

## Oltre il Covid, politiche ecologiche territoriali per aree interne e dintorni. Uno sguardo *in-between* su territori marginali e fragili, verso nuovi progetti di coesione <sup>1</sup>

Elena Marchigiani  
Camilla Perrone  
Gabriella Esposito De Vita

---

<sup>1</sup> Questo paper raccoglie riflessioni sviluppate nell'ambito del gruppo tematico "Aree interne e dintorni" della Società Italiana degli Urbanisti (SIU). Il gruppo ha come obiettivo la costruzione di un repertorio ragionato di esperienze interpretative e di progetto in territori marginali e fragili del nostro paese, che ne metta a fuoco le condizioni di criticità e le potenzialità, nell'intento di offrire spunti critici sulla costruzione delle future politiche di coesione nazionale. Le autrici sono tra i promotori del gruppo tematico che ha una struttura aperta e dinamica (areeinterneedintorni@gmail.com).

Si rinvia alla pagina web: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/2021\\_2027](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027).

**Call for Instant papers**  
**PROBLEMI E STRUMENTI PER RIDURRE I RISCHI NELLE CITTÀ**  
agosto 2020

Elena Marchigiani

Università degli Studi di Trieste - Dipartimento di Ingegneria e Architettura,  
[emarchigiani@units.it](mailto:emarchigiani@units.it)

Camilla Perrone

Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Architettura  
[camilla.perrone@unifi.it](mailto:camilla.perrone@unifi.it)

Gabriella Esposito De Vita

Cnr-Iriss  
[g.esposito@iriss.cnr.it](mailto:g.esposito@iriss.cnr.it)

2

### **Dai rischi di alcuni discorsi ‘pandemici’ all’innescò di ‘buone’ politiche**

La gestione dell'emergenza pandemica – nella fase del *lockdown* e in quella immediatamente successiva – ha contribuito a porre in evidenza temi già da tempo in attesa di una più decisa attenzione da parte delle politiche pubbliche. Nello specifico, il dibattito sulle cosiddette aree interne si è arricchito di ulteriori spunti di riflessione. Cionondimeno ha anche mostrato una preoccupante tendenza a banalizzare la complessità delle questioni in gioco in nome della ricerca di nuovi – rapidi e strumentali – equilibri tra territori marginali e in condizioni di fragilità (ambientale, socio-economica e demografica), e le situazioni urbane più antropizzate e dinamiche (per flussi e attività) duramente colpite da Covid-19. La deriva sottesa a simili discorsi è verso un approccio emergenziale e straordinario, usato quale pretesto per mettere, ancora una volta, in secondo piano dinamiche ed esigenze di comunità e territori il cui trattamento necessita di politiche di medio-lungo periodo, attente alle specificità dei contesti e delle loro possibili e sostenibili traiettorie di sviluppo. Politiche che inglobino la prevenzione e la gestione del rischio, quale componente di un approccio integrato di rigenerazione territoriale.

Le mappe dell'incidenza del contagio e quelle delle gerarchie insediative presentano importanti discrepanze [AA.VV. 2020; Connolly, Keil & Ali 2020], evidenziando ad esempio come l'estensione dei processi di urbanizzazione stia favorendo la diffusione di malattie infettive oltre i confini tradizionali tra città, periferia e campagna. Eppure alcune retoriche pandemiche rivisitano la tradizionale contrapposizione tra urbano e rurale, coltivando l'immagine dei territori marginali e a bassa densità come possibile meta e rifugio (più o meno stabili) delle popolazioni urbane e metropolitane afflitte dall'allarme sanitario e dalle misure di distanziamento sociale.

Questa immagine tende a porre in secondo piano un'adeguata comprensione dei fattori alla base delle situazioni di marginalità territoriale: condizioni di instabilità idro-geologica, crisi demografica e produttiva, rilevanti carenze infrastrutturali e logistiche, scarsa accessibilità e persino disconnessione dalle reti digitali, una dotazione insufficiente di servizi essenziali, frequenti criticità istituzionali e gestionali. Il rischio è, in sostanza, di continuare a coltivare stereotipi di urbanità e a incrementare squilibri, perdendo l'occasione di trasformare la crisi che stiamo attraversando nell'innescò di processi virtuosi e strutturali di rigenerazione *place-based*, orientati a costruire nuove sinergie tra situazioni connotate da diversi ritmi e dinamiche. Sinergie che possono includere un vasto range di possibilità, qualora costruite per ricomporre e tenere insieme: il carattere

transcalare della nuova geografia insediativa (nell'intreccio tra città e regione, e tra luoghi e reti), con la creazione di spazi e di connessioni trans-locali costituite da relazioni dirette tra luoghi e luoghi, anche in una dimensione trans-nazionale, con particolare riferimento all'impatto dei movimenti migratori; la crescente differenziazione culturale, sociale, funzionale e simbolica del territorio suburbano ed ex-periferico (e l'attenuazione delle differenze degli stili di vita tra urbano e suburbano), attraverso forme di decentramento e ricentralizzazione capaci di creare nuove polarità territoriali [Perrone, Paba, Perulli 2017].

Per tornare a vivere i territori di margine occorre infatti assumere uno sguardo che li riporti al centro di nuovi assetti e processi [De Rossi 2018; Carrosio 2019], riconoscerne i limiti di tenuta, intendendoli non necessariamente come limitazioni, ma anche come occasioni per ripensare spazi, servizi, cicli economici [Esposito De Vita *et al.* 2018], eventualmente adattabili anche ai contesti urbani più densi. La profezia auto-avverante dell'incessante inurbamento, che ha portato a concentrare politiche insediative e infrastrutturali nei grandi agglomerati urbani, sta vacillando. Eppure non sembra ancora essersi pienamente compreso che il bilanciamento territoriale richiede strategie e azioni in grado di invertire stabilmente i percorsi di marginalizzazione e depauperamento, senza generare le esternalità negative di un'ospitalità eccedente la capacità di carico di sistemi ecologico-territoriali in sé già fragili.



Fig. 1. Toscana. Santa Barbara, Cavriglia (Arezzo), ex area mineraria Enel. Territorio equidistante dalle città di Firenze, Siena ed Arezzo e 'terra di mezzo' tra l'area metropolitana di Firenze e i paesaggi del vino del Chianti. Immagine elaborata da Federico Magenes.

### **Una prospettiva intermedia per le nuove politiche di coesione**

È perciò anche alla luce degli effetti della pandemia e dell'appello a costruire sistemi territoriali più resilienti rispetto al rischio di future (e probabili) crisi sanitarie e ambientali-climatiche, che l'avvio della nuova stagione di programmi strutturali europei e nazionali si offre come un'opportunità per ricalibrare la portata delle politiche di

coesione, in risposta a processi di marginalizzazione sempre più articolati ed estesi.

I gap nelle dinamiche di sviluppo si stanno infatti accentuando [Tulumello *et al.* 2020] e già da tempo la maggior parte delle regioni europee registra importanti divari tra aree catalizzatrici e aree marginali in progressivo spopolamento [Cec 2017]. Coerentemente, nei documenti preparatori delle politiche UE 2021-2027<sup>1</sup>, azioni mirate ad affrontare la complessità degli squilibri territoriali – oggi resi più drammatici dalla crisi finanziaria pre e post-Covid – assumono un ruolo strategico. All’attenzione del prossimo periodo di programmazione si pone l’urgenza di riattivare le risorse locali e di sostenere percorsi integrati di innovazione sociale e istituzionale nei contesti più periferici, attraverso strategie di solidarietà e sussidiarietà. Strategie che siano adattabili a situazioni segnate da forme insediative che ormai comprendono combinazioni eterogenee di aree densamente urbanizzate, ambiti rurali, contesti connotati da densità e funzionalità urbane intermedie [Oecd & European Commission 2020].

4



Fig. 2. Campania. Area Snai Alta Irpinia (Avellino), lago di Conza visto dalla storica ferrovia Avellino-Rocchetta Sant’Antonio [Oppido *et al.* 2018].

In Italia, nell’ultimo decennio, il dibattito su questi temi è stato vivace, dando vita nel 2014 – tra le altre iniziative – alla Strategia nazionale per le Aree interne (Snai), quale contributo avanzato e originale alle politiche europee nell’ottica di un approccio *place-based* [Barca 2009; Barca *et al.* 2012]. Le misure di coesione finora sviluppate mostrano tuttavia il permanere di una forte polarizzazione di agende politiche e canali di finanziamento sulle città metropolitane da un lato, sulle aree periferiche e ultra-periferiche oggetto dei progetti pilota Snai dall’altro [Urban@it 2018]. I territori fragili che non rientrano in tali condizioni estreme (e che oggi coprono larga parte della superficie del paese) per certi versi sono ancora in cerca di politiche *ad hoc*, nonostante l’evidenza degli effetti della crisi economica, la necessità di riorganizzare i rapporti tra domanda e offerta di lavoro e servizi, le difficoltà delle amministrazioni locali nel coordinare azioni e risorse. Il riferimento non è alle frange delle conurbazioni metropolitane sovente caratterizzate da

<sup>1</sup> Si rinvia alla pagina web: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/2021\\_2027](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027).



*daily commuting* ma, oltre alle aree Snai, alle situazioni territoriali composte da piccoli e medi centri, brani di continuum urbano-rurale, ambiti pedecollinari/pedemontani: terre di mezzo che sfuggono alle attuali interdipendenze/pendolarismi con polarità urbane e di servizi, presentando caratteristiche molto diverse da regione a regione. Se lasciati soli ad affrontare le sfide ambientali, economiche e sociali che oggi li coinvolgono, il rischio è che simili contesti scivolino in condizioni sempre più gravi di marginalità, anche a causa delle difficoltà ad accedere a specifici canali di finanziamento [Marchigiani e Cigalotto 2019].

Porre l'attenzione su contesti territoriali in posizione periferica rispetto alle traiettorie *mainstream* di sviluppo urbano, sociale ed economico oggi costituisce perciò una mossa utile e strategica, non solo per proseguire nel solco aperto dalla Snai, ma anche per stimolarne l'ampliamento a diverse tipologie di *inner peripheries* [Servillo *et al.* 2016]. Una mossa che richiede però una dislocazione ancora più radicale del punto di vista, per prendere le distanze sia dalle prospettive urbano-centriche e neo-colonialiste oggi riemergenti nei discorsi pandemici, sia da quelle incentrate sull'elogio della lentezza e della marginalità proprie di alcune visioni mitizzate e auto riferite di sviluppo locale.

È in tal senso che l'assunzione di un punto di vista *in-between* – ispirato al concetto di *Zwischenstadt* di Thomas Sievert [1997] – appare fertile. Sollecita infatti ad assumere una visione priva di pre-giudizi, per indagare domini intermedi di spazi, dinamiche di trasformazione, istanze politiche/di politiche; una visione capace di fare emergere e di ri-connettere reti, interazioni multiscalari e intersezioni tra territori e risorse materiali e immateriali. *In-between* non è un altro modo per parlare di locale, è piuttosto un appello a promuovere la costruzione di processi di sviluppo prospero e sostenibile, radicati nei territori, nelle loro ecologie complesse, fatte di azioni, economie e società specificamente spazializzate.

L'assunzione di una prospettiva *in-between* sollecita i prossimi strumenti e politiche ad abbandonare il ricorso a perimetri e parametri che tendono a quantificare e a modellizzare situazioni complesse e differenti; li invita a mettere in campo nuove rappresentazioni e geografie delle fragilità, così come delle loro potenzialità di trattamento e rimessa in gioco. Rappresentazioni che siano orientate a un progetto articolato sui territori e alla costruzione di eque alleanze tra contesti a diversa centralità e perifericità.

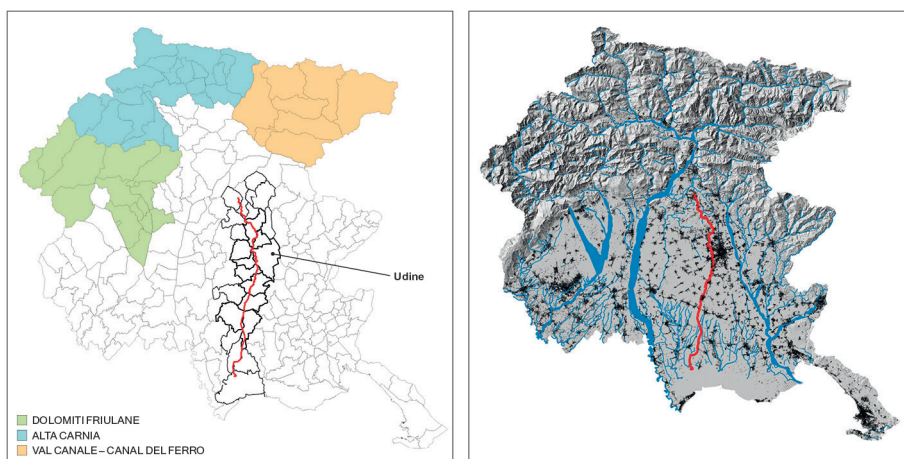


Fig. 3. Friuli Venezia Giulia. A sinistra, le tre 3 di progetto identificate dalla Snai e i 25 comuni delle 'terre di mezzo' del torrente Cormor aderenti al Contratto di Fiume. A destra, la trama insediativa, la rete delle acque e l'orografia (in rosso, il torrente Cormor) [Marchigiani e Cigalotto 2019].

### Politiche ecologiche territoriali: una rivisitazione dell'approccio *place-based*

6

Affrontare i crescenti divari tra aree *in-between*, polarità urbane e contesti rurali rende quindi necessario tornare a indagare – alle scale nazionale e regionale – un caleidoscopio di situazioni 'suburbane' e fragili, costruirne mappe critiche utili a tarare e indirizzare le politiche di sviluppo locale in funzione delle loro specificità. Riportare al centro le situazioni di margine comporta in sostanza lavorare sui futuri programmi di coesione in termini di politiche ecologiche territoriali [Heynen *et al.* 2006; Keil 2020]. Politiche che necessariamente dovranno essere selettive, ma anche definite su misura per gestire situazioni eterogenee e sovradeterminate da una pluralità di fattori di rischio, promuovendo al contempo la salute e l'equilibrio metabolico dei territori più fragili, il rilancio responsabile della loro attrattività e vivibilità.

Per fare questo, occorre riconoscere le tante gradazioni delle terre di mezzo, immergersi nelle loro dinamiche e problemi, dare ascolto e voce alle istanze degli attori umani e non umani che le abitano (o potranno abitarle) [Latour 2017], tenendo presente che le condizioni del progetto risultano qui assai diverse da quelle in cui ci si trova a operare nei contesti urbani più densi e dinamici. In territori afflitti da impoverimento, contrazione e invecchiamento demografico, lo sviluppo non può che essere progettato in assenza di una domanda consolidata. Il difficile esercizio è quello di non limitarsi alla raccolta dei fabbisogni della popolazione presente, delle progettualità che gli amministratori locali hanno da tempo nel cassetto, né tantomeno all'importazione di esigenze e modelli propri di contesti urbani e situazioni di altra natura. La domanda va qui costruita mettendola in tensione con il progetto stesso di sviluppo. In tal senso, le questioni da affrontare non riguardano tanto da dove verranno e chi saranno i nuovi abitanti/fruitori. Attengono, piuttosto, a come attrezzare questi territori per poterli ri-abitare quantomeno nel medio periodo, compatibilmente ai loro caratteri e condizioni; a come individuare gli interventi di innesco di traiettorie di rigenerazione sostenibile, su cui è imprescindibile investire fin da subito per assicurare la tenuta – ecologica e ambientale, di servizi ed economie – di questi territori, prendendo le distanze dal mito della fuga dalla città, dall'immagine di un grande parco per il tempo libero, o da quella della riserva ambientale a compensazione degli impatti delle aree a maggiore pressione antropica.

Nella definizione di politiche ecologiche territoriali, la collaborazione tra società civile e attori istituzionali (dal livello locale a quello regionale e statale) costituisce perciò un ingrediente ineludibile. Queste considerazioni mettono in crisi la tradizionale contrapposizione tra *top-down* e *bottom-up* (così come una riduttiva interpretazione di *place-based*), sollecitando l'assunzione di atteggiamenti sempre più vicini al *place-making* [Friedmann 2010], ovvero in grado di ri-attivare l'insieme dei processi sociali, politici e materiali attraverso i quali le persone creano e ricreano in modo iterativo le geografie in cui vivono, e al *capability approach* [Sen 2004; Nussbaum 2011], inteso come un approccio allo sviluppo fondato sulla possibilità degli individui di vivere una vita degna a partire – appunto – dalla capacitazione delle loro diverse risorse e potenzialità e dal coinvolgimento attivo nella costruzione di condizioni di ben-essere.

Anche in questo senso, la via tracciata dal modello di *governance* proposto dalla Snai offre l'opportunità di fare tesoro delle pratiche implementate e delle innovazioni localmente prodotte nel campo della costruzione e della gestione di servizi essenziali.

Innovazioni, queste ultime, che aprono la strada ad alternative a un rapporto neoliberista tra pubblico e privato, verso forme di gestione condivisa, cooperativa e partenariale di spazi e attrezzature orientate alla definizione di nuove economie circolari, da cui le stesse politiche pubbliche possono imparare [Martinelli 2020].

Tali esperienze mostrano concretamente come la costruzione di politiche di sviluppo locale in contesti oggi marginali e in spopolamento non possa prescindere dalla creazione di filiere integrate e contestuali di azioni nei campi dell'ambiente e dell'approvvigionamento energetico, della gestione e della logistica di beni e servizi, del rilancio dell'occupazione. Molto rimane quindi da fare, nella direzione di mettere a sistema le agende di diversi attori e creare alleanze tra risorse, disponibilità imprenditoriali e territori; di promuovere una maggiore convergenza di ambiti e settori di finanziamento, strumenti di programmazione e pianificazione a diversi livelli; di supportare la definizione da parte delle istituzioni locali e delle comunità di visioni e azioni di lungo periodo. Trattasi di integrazioni e convergenze che non possono essere perseguite solo attraverso la sovrapposizione ai territori di sempre più numerose cabine di regia, programmi e progettualità di derivazione europea e nazionale (Snai; Piani di sviluppo rurale; Gruppi di azione locale; Riserve e Parchi naturali; Siti Unesco; Contratti di Fiume; ecc.). Il rischio è infatti di disperdere energie e saperi localmente maturati, senza arrivare a generare forme di osmosi tra innovazione sociale e istituzionale, più fertili e meglio calibrate in rapporto alle specificità dei sistemi territoriali, delle loro fragilità e istanze. O ancora, il pericolo è di erogare finanziamenti a pioggia, in maniera frammentaria e discontinua, in nome di un'astratta redistribuzione di opportunità e servizi e di un policentrismo isotropo e a-contestuale che, in una fase di crisi e austerità, soffrono di un evidente anacronismo.

## BIBLIOGRAFIA

AA.VV.

2020 *Covid-19 vs City-20*, in «TeMA» (special issue), March [online].  
<http://www.tema.unina.it/index.php/tema/issue/view/510>.

Barca, F.

2009 *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations* [online].  
[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/dv/barca\\_report/\\_barca\\_report\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report/_barca_report_en.pdf).

Barca, F.; McCann, P.; Rodríguez-Pose, A.

2012 *The Case for Regional Development Intervention: Place-based versus Place-neutral Approaches*, in «Journal of Regional Science», 52, 1, p. 134-152.

Carrosio, G.

2019 *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*. Roma, Donzelli.

Cec – Commission of the European Communities  
2017 *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Brussels, European Commission.

Connolly, C.; Keil, R.S.; Ali, H.  
2020 *Extended urbanisation and the spatialities of infectious disease: Demographic change, infrastructure and governance*, in «Urban Studies», March, p. 1-19. DOI: 10.1177/0042098020910873.

De Rossi, A. (a cura di)  
2018 *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*. Roma, Donzelli.

Esposito De Vita, G.; Gravagnuolo, A.; Ragozino, S.  
2018 *Circular models for the city's complexity*, in «Urbanistica Informazioni» (special issue), 278.

Friedmann, J.  
2010 *Place and Place-making in cities a global perspective*, in «Planning Theory», 11, 2, p. 149-165.

Heynen, N.; Kaika, M.; Erik Swyngedouw, E. (a cura di).  
2006 *In the Nature of Cities: Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*. London, New York, Routledge.

Keil, R.  
2020 *An urban political ecology for a world of cities*, in «Urban Studies», May, pp. 1-14. DOI: 10.1177/0042098020919086.

Latour, B.  
2017 *Où atterrir? Comment s'orienter en politique*. Paris, La Découverte.

Marchigiani, E.; Cigalotto, P.  
2019 *Terre di mezzo. Percorsi di progetto lungo il torrente Cormor*. Trieste, EUT – Edizioni Università di Trieste. [online] <https://www.eut.units.it/dettaglio?query=IID=759>.

Martinelli, L.  
2020 *L'Italia è bella dentro. Storie di resilienza, innovazione e ritorno nelle aree interne*. Milano, Altra economia.

Nussbaum, M.C.  
2011 *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Cambridge (MA), Harvard University Press.

Oecd & European commission  
2020 *Cities in the World. A New Perspective on Urbanisation*. Paris, Oecd Publishing [online] <https://www.oecd.org/publications/cities-in-the-world-d0efcbda-en.htm>.



Oppido, S.; Ragozino, S.; Micheletti, S.; Esposito De Vita, G.  
2018 *Sharing responsibilities to regenerate publicness and cultural values of marginalised landscapes: Case of Alta Irpinia, Italy*, in «Urbani Izziv» [online].  
[https://urbaniizziv.uirs.si/Summary\\_s/id/70/id\\_k/s/idc/9](https://urbaniizziv.uirs.si/Summary_s/id/70/id_k/s/idc/9).

9

Perrone, C.; Paba, G.; Perulli, P.  
2017 *Post-metropoli tra dotazioni e flussi, luoghi e corridoi, fixity and motion*, in A. Balducci, V. Fedeli, F. Curci (a cura di), *Ripensare la questione urbana. Regionalizzazione dell'urbano in Italia e scenari di innovazione*. Milano, Guerini Associati.

Servillo, L.; Russo, A.P.; Barbera, F.; Carrosio, G.  
2016 *Inner Peripheries: towards an EU place-based agenda on territorial peripherality*, in «IJPP – Italian Journal of Planning Practice», VI, 1, p. 42-75.

Sen, A.  
2004 *UN Human Development Report 2004: Chapter 1 Cultural Liberty and Human Development. UN Human Development Reports*. United Nations Development Programme.

Sievert, T.  
2003 *Cities Without Cities. An Interpretation of the Zwischenstadt*. London, New York, Spon Press (first edition 1997).

Tulumello, S.; Cotella, G.; Othengrafen, F.  
2020 *Spatial planning and territorial governance in Southern Europe between economic crisis and austerity policies*, in «International planning studies», 25, 1, p. 72-87.

Urban@it  
2018 *Mind the gap. Il distacco tra politiche e città*. Bologna, Il Mulino.