

ATTI DELLA XXV CONFERENZA NAZIONALE SIU - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
TRANSIZIONI, GIUSTIZIA SPAZIALE E PROGETTO DI TERRITORIO
CAGLIARI, 15-16 GIUGNO 2023

11

Il progetto territoriale nelle aree fragili, di confine e di margine

A CURA DI MAURIZIO TIRA E DANIELA POLI



Società Italiana
degli Urbanisti



PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-65-3

I contenuti di questa pubblicazione sono rilasciati
con licenza Creative Commons, Attribuzione -
Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0
Internazionale (CC BY-NC-SA 4.0)



Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2024
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

11

Il progetto territoriale nelle aree fragili, di confine e di margine

A CURA DI MAURIZIO TIRA E DANIELA POLI

ATTI DELLA XXV CONFERENZA NAZIONALE SIU
SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
TRANSIZIONI, GIUSTIZIA SPAZIALE E PROGETTO DI TERRITORIO
CAGLIARI, 15-16 GIUGNO 2023

IN COLLABORAZIONE CON

Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura - DICAAR
Università degli Studi di Cagliari

COMITATO SCIENTIFICO

Angela Barbanente (Presidente SIU - Politecnico di Bari),
Massimo Bricocoli (Politecnico di Milano), Grazia Brunetta (Politecnico di
Torino), Anna Maria Colavitti (Università degli Studi di Cagliari),
Giuseppe De Luca (Università degli Studi di Firenze), Enrico Formato
(Università degli Studi Federico II Napoli), Roberto Gerundo (Università degli
Studi di Salerno), Maria Valeria Mininni (Università degli Studi della Basilicata),
Marco Ranzato (Università degli Studi Roma Tre), Carla Tedesco (Università
Iuav di Venezia), Maurizio Tira (Università degli Studi di Brescia),
Michele Zazzi (Università degli Studi di Parma).

COMITATO SCIENTIFICO LOCALE E ORGANIZZATORE

Ginevra Balletto, Michele Campagna, Anna Maria Colavitti, Giulia Desogus,
Alessio Floris, Chiara Garau, Federica Isola, Mara Ladu, Sabrina Lai, Federica
Leone, Giampiero Lombardini, Martina Marras, Paola Pittaluga, Rossana
Pittau, Sergio Serra, Martina Sinatra, Corrado Zoppi.

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

Società esterna Betoools srl
siu2023@betoools.it

SEGRETERIA SIU

Giulia Amadasi - DASTU Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

PUBBLICAZIONE ATTI

Redazione Planum Publisher
Cecilia Maria Saibene, Teresa di Muccio

Il volume presenta i contenuti della Sessione 11:

"Il progetto territoriale nelle aree fragili, di confine e di margine"

Chair: Maurizio Tira

Co-Chair: Daniela Poli

Discussant: Federica Corrado, Luciano De Bonis, Gabriella Esposito,
Barbara Lino

Ogni paper può essere citato come parte di:

Tira M., Poli D. (a cura di, 2024), *Il progetto territoriale nelle aree fragili, di
confine e di margine, Atti della XXV Conferenza Nazionale SIU "Transizioni,
giustizia spaziale e progetto di territorio", Cagliari, 15-16 giugno 2023*, vol. 11,
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano.

9 MAURIZIO TIRA

Il progetto territoriale nelle aree fragili, di confine e di margine

25 CARMELO ANTONUCCIO, RICCARDO PRIVITERA

La SNAI e le strategie d'area per le aree progetto in Sicilia. Dalla visione nazionale alle pratiche locali

35 LUCA BARBAROSSA, ELIANA FISCHER, MELANIA NUCIFORA

Lo "sviluppo" industriale in Sicilia, tra previsioni, attuazioni e scenari futuri. Il caso del Consorzio ASI di Enna

44 MARIA ANGELA BEDINI, FABIO BRONZINI

Un'implementazione della Struttura del Rischio Sismico, Pandemico e Bellico e delle loro componenti di Vulnerabilità, Pericolosità, Esposizione

59 PAOLO BERIA, ETTORE DONADONI, CHIARA NIFOSI

Territori del trasporto ferroviario. Verso un atlante operativo per l'Italia di Mezzo

72 SIMONA BRAVAGLIERI, CLAUDIA DE LUCA, FULVIA CALCAGNI, MATTEO GIACOMELLI

Il ruolo degli Osservatori del Paesaggio nella pianificazione

79 COSIMO CAMARDA

La promozione territoriale come occasione di progetto per i territori fragili

84 RAFFAELLA CAMPANELLA

Dalla Rete Ecologica alle Reti di Reti. Risorse ambientali e progetto dei territori fragili del Mezzogiorno

90 SARA CARAMASCHI

Analisi e scenari strategici per le aree marginali e fragili. Il caso della Lomellina

95 MASSIMO CARTA

Mega-incendi e territori marginali

99 BENEDETTA CAVALIERI, ANGELA SANTANGELO, SIMONA TONDELLI

Sustainable and just transition of EU's rural areas: a comparison between smart village and startup village

-
- 106 ANNA MARIA COLAVITTI, ALESSIO FLORIS, SERGIO SERRA
Dal riconoscimento delle marginalità alla costruzione di politiche condivise per le aree interne. Il territorio sardo tra “centri e periferie”
- 113 ANNA MARIA COLAVITTI, ALESSIO FLORIS, SERGIO SERRA
Strategie territoriali per la transizione ecologica e demografica delle aree interne. Il caso dell’Ogliastra in Sardegna
- 120 VALENTINA COSTA, ILARIA DELPONTE
Ridisegnare la mobilità delle Aree Interne dall’area metropolitana di Genova al Ponente Ligure
- 126 LAURA DAGLIO, MATTIA TETTONI, FEDERICO ZANFI
Appennini in transizione Gli insediamenti dell’Appennino tosco-emiliano tra spopolamento, cambiamento climatico e transizione socio-ecologica
- 132 SILVIA DALZERO
Ripercussioni territoriali date dalla fortificazione dei confini
- 143 LIDIA DECANDIA
Aree marginali: strumenti per cogliere le trasformazioni e nutrire il progetto. L’attenzione alle storie minime per far affiorare l’immagine inespressa che non riesce a venire alla luce
- 150 ILARIA DEIANA, ANGELA SANTANGELO, SIMONA TONDELLI
Dalla marginalità delle aree rurali agli smart village: il caso studio della Barbagia in Sardegna
- 155 DANIELA DE LEO, SARA ALTAMORE
Il Contratto di Lago-Fiume-Costa “Bolsena-Marta-Tarquini” come strumento di intervento per i territori fragili
- 162 CONCETTA FALLANCA, VALENTINA MONTELEONE
Ripensare il progetto urbano in aree fragili e marginali: riflessi dai territori dello Stretto
- 170 SANDRO FABBRO, CLAUDIA FARAONE
L’“Area Ecopolitana” come modello spaziale e istituzione di governo per la transizione ecologica. Prove di applicazione al territorio italiano
- 177 GIULIA FINI, MARCELLO MODICA
Periferia senza marginalità. La rigenerazione territoriale come strategia e strumento di intervento per il Friuli Venezia Giulia
-

-
- 187 ELIANA FISCHER, VIVIANA PAPPALARDO, FRANCESCO MARTINICO, FAUSTO CARMELO NIGRELLI
La lunga stagione dei Patti territoriali in Sicilia
- 200 ALEJANDRO GANA, SALVATORE SIRINGO
BEST PAPER Fenomeni di distribuzione socio-spaziale della popolazione straniera nelle aree interne siciliane
- 206 AGIM KERÇUKU, CRISTIANA MATTIOLI, BRUNA VENDEMMIA, ALESSANDRO COPPOLA
Ripensare il concetto di “area interna”. Riflessioni a partire dai casi della Val Trompia e della Valcamonica, in Lombardia
- 215 ROSSELLA LAERA, ROBERTO PEDONE
Dall’isolamento al cambiamento. La progettazione del benessere urbano nelle fragilità territoriali della collina Materana
- 221 ROSA ANNA LA ROCCA
Fragilità e anti-fragilità nel sistema territoriale del parco regionale del Partenio
- 228 GIADA LIMONGI, ANNA NAPOLITANO, ADRIANA GALDERISI
L’area progetto del Tammaro-Titerno in Campania: implementazione della Strategia d’Area e prospettive future
- 236 BARBARA LINO, ANNALISA CONTATO
Tra “cure palliative” e “terapie esperienziali” nella sovrapposizione di politiche territoriali nei territori interni italiani. Il caso studio dei Sicani in Sicilia
- 244 TOMOYUKI MASHIKO
Development of provisional settlements and their conversion in inclusive recovery process: Diverse emergency architectures in towns impacted by the 2012 Emilia-Romagna earthquake
- 252 FEDERICA MONTALTO, NICOLA MARTINELLI
Il ruolo del progetto territoriale nelle Isole Minori come Aree Interne
- 260 ANNUNZIATA PALERMO, LUCIA CHIEFFALLO, GAETANO TUCCI
Una metodologia di ricerca per la “sicurezza ambientale” dei centri a media e bassa densità abitativa
- 266 ADA PALMIERI, GIULIA SPADAFINA
Il PNRR e le aree interne: criticità e potenzialità dell’uso dei fondi comunitari per la rigenerazione urbana sociale e sostenibile. Il caso della provincia di Foggia (Puglia)
-

-
- 271 MARIO PARIS, CATHERINE DEZIO
Il paesaggio rurale sotto pressione: dinamiche consolidate, nuove infrastrutture e temi per un progetto di territorio non rimediale
- 277 PAOLA PITTALUGA, SILVIA SERRELI
Progetti di rigenerazione di territori in crisi demografica Fragilità dei territori o dei progetti?
- 282 DANIELA POLI, CHIARA DE ANGELIS, ARIANNA GAGLIOTTA, SOFIA RASTRELLI
Il progetto integrato di territorio come strategia progettuale: il caso del comune di Cantagallo
- 288 DANIELE RONSIVALLE
Policrisi globali e domande locali. Il ruolo della pianificazione regionale nei territori che richiedono nuove opportunità di crescita
- 295 LUCREZIA RUFFINI, SIMONE RUSCI
Obsolescenza urbana. Verso una tassonomia come strumento di gestione per il patrimonio esistente
- 300 MARIA SCALISI
Servizi ecosistemici culturali per le aree interne: literature review
- 306 ALINE SOARES CORTES
Multi-hazard scenarios: Innovative tools for urban planning and post-disaster decision making in Italy's inland areas
-

Dal riconoscimento delle marginalità alla costruzione di politiche condivise per le aree interne. Il territorio sardo tra “centri e periferie”

Anna Maria Colavitti

Università degli Studi di Cagliari
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
amcolav@unica.it

Alessio Floris

Università degli Studi di Cagliari
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
alessio.floris@unica.it

Sergio Serra

Università degli Studi di Cagliari
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
sergioserra@unica.it

Abstract

I profondi mutamenti nella struttura demografica ed economica contribuiscono ad alimentare fenomeni di progressivo spopolamento di vaste aree del territorio italiano e ad acuire le diseguglianze tra centri urbani e contesti periferici, su cui si focalizzano le politiche di coesione su scala europea e nazionale. In Italia lo status di “aree interna” è attribuito agli ambiti geografici con limitate opportunità di accesso ai diritti di cittadinanza e ai servizi essenziali da parte delle comunità, condizione che influisce sulla marginalità dei territori ma non consente di interpretare esaustivamente le dinamiche complesse di progressivo aumento dei divari civili in termini di reddito e benessere economico, di livelli di welfare, di dotazioni infrastrutturali, di opportunità sociali e occupazionali. L’approccio adottato per la mappatura delle aree interne restituisce il quadro dell’articolata geografia italiana delle aree urbane e periferiche ma, basandosi esclusivamente sul criterio di distanza dai poli di offerta dei servizi essenziali, non tiene conto delle molteplici condizioni di fragilità dei sistemi territoriali (demografica, sociale, economica, ambientale, infrastrutturale, insediativa e paesaggistica). Il contributo analizza il contesto regionale sardo, caratterizzato da condizioni di marginalità diffusa, bassa densità demografica e scarsa accessibilità territoriale, al fine di riflettere sui criteri di interpretazione delle fragilità e sull’efficacia delle politiche di contrasto allo spopolamento e di rilancio socioeconomico delle aree interne.

Parole chiave: aree interne, Strategia Nazionale Aree Interne, politiche *place-based*

1 | Introduzione

In Italia, la polarizzazione della crescita economica e insediativa nel territorio, anche a causa di un livello disomogeneo di industrializzazione e sviluppo, ha determinato la contrapposizione di un sistema di centri urbani di grandi e medie dimensioni e di una rete diffusa di borghi e insediamenti di minore rilevanza, spesso riconducibile alla categoria delle Aree Interne. Si tratta di contesti fragili caratterizzati da sistematiche diseguglianze nell’accesso e nella qualità dei servizi essenziali, accompagnate da una forte domanda di protezione sociale inascoltata, in cui, nel tempo, si è creata una frattura nel rapporto tra ambiente e comunità insediata, alimentando processi di depauperamento del capitale territoriale e naturale.

Le condizioni di marginalità sono imputabili a molteplici fattori (economici, morfologici, infrastrutturali, etc.) e, in particolare, ad una compromessa situazione demografica, con una continua crescita della popolazione anziana a fronte di una bassa natalità, che rende difficile garantire i diritti di cittadinanza e riattivare le filiere produttive locali. Le dinamiche economiche hanno manifestato, sin dal principio, differenti traiettorie e divergenze territoriali tra Nord e Sud del paese, accentuando le problematiche legate al ritardo nello sviluppo del Mezzogiorno (Viesti, 2021). Tuttavia, anche in alcuni contesti fortemente industrializzati, si assiste ad una fase di contrazione economica e demografica in un gran numero di città e sistemi urbani intercomunali. La coesione territoriale rappresenta un obiettivo prioritario delle politiche

europee per superare le marcate disuguaglianze territoriali promuovendo uno sviluppo equilibrato e sostenibile, una maggiore solidarietà dei territori e un accesso equo dei cittadini ai servizi di base.

In tale direzione agisce la Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) che, attraverso un approccio rivolto ai luoghi (*place-based*), si propone di superare la logica prettamente compensativa che, per anni, ha favorito l'immobilismo e alimentato rendite locali, senza frenare in alcun modo l'abbandono dei luoghi. La SNAI interviene sui diritti di cittadinanza con l'intento di colmare i divari sociali e rafforzare le opportunità aggregate delle persone che vivono nei contesti marginali. L'aspetto innovativo riguarda la centralità della vita dei residenti nella costruzione di politiche che integrano gli indirizzi del governo centrale con la conoscenza esperienziale dal basso, attraverso un forte protagonismo delle comunità locali nella co-progettazione delle strategie (Lucatelli, 2022). Attraverso l'adeguamento qualitativo e quantitativo dell'offerta dei servizi essenziali e il rafforzamento dei fattori di sviluppo locale, la strategia persegue il contrasto allo spopolamento con l'aumento del benessere e dell'inclusione sociale delle comunità insediate, della domanda di lavoro e del grado di utilizzo del capitale territoriale (SNAI 2014-2020).

Il contributo prende in esame il contesto regionale sardo per riflettere sulle modalità di indagine conoscitiva e di implementazione di politiche di rigenerazione economica e sociale delle aree interne.

2 | Il riconoscimento delle marginalità nella mappatura delle aree interne. Il caso della Sardegna.

La metodologia SNAI per l'identificazione delle aree interne si basa sulla consapevolezza della dimensione policentrica del sistema insediativo italiano, rifiutando la visione contrapposta tra città e campagna e l'utilizzo di parametri sulla dimensione delle città, esogeni ai contesti di riferimento locali. Dalla lettura policentrica del territorio emerge la presenza di una rete di comuni o aggregazioni di comuni (centri di offerta di servizi), attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità spaziale (Lucatelli, 2022). La condizione di marginalità è misurata in rapporto alle opportunità dei residenti di ciascun comune di esercitare appieno i diritti di cittadinanza, ricondotti alle categorie della mobilità, salute e istruzione. La geografia delle aree interne italiane non riguarda esclusivamente i borghi montani e le terre alte ma include le campagne produttive in via di spopolamento e le zone costiere urbanizzate, soggette alla pressione dell'industria turistica ma prive di servizi essenziali per le comunità residenti (Carrosio, 2020). Si tratta di aree non urbane in declino o a rischio demografico, il cui presidio attivo di comunità è cruciale per la tenuta complessiva del territorio sotto il profilo idrogeologico, paesaggistico e culturale.

Nell'aggiornamento del 2020 della mappa delle aree interne è impiegata la medesima tecnica adottata nel 2014 per identificare i poli e i poli intercomunali, in relazione alla presenza o assenza di servizi di salute, istruzione e mobilità, mentre si assumono nuovi valori assoluti delle soglie di distanza in ragione della diversa distribuzione dei poli identificati e della tecnica di misurazione più precisa¹. L'applicazione delle nuove soglie di distanza determina, a livello nazionale, una generale riduzione del numero di poli da 339 nel 2014 a 241 nel 2020. In Sardegna il risultato è decisamente differente, con l'emergere di nuovi poli urbani come Olbia e Villacidro-San Gavino e, viceversa, con il declassamento di Nuoro da polo a comune periferico. Nel 2014 Nuoro è stato incluso tra i poli in virtù del suo ruolo di capoluogo di provincia mentre, nella nuova mappatura, è inquadrato nella categoria delle aree interne per l'assenza di una stazione ferroviaria almeno di tipo Silver. I risultati attuali costituiscono l'esito dell'applicazione dei parametri predefiniti, senza alcuna forzatura per i comuni capoluogo di provincia, come invece era avvenuto nella precedente stesura. L'approccio SNAI è pensato per le comunità di aree non urbane, perciò, anche se un comune a densa urbanizzazione rientra nella categoria "Aree Interne", non beneficia in alcun modo del sostegno economico della strategia. Tale condizione segnala la presenza di un potenziale mancato polo e la necessità di irrobustire la funzione urbana anche a servizio di altre aree interne.

La configurazione generale dei comuni sardi rileva un'espansione della fascia intermedia attorno al polo di Sassari e al nuovo polo intercomunale di Villacidro-San Gavino, con una riduzione della perifericità dei comuni ricompresi nell'area tra Oristano, Carbonia e Cagliari. In generale si evidenzia un sostanziale diradamento dei comuni periferici e ultraperiferici (da circa il 60% del 2014 al 43% del 2020) e una significativa contrazione della popolazione residente (dal 34,7% del 2014 al 21,2% del 2020). La maggior parte della popolazione sarda risulta residente in aree non interne, comuni polo o cintura: solo il 36,6% della popolazione vive in zone interne, rispetto al 51% del 2014. L'aggiornamento statistico per la Sardegna mostra un dato in controtendenza rispetto all'ambito nazionale e meridionale che non trova riscontro nelle dinamiche socioeconomiche e demografiche registrate.

¹ In particolare, la soglia di distanza dal polo per l'identificazione di comuni cintura è innalzata sino a 27,7 minuti mentre, viceversa, la soglia per discriminare i comuni periferici da quelli ultraperiferici si riduce a 66,9 minuti.

Sebbene tale classificazione sia coerente con i parametri predefiniti, emerge chiaramente una debolezza della metodologia utilizzata, a partire dalla scelta delle categorie di servizi ritenute “indispensabili”, sulla base delle quali discriminare i poli e le aree interne. La valutazione della marginalità di un luogo non può basarsi esclusivamente sull’accesso ad un servizio minimo, senza tener conto della varietà e della qualità di quel servizio nel contesto di riferimento e rispetto al livello medio di un territorio più esteso che consenta di identificare, in chiave comparativa, le reali disparità in termini di opportunità e “capacitazioni” per i cittadini. Ad esempio, l’utilizzo della stazione ferroviaria di tipo Silver come parametro di valutazione del livello di accessibilità non appare esaustivo e risulta inadeguato al contesto regionale sardo in cui la mobilità ferroviaria non ha mai trovato un sostanziale sviluppo e non ha un ruolo rilevante nella rete dei collegamenti interni dell’isola. Incide invece sull’accessibilità la presenza di infrastrutture portuali e aeroportuali di collegamento interregionale che consentono di superare lo svantaggio strutturale imputabile alla condizione di insularità del territorio sardo. Anche in questo caso la sola dotazione infrastrutturale non garantisce un livello di servizio adeguato alle esigenze di movimento di persone e beni se le condizioni di mercato non consentono un accesso diffuso alle diverse categorie di utenti. La presenza della ferrovia incide sul riconoscimento dei poli e dei poli intercomunali nel territorio e sulla individuazione delle relazioni che i comuni appartenenti alla categoria delle aree interne instaurano con tali poli erogatori di servizi. Ad esempio, il comune di Nuoro, capoluogo dell’omonima provincia, eroga importanti funzioni e servizi per i comuni limitrofi, in particolare nei settori della sanità e dell’istruzione superiore. Pertanto, non risulta convincente l’ipotetico legame di dipendenza dell’ambito nuorese con il polo di Oristano, come evidenziato nella mappatura SNAI 2021-27.

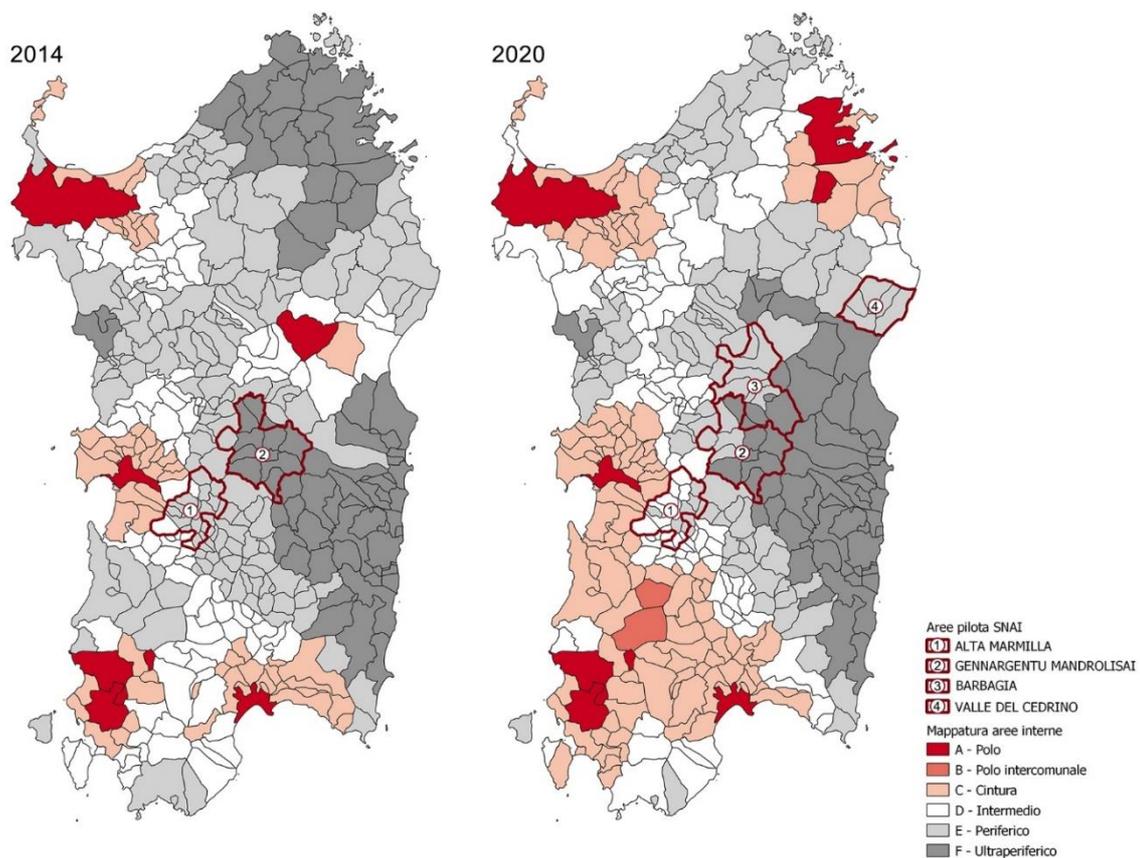


Figura 1 | Classificazione SNAI aree interne al 2014 e al 2020 e aree pilota 2014-2020 e 2021-2027.

Fonte: elaborazione degli autori

La SNAI si rivolge alle aree interne non a densa urbanizzazione, utilizzando un modello d’intervento basato su due focus strategici: potenziamento della fruizione di servizi di cittadinanza e iniziative per lo sviluppo locale. Il processo di selezione delle aree pilota, da sostenere con le risorse di ciascun ciclo di programmazione, è l’esito di una concertazione tra Stato, Regione ed enti locali che si struttura secondo specifici criteri stabiliti dall’Accordo di Partenariato. La proposta di candidatura delle aree, su iniziativa della Regione, individua coalizioni locali di comuni che, in virtù di un consolidato rapporto di collaborazione e

propensione alla *governance* intercomunale, possano condividere traiettorie e progetti di sviluppo socio-economico. La valutazione del dossier di candidatura, che contiene un'analisi dettagliata di indicatori statistici per la diagnosi della situazione sociale, dell'associazionismo intercomunale e del grado di sofferenza demografica, economica e dei servizi essenziali dell'area, è supportata da una serie di missioni sul campo volte ad accertare la presenza e la qualità di una leadership istituzionale locale (Lucatelli, 2022).

Oltre al riconoscimento di un sistema unitario e compatto dal punto di vista fisico, geomorfologico, storico-identitario e sociale, con relazioni socioeconomiche consolidate, un requisito importante è l'andamento demografico negativo, con una perdita di popolazione dell'area candidata pari o superiore alla media regionale o delle aree interne della regione. Inizialmente, in Sardegna, il fenomeno dello spopolamento non interessava le zone costiere che, nell'ultimo ventennio, registrano un incremento della popolazione diffuso, in particolare nei comuni prossimi ai centri di Sassari-Alghero, Olbia e Cagliari. Nell'ultimo decennio invece il processo di spopolamento si estende anche agli ambiti costieri, ad eccezione degli insediamenti che gravitano intorno ad Olbia e dei comuni di cintura della Città metropolitana di Cagliari.

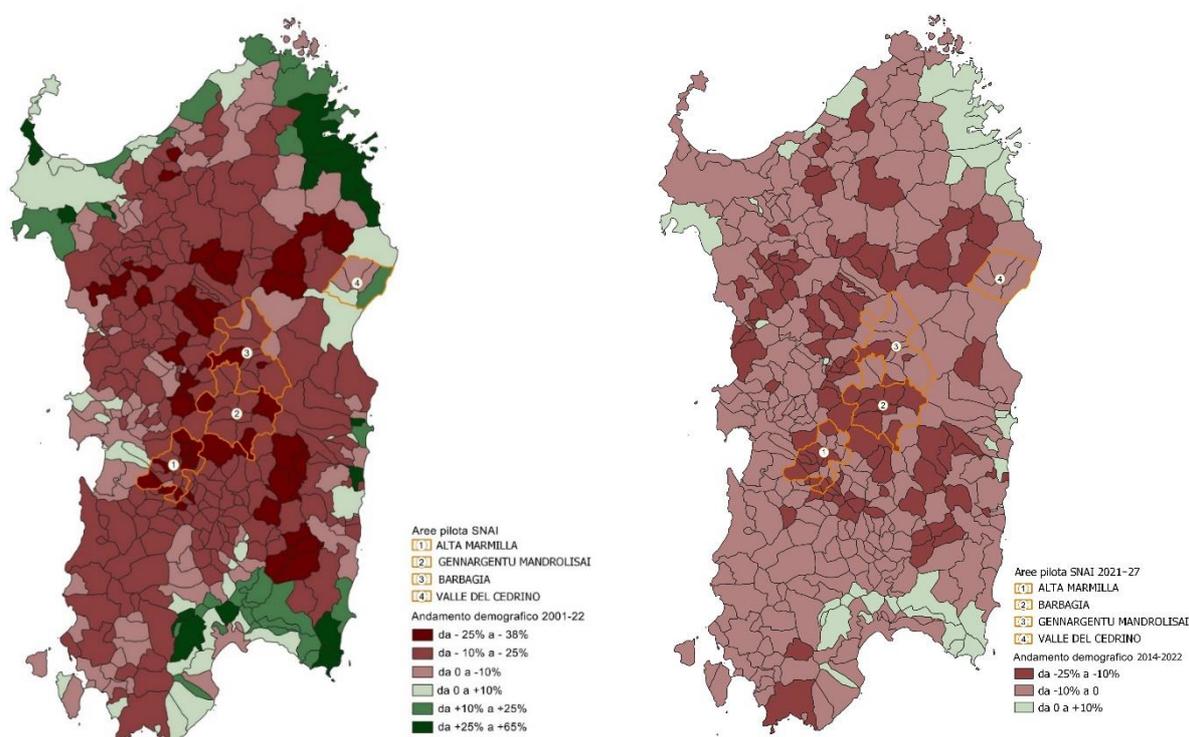


Figura 2 | Variazione percentuale della popolazione residente dal 2001 al 2022 e dal 2014 al 2022
Fonte: elaborazione degli autori su dati ISTAT

Il ciclo 2021-2027, per dare continuità nel lungo periodo alla strategia in corso di attuazione, conferma il sostegno alle aree pilota del ciclo precedente e identifica ulteriori aree che rispettino determinate condizioni e criteri: classificazione come aree interne in coerenza con la mappa AI 2021-27; esistenza di un sistema identitario e geomorfologico definito e riconoscibile; difficoltà dell'area sul piano demografico e dell'organizzazione dei servizi essenziali; volontà e attitudine delle amministrazioni locali a lavorare insieme e perseguire un obiettivo di associazionismo; dimensione dell'area non eccessivamente estesa². Anche la Regione Sardegna ha confermato, nel 2022, le due aree pilota dell'Alta Marmilla e del Gennargentu Mandrolisai, beneficiarie dei finanziamenti del ciclo di programmazione 2014-20, presentando al contempo il dossier di candidatura di due nuove aree per la programmazione 2021-27. La scelta delle nuove aree pilota è ricaduta nelle aggregazioni comunali della Barbagia e della Valle del Cedrino che, tra quelle non ancora

² Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione Nucleo Di Valutazione e Analisi per la Programmazione, Gennaio 2022, Criteri per la selezione delle Aree Interne da sostenere nel ciclo 2021 – 2027. Disponibile su <https://politichecoesione.governo.it/media/2810/snai-criteri-per-la-selezione-delle-aree-da-sostenere-nel-ciclo-21-27.pdf>

coinvolte nella programmazione territoriale regionale, risultano le uniche costituite esclusivamente da comuni appartenenti alle classi di aree interne periferiche e ultraperiferiche³.

Tabella I | Aree pilota SNAI 2021-2027

	Comuni coinvolti	Associazionismo intercomunale	Variazione demografica 2011-2020		Residenti al 2020
Alta Marmilla	19 comuni (12 intermedi e 7 periferici)	Unione dei comuni Alta Marmilla	- 1.225	-12%	8.971
Gennargentu Mandrolisai	11 comuni (4 periferici e 7 ultraperiferici)	Unione dei comuni Gennargentu Mandrolisai	- 1.965	-13%	13.199
Barbagia	10 comuni (4 ultraperiferici e 6 periferici)	Unione dei comuni della Barbagia; Comunità montana del Nuorese, Gennargentu, Supramonte, Barbagia	- 1.523	- 8,79%	15.813
Valle del Cedrino	5 comuni periferici	Unione dei comuni della Valle del Cedrino	- 238	-1,85%	12.630

Le aree pilota selezionate per il ciclo di programmazione SNAI 2021-27 (Tabella I) si caratterizzano per una notevole perdita di popolazione, ad eccezione della Valle del Cedrino in cui il decremento demografico nell'ultimo decennio risulta piuttosto contenuto, grazie al trend positivo del comune costiero di Orosei. La marginalità di tali contesti è misurata in termini di distanza dai poli erogatori di servizi essenziali, con valori dei tempi medi di percorrenza variabili da circa 39 minuti dell'Alta Marmilla (rispetto ai poli di Oristano e Villacidro-San Gavino) a quasi 70 minuti del Gennargentu Mandrolisai dal polo di Oristano. La dipendenza delle aree del Gennargentu Mandrolisai e della Barbagia dal comune di Oristano è sicuramente un elemento di criticità della mappatura SNAI, in particolare in relazione all'accesso ai servizi sanitari e di istruzione.

3 | Considerazioni e prospettive sulle politiche territoriali per le aree interne della Sardegna

Le grandi crisi contemporanee, di natura ambientale, demografica ed economica, influiscono sul welfare e sui diritti di cittadinanza ed impongono un ripensamento dei modelli di sviluppo senza crescita con l'obiettivo di recuperare il rapporto di coevoluzione con l'ambiente e di preservare le identità locali, in particolare nelle aree interne. La crisi demografica introduce importanti squilibri nella struttura della popolazione, in particolare nei contesti fragili che registrano una crescita della componente anziana da tutelare e una riduzione di quella giovane, con conseguente differenziazione della domanda di servizi essenziali. Invertire la tendenza allo spopolamento rappresenta un obiettivo prioritario delle politiche per il rilancio delle aree interne, anche attraverso la valorizzazione delle opportunità offerte dai flussi migratori per mettere in moto economie locali radicate nei meccanismi ecosistemici e favorire la riattivazione dell'ambiente e la gestione attiva del territorio (Carrosio, 2020).

Il carattere policentrico del sistema insediativo non è compatibile con una rappresentazione dicotomica del territorio urbano e rurale, che si traduce nella contrapposizione tra visioni urbano-centriche e approcci localistici, come quelli che decantano la qualità della vita nei contesti della bassa densità per ipotizzare scenari di fuga dalle città, particolarmente diffusi durante la crisi pandemica (Solero, Vitillo, 2021).

La sfida ecologica, ambientale e climatica richiede l'adozione di nuovi e radicali paradigmi e modelli alternativi di sviluppo per le aree interne che devono trovare coerenza all'interno del quadro della pianificazione urbanistica e territoriale. Non sono questioni che attengono esclusivamente alla programmazione economica di iniziativa pubblica, ma riguardano la costruzione di scenari aperti di rigenerazione e di rilancio dei territori, elaborati con modalità di co-progettazione con le comunità che consentano di territorializzare le politiche pubbliche e di favorire una *governance* sovralocale declinata sulle forme di cooperazione istituzionalizzate tra enti locali (ad esempio le unioni di comuni). L'aggregazione di comuni contigui è ritenuta la dimensione idonea ad affrontare determinate problematiche (ad esempio l'elevata frammentazione dei plessi scolastici, l'insufficienza negli apprendimenti degli studenti e l'inadeguata organizzazione della sanità territoriale) e ad attuare efficacemente le strategie e i progetti territoriali. Anche la pianificazione urbanistica deve rivalutare la dimensione sovracomunale per governare problemi e domande legati ai temi della mobilità, delle dotazioni collettive, del welfare urbano, al fine di incidere realmente sulle disuguaglianze sociali e spaziali.

³ Programmazione Territoriale e Strategia Nazionale Aree Interne. Stato di attuazione – aprile 2022. Regione Sardegna, Allegato alla Delib. G.R. n. 25/21 del 2.8.2022. Disponibile su <https://delibere.regione.sardegna.it/protected/61111/0/def/ref/DBR61069/>

L'approccio *place-based* promosso dalla SNAI si focalizza sul potenziamento dei servizi (prioritariamente istruzione, salute e mobilità) per favorire il riequilibrio demografico e lo sviluppo locale. Analogamente la Regione Sardegna ha sperimentato da tempo, con il Programma Regionale di Sviluppo (PRS), un modello di governance "dal basso", fondato sul protagonismo dei territori nella definizione dei progetti di sviluppo per la valorizzazione delle aree interne e rurali, agendo sulla coesione sociale e sul partenariato economico. In particolare, l'ultimo PRS 2020-2024 "L'Identità che si costruisce nel fare per creare valore e sviluppo sostenibile per i Sardi e la Sardegna" individua due linee di intervento per le aree interne (la SNAI di iniziativa nazionale e la SRAI di iniziativa regionale, Strategia Regionale Aree Interne - programmazione territoriale) che agiscono sul potenziamento e sulla riqualificazione del patrimonio (ambientale, culturale e infrastrutturale), sul miglioramento della qualità di vita dei cittadini e dei servizi offerti, sul supporto alle opportunità di crescita economica e di consolidamento delle filiere produttive.

Il percorso di attuazione della SNAI richiede l'elaborazione e la condivisione di una Strategia di sviluppo dell'area progetto o "Strategia di area", con il supporto di un team dedicato, messo a disposizione per ogni area progetto dal Comitato nazionale aree interne e dalla Regione. La Strategia di area viene elaborata con il metodo della co-progettazione su un orizzonte temporale di medio e lungo termine (fra 5 e 15-20 anni), rilevando le tendenze in atto e le azioni previste per contrastare lo spopolamento e l'abbandono del territorio e per rilanciare servizi essenziali di cittadinanza e sviluppo. Il programma dettagliato degli interventi è definito e condiviso con la stipula dell'Accordo di Programma Quadro.

A livello nazionale il ciclo di programmazione SNAI 2014-2020 ha accumulato importanti ritardi nell'attuazione, con gran parte degli Accordi di Programma Quadro sottoscritti e avviati tra il 2020 e il 2021 (48 su 72), di cui 26 successivi ad aprile 2021. In Sardegna gli accordi SNAI 2014-2020 prevedono l'assegnazione di circa 24 milioni di euro, di cui circa 15 milioni per l'Alta Marmilla, che ha sottoscritto l'APQ nel 2019, e poco meno di 9 milioni per il Gennargentu Mandrolisai, il cui APQ risale al 2022. L'allocazione delle risorse economiche su alcune aree progetto ben definite non ha consentito di incidere sul riequilibrio delle disuguaglianze territoriali che si sono formate nel lungo periodo tra ambiti costiere e di pianura e aree collinari e montane.

La SNAI ha riscosso grande successo nella letteratura scientifica sui temi legati alle aree interne ma, analizzando il caso sardo, risulta marginale in termini di estensione territoriale e di risorse assegnate, nel ciclo di programmazione 2014-2020, rispetto ai diversi fondi di coesione e strumenti di investimento per le aree interne, dai Fondi SIE (Fondi Strutturali e di Investimento Europei) alle politiche SRAI e PNRR, che hanno trovato attuazione nel contesto regionale.

La progettualità messa in campo con la SNAI per il potenziamento dei servizi di cittadinanza e per lo sviluppo economico si interseca in misura crescente con le misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), strumento di natura emergenziale, volto a contrastare la crisi economica indotta in Italia dalla pandemia da Covid-19. Le due linee di finanziamento condividono parte degli obiettivi strategici, come il rilancio e la valorizzazione delle aree interne attraverso interventi capaci di innalzare l'attrattività, l'accessibilità e le potenzialità di sviluppo invertendo le tendenze di declino infrastrutturale, demografico ed economico, che rientra tra le missioni del PNRR. Tuttavia, quest'ultimo ripropone una logica top-down che contempla misure e azioni tematiche, senza alcuna diagnosi preliminare e/o la definizione di strategie calibrate sui luoghi. Le risorse sono prevalentemente destinate a singole realtà comunali in risposta a bandi pubblici che escludono il coinvolgimento delle comunità locali in percorsi partecipativi per valutare la reale domanda sociale. I tempi stretti dei bandi e la complessità progettuale e amministrativa ostacolano la partecipazione degli enti locali più piccoli, che scontano carenze negli organici tecnici e amministrativi, e il possibile coinvolgimento di operatori privati (Renoldi, McComas, 2022; 2023).

L'analisi dei documenti della programmazione territoriale in Sardegna mette in luce la necessità di un maggiore coordinamento nell'impiego dei fondi PNRR, dei fondi strutturali europei, delle risorse statali SNAI e di quelle regionali SRAI da destinare al sostegno di progetti per le aree interne inquadrati in una strategia coordinata tra soggetti e azioni per evitare la sovrapposizione degli interventi e massimizzare le ricadute degli investimenti. La cornice strategica elaborata dalla Regione Sardegna nell'ambito del Piano Regionale di Sviluppo sul tema delle aree interne costituisce sicuramente un importante riferimento in tema di sviluppo locale per le opportunità finanziarie messe a sistema e per le potenzialità dell'approccio territoriale integrato nella costruzione di consenso sociale intorno ai progetti di territorio. Tuttavia, alcune misure applicate su scala regionale, ad esempio gli incentivi finanziari per il contrasto allo spopolamento e per lo sviluppo di nuove attività imprenditoriali nei comuni con popolazione inferiore ai 3000 abitanti (L.R. 3/2022, Legge finanziaria 2022), disperdono risorse importanti in azioni di incerta efficacia che prescindono dalle reali esigenze e bisogni dei territori. Se da un lato il ciclo di programmazione SNAI 2021-27 conferma

una modalità di selezione delle aree fragili attraverso un articolato pannello di dati e criteri per la diagnosi territoriale che possa valorizzare l'azione combinata dei fondi europei, nazionali e regionali, dall'altro si incentivano singole azioni di nuova residenzialità o avvio di nuove attività sulla base del parametro della popolazione residente.

Le strategie territoriali locali messe in campo dalla SNAI e dalla programmazione integrata regionale per le aree interne rappresentano delle buone pratiche sperimentali che dovrebbero ispirare una politica nazionale di lungo periodo che possa sostenere uno sviluppo durevole e auto sostenibile dei territori. In tale direzione appare indispensabile che le modalità di cooperazione sovracomunale e di coinvolgimento delle comunità locali siano estese alle pratiche di governo del territorio ai diversi livelli, dalla programmazione economica alla pianificazione territoriale e urbanistica. Il protagonismo delle comunità locali e la condivisione di intenti tra le istituzioni alimentano stabili alleanze tra territori, economie e politiche che costituiscono un requisito fondamentale per l'efficacia di piani e programmi *place-based*, in alternativa a strumenti tecnici di tipo top-down, potenzialmente esogeni rispetto alla percezione di classi dirigenti e territori.

Riferimenti bibliografici

- Carrosio G. (2020), *L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*. In: Cois E., Pacetti V. (a cura di), *Territori in movimento. Esperienza LEADER e progetti pilota per le aree interne*. Rosenberg & Seller, pp.37-48.
- Lucatelli S. (2022), *La SNAI nel contesto delle politiche di sviluppo e coesione*. In: Lucatelli S., Luisi D., Tantillo F. (a cura di), *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*. Donzelli, Roma, pp.37-66.
- Renoldi S., McComas J.S.M. (2022), *Le aree SNAI e il PNRR in Sardegna: sfide e opportunità in ambito turistico per il ciclo di programmazione 2021-2027*. TURISTICA. Italian Journal of Tourism. XXXI, n.4, pp.107-146.
- Renoldi S., McComas J.S.M. (2023), *SNAI e PNRR in Sardegna. Prospettive di integrazione in tema di servizi e di sviluppo locale nella programmazione 2021-2027*. Quaderni di Lavoro CRENoS 01/2023. Cagliari, Arkadia Editore.
- Solero E., Vitillo P. (2021), *Territori fragili al centro. Le aree interne, luoghi da riabitare*. In: Pasqui G., Curci F. (a cura di), *I territori fragili della pandemia: interpretazioni, luoghi, progetti e politiche*. Territorio 97 s.i., pp.132-137.
- Viesti G. (2021), *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*. Laterza, Bari-Roma.

1. Innovazione, tecnologie e modelli di configurazione spaziale

A CURA DI MARCO RANZATO E CHIARA GARAU

2. Metodi e strumenti innovativi nei processi di governo del territorio

A CURA DI MICHELE ZAZZI E MICHELE CAMPAGNA

3. Patrimonio materiale e immateriale, strategie per la conservazione e strumenti per la comunicazione

A CURA DI MARIA VALERIA MININNI E CORRADO ZOPPI

4. Patrimonio ambientale e transizione ecologica nei progetti di territorio

A CURA DI GRAZIA BRUNETTA, ALESSANDRA CASU, ELISA CONTICELLI E SABRINA LAI

5. Paesaggio e patrimonio culturale tra conservazione e valorizzazione

A CURA DI ANNA MARIA COLAVITTI E FILIPPO SCHILLECI

6. Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione

A CURA DI GIUSEPPE DE LUCA E GIANCARLO COTELLA

7. Partecipazione, inclusione e gestione dei conflitti nei processi di governo del territorio

A CURA DI CARLA TEDESCO E ELENA MARCHIGIANI

8. Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici

A CURA DI MASSIMO BRICOCOLI E MICHÈLE PEZZAGNO

9. Strumenti per il governo del valore dei suoli, per un progetto equo e non-estrattivo

A CURA DI ENRICO FORMATO E FEDERICA VINGELLI

10. I processi di pianificazione urbanistica e territoriale nella gestione delle crisi energetiche e alimentari

A CURA DI ROBERTO GERUNDO E GINEVRA BALLETO

11. Il progetto territoriale nelle aree fragili, di confine e di margine

A CURA DI MAURIZIO TIRA E DANIELA POLI

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-65-3
Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2024
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

