area di recente espansione urbana del territorio e che ha conquistato una recente centralità soprattutto in virtù di una migliore accessibilità (Coppola 2017). L'abbandono generalizzato della popolazione del comune avviene sistematicamente con il trasferimento in altra area urbana italiana o estera, soprattutto legata a motivi di lavoro o per inseguire una migliore qualità di vita.

I comuni in abbandono vanno via via caratterizzandosi come aree dormitorio. I fenomeni manifesti e visibili dell'abbandono sono: la bassissima % di occupazione delle abitazioni; la scomparsa e progressiva chiusura di attività commerciali, artigianali e di servizio (dall'ufficio postale ai servizi alla persona e sanitari) con conseguenti disagi per la comunità; uno stato manutentivo e conservativo scadente dei tessuti edilizi. Se a ciò si aggiunge che gli anziani rappresentano quasi sempre la fascia di popolazione maggiore che vive in questi territori, si comprende come la mancanza di servizi essenziali legati all'assistenza sanitaria (e non solo) possa amplificare il disagio sociale di questa fascia di età. Un miglioramento di queste condizioni presuppone un necessario investimento culturale, sociale ed economico finalizzato a ridare centralità ai servizi di prossimità, soprattutto legati alla cura.

Purtroppo, molti di questi paesi sembrano essersi avviati inesorabilmente a diventare "paesi fantasma", termine derivato dalla locuzione in lingua inglese "ghost town" che ne indica il loro inesorabile stato di abbandono.

4. Quali azioni possono risultare vincenti per un concreto recupero dei centri storici minori

Nei centri storici il patrimonio edilizio delle case disabitate rappresenta la stragrande maggioranza. Il tessuto abitativo risulta infatti caratterizzato da seconde o terze case utilizzate soprattutto nel periodo estivo dagli emigrati che vi ritornano in estate per brevi vacanze e/o per incontrare parenti ed amici. Alcuni immobili sono stati trasformati in B&b o in case vacanze e sono vissuti nel solo periodo estivo. Nelle poche case abitate sono presenti soprattutto famiglie monocomponenti costituite prevalentemente da anziani. Tale aspetto è particolarmente inquietante perché precede l'ovvia dinamica dell'abbandono delle case stesse che si percepisce soprattutto con la naturale scomparsa dell'anziano che lascia l'immobile che sarà poi difficilmente riabitato stabilmente e che quasi sempre sarà sottoposto, senza quel minimo di manutenzioni ordinarie di cui ha bisogno (soprattutto necessario per salvaguardare la pubblica incolumità), ad un lento e inesorabile degrado.

C'è la consapevolezza crescente che abbandonare i centri storici delle aree interne equivale a negare un pezzo importante dell'identità nazionale e della memoria collettiva. Tra l'altro, un loro mancato accudimento non può che produrre conseguenze, in caso di eventi calamitosi, disastrosi (Carrosio Tantillo 2017).

Come ci ricorda la recente "Carta di Salerno" (2022) il rischio che si corre per le aree interne e soprattutto per i tessuti urbani dei centri storici minori è che possano diventare luoghi dell'oblio, ovvero che in essi si possano perdere i caratteri di una civiltà secolare non legata soltanto ai manufatti, ma anche alle tracce e agli elementi di cultura immateriale.

Oltre ai fondi previsti per la riqualificazione dei piccoli Comuni, da sostenere con maggiori risorse finanziarie e ad un nuovo rilancio del Piano Casa Italia (2016), per

realizzare un programma a lungo respiro di messa in sicurezza del patrimonio edilizio del paese, è auspicabile migliorare lo strumento del superbonus dedicato specificamente al recupero dei centri storici (rimasti spesso fuori da questa opportunità) e considerare, al contempo, questo tessuto urbanistico/edilizio ben definito, come possibile comunità energetica. Quest'ultima opportunità potrebbe concretizzarsi ricorrendo inizialmente al fondo di 2,2 miliardi di euro del PNRR destinato proprio allo sviluppo di comunità energetiche. Queste, introdotte giuridicamente in Italia nel 2020 con l'art 42 bis del Decreto Milleproroghe, rendono finalmente possibile nel nostro Paese e soprattutto per i comuni sotto i 5000 abitanti, lo scambio comunitario di energia rinnovabile, determinando un cambio di paradigma nella generazione energetica e distribuendo in queste realtà importanti vantaggi economici, sociali e ambientali diffusi.

Sulla tematica dei centri storici e dei borghi è subentrata la previsione contenuta in un emendamento presentato al Senato dal gruppo Misto-Leu a firma De Petris che ha introdotto nel c.d. "Decreto semplificazioni" (decreto-legge n.76 del 2020) un principio per restituire la guida pubblica alle trasformazioni urbane, soprattutto in quei quartieri che conservano pezzi di storia e di memoria della città. All'articolo 10 del richiamato decreto-legge n. 76/2020 è stato previsto l'obbligo che gli interventi di demolizione e ricostruzione nei centri storici siano inseriti all'interno di un piano di recupero e di riqualificazione in cui le amministrazioni comunali ne attestino l'interesse pubblico limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo, e di recupero sociale e urbano dell'insediamento.

5. Conclusioni

Sicuramente bisognerebbe iniziare ad agire pensando che la valorizzazione turistica delle aree interne non debba rappresentare l'unica soluzione per contrastare i fenomeni di spopolamento, di invecchiamento della popolazione e di degrado del patrimonio culturale ed ambientale.

La Next Generation Europe che l'Unione Europea ha messo in atto per uscire dalla pandemia ha come obiettivo quello di promuovere la coesione e ridurre gli squilibri tra le diverse economie.

La presidente Von der Leyen nella Commissione Europea nel 2020, ha evidenziato l'importanza ed il valore delle aree interne e rurali in tutta Europa (Commissione Europea 2020): «Le aree interne sono il tessuto della nostra società e il cuore pulsante della nostra economia. La diversità del paesaggio, della cultura e del patrimonio è una delle caratteristiche più significative dell'Europa. Noi dobbiamo custodire e preservare le nostre aree rurali e investiremo nel loro futuro».

Nell'autunno del 2019, la Commissione europea ha annunciato la preparazione della visione a lungo termine per le zone rurali. Essa ha come obiettivo principale la creazione di una visione europea condivisa per uno sviluppo delle aree interne vivace, connesso e sostenibile entro il 2040, rispettando la diversità dell'Europa rurale e valorizzando le necessità e le aspettative della popolazione.

Il quadro normativo della PAC 2023-2027 introduce, tra gli interventi volti a sostenere la cooperazione fra gli attori dello sviluppo rurale a livello locale, la possibilità di preparare e attuare strategie *smart villages*. In particolare, Smart Rural Hub è una iniziativa promossa dalla Rete Rurale Nazionale-Rete Leader e dal Forum Leader, per realizzare un percorso comune di riflessione e approfondimento sul tema *smart village*.

L'obiettivo è costruire un repertorio di iniziative esemplari per la prossima fase di

programmazione, favorire la messa in campo di iniziative pilota e stimolare la pianificazione di progetti Smart Village nelle Strategie di sviluppo locale 2023-2027. Secondo la definizione riportata nel Progetto pilota sui villaggi intelligenti ecosociali, questi sono comunità in zone rurali che sviluppano soluzioni intelligenti per affrontare le sfide nel rispettivo contesto locale e che, a partire dai punti di forza e dalle opportunità presenti in loco, avviano un processo di sviluppo sostenibile dei loro territori. Si affidano a un approccio partecipativo per sviluppare e attuare strategie che migliorino le loro condizioni economiche, sociali e ambientali, in particolare promuovendo l'innovazione e sfruttando le soluzioni offerte dalle tecnologie digitali. I Villaggi intelligenti traggono vantaggio dalla cooperazione e da alleanze con altre comunità e attori in zone rurali e urbane.

Sarà questo il futuro dei borghi storici?

Forse proprio la recente pandemia può dare origine ad un nuovo fenomeno di re-urbanizzazione a favore delle aree interne, che s'innesta nel più generale ritorno di un 'bisogno' di natura evidenziato da molte ricerche.

Note

1. La resistenza è un'azione tendente a impedire l'efficacia di un'azione contraria che per le aree interne si concretizza nell'evidenza dell'abbandono. Resistere equivale, quindi, ad opporsi all'abbandono. (Coppola 2022) Il termine resistenza, come quello più noto e oggi abusato di resilienza, è mutuato dall'Ecologia per la quale le comunità umane, intese queste come uno dei tanti ecosistemi naturali, sono sottoposte alle sue stesse leggi per le quali la resistenza esprime la capacità delle variabili del sistema di opporsi a cambiamenti conseguenti ad una perturbazione (Pimm, 1984). Il termine resistenza si lega quindi a quello di comunità urbana che, in una visione non solo ecosistemica, rappresenta il sistema fondamentale in grado di contrastare concretamente, con le sue azioni, lo spopolamento.
2. Per "aree interne" si intende quei territori caratterizzati da una significativa distanza dai principali centri di offerta di servizi essenziali (salute, istruzione, mobilità collettiva); una disponibilità elevata d'importanti risorse ambientali (risorse idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere); territori complessi, esito delle dinamiche dei sistemi naturali e dei processi di antropizzazione e spopolamento che li hanno caratterizzati (Agenzia di Coesione).
3. La strategia è disciplinata dalle Delibere CIPE n. 9 del 2015, n. 43 del 2016, n. 80 del 2017, n. 52 del 2018 e n. 72 del 2019 – in attuazione delle indicazioni contenute nell'Accordo di Partenariato per l'Italia 2014-2020 (sezioni 1 e 3) – ed è finanziata con risorse a carico delle disponibilità del Fondo di rotazione ex Legge n. 183/1987 attraverso leggi di bilancio che si sono succedute (Legge 27 dicembre 2013 n. 147; Legge 23 dicembre 2014, n. 190; Legge 28 dicembre 2015, n. 208; Legge 27 dicembre 2017 n. 205).
4. Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile che dal 1° gennaio 2021 ha sostituito il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE).

Conflicts of Interest

The author declares no conflict of interest.

Originality

The author declares that this manuscript re-elaborates and supplements the contents of the following paper: Coppola E. (2022), "Quale futuro per i centri storici minori delle aree interne", in Moccia F.D., Sepe M. (a cura di), XIII Giornata Internazionale di Studi INU - 13° Inu International Study Day "Oltre il futuro: emergenze, rischi, sfide, transizioni, opportunità - Beyond the future: emergencies, risks, challenges, transitions, and opportunities" (Napoli, 16 December 2022), *Urbanistica Informazioni*, n. 306s.i., INU

Edizioni, Roma, pages 549-551.

The author also declares that the manuscript is not currently being considered for publication elsewhere, in the present of any other language. The manuscript has been read and approved by all named authors and there are no other persons who satisfied the criteria for authorship but are not listed. The authors also declare to have obtained the permission to reproduce in this manuscript any text, illustrations, charts, tables, photographs, or other material from previously published sources (journals, books, websites, etc).

References

- Barbera F., Cersosimo D., De Rossi A. (2022), Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi, Donzelli Editore
- Bertolotto E. (2004), Irpinia vent'anni dopo, reportage di "La Repubblica" del 13/12/2004
- Boeri S. (2022), "Va ricucito lo strappo con la natura" in Green&Blue, anno 3, n.9
- Bruno G., Coppola E. (2010), "Quali strategie per la valorizzazione dei centri storici dei "comuni polvere"?", F. D. Moccia, (curatore), in *Urbanistica e Politica*, ESI Edizioni – ISBN 978-88-495-2200-6
- Bussone M. (2020), Il futuro nei borghi, lavoriamoci insieme. Lettera a Stefano Boeri, 29/06/2020
- Carrosio, G., Tantillo, F. (2017) Uscire dal vecchio mondo: dialogo con Fabrizio Barca
<https://www.che-fare.com/almanacco/territori/uscire-dal-vecchio-mondo-dialogo-con-fabrizio-barca/#wpcf7-f194757-p188921-o1>
- Cerea G., Marcantoni M. (2016) La montagna perduta. Come la pianura ha condizionato lo sviluppo italiano, FrancoAngeli
- Commissione Europea (2019), Guida su come diventare un Villaggio intelligente. Azione Preparatoria sulle Zone Rurali Intelligenti nel XXI Secolo
<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/24277>
- Commissione Europea (2020) https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/long-term-vision-rural-areas_en
- Commissione Europea (2021) https://ec.europa.eu/regional_policy/it/newsroom/news/2021/06/30-06-2021-long-term-vision-for-rural-areas-for-stronger-connected-resilient-prosperous-eu-rural-areas
- Sørensen, F., & Bærenholdt, J. O. (2020). Tourist practices in the circular economy. *Annals of Tourism Research*, 85, 103027
<https://doi.org/10.1016/j.annals.2020.103027>
- Compagnucci F., Urso G. (2021), Covid-19, smart working ed aree interne. 10.13140/RG.2.2.28400.99842/1.
- Coppola E., Gilio C., Mazza A., Musto F.M. (2023), "Il progetto di territorio del Piano Naturale Regionale del Vulture" in Atti della XXV Conferenza Nazionale SIU "TRANSIZIONI, GIUSTIZIA SPAZIALE E PROGETTO DI TERRITORIO/ Transitions, spatial justice and territorial planning"
- Coppola, E. (2022), "Comunità resistenti. La partecipazione ed il coinvolgimento della comunità nella costruzione delle politiche di contrasto all'abbandono delle aree interne e rurali" su *Urbanistica Informazioni* n. 306, 0392-5005, pp. 55-58
- Coppola, E. (2020), "Aree interne e pandemia: un'opportunità per rilanciare un nuovo stile di vita" in *RISE – Rivista Internazionale di Studi Europei*, n. 2, anno VI, ISSN 2421-583X, pp. 6-12
- Coppola, E. (2017), "Valorisation actions against abandonment of minor historical centers of Cilento" in M. Cerreta, L. Fusco Girard (editors), *Smart landscapes. Hybrid decision-making processes for the spatial innovation*, Clean Edizioni, pp. 117-126
- Coppola, E., Bruno, G. (2012) "Il terremoto: un'occasione mancata per pianificare il recupero e la messa in sicurezza dei tessuti insediativi", in R. Gerundo, (curatore), *Terremoto 80. Ricostruzione e sviluppo*, ESI Edizioni
- Cucinella M. (2020), "Il futuro in una rete di città" in Nicolò Fenu (eds) *Aree interne e covid*, LetteraVentidue Edizioni
- De Rossi A. (cura di) (2018), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquista*, Donzelli, Roma.
- Donadieu P. (1998), *Campagnes urbaines*, Acte Sud / ENSP, Arles-Versailles
- Istat (2022), *Futuro della popolazione: meno residenti, più anziani e famiglie più piccole*.
<https://www.istat.it/it/files//2022/09/REPORT-PREVISIONI-DEMOGRAFICHE-2021.pdf>
- Legambiente (2022), *Comunità energetiche e piccoli comuni. Dati, storie ed eventi di voler bene all'Italia 2022*,
<https://www.legambiente.it/comunicati-stampa/comunita-energetiche-e-piccoli-comuni-dati-storie-ed-eventi-di-voler-bene-allitalia-2022/>
- Magnaghi A. (2010), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Mantino, F. (2013), *La montagna e le aree interne tra passato e futuro: una sfida per le politiche 2014-2020*, in *Rrn Magazine*, Roma
- Padula M. (2007), *Il paese è paese d'inverno*, Calice
- Pimm S. L. (1984) *The Complexity and Stability of Ecosystems*, *Nature*, Non-Linear Economic Dynamics in *Nature* vol. 307
- Rossi Doria M. (2005), *La polpa e l'osso: scritti su agricoltura, risorse naturali e ambiente*, Napoli, L'Anca del Mediterraneo
- United Nations. (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York.

