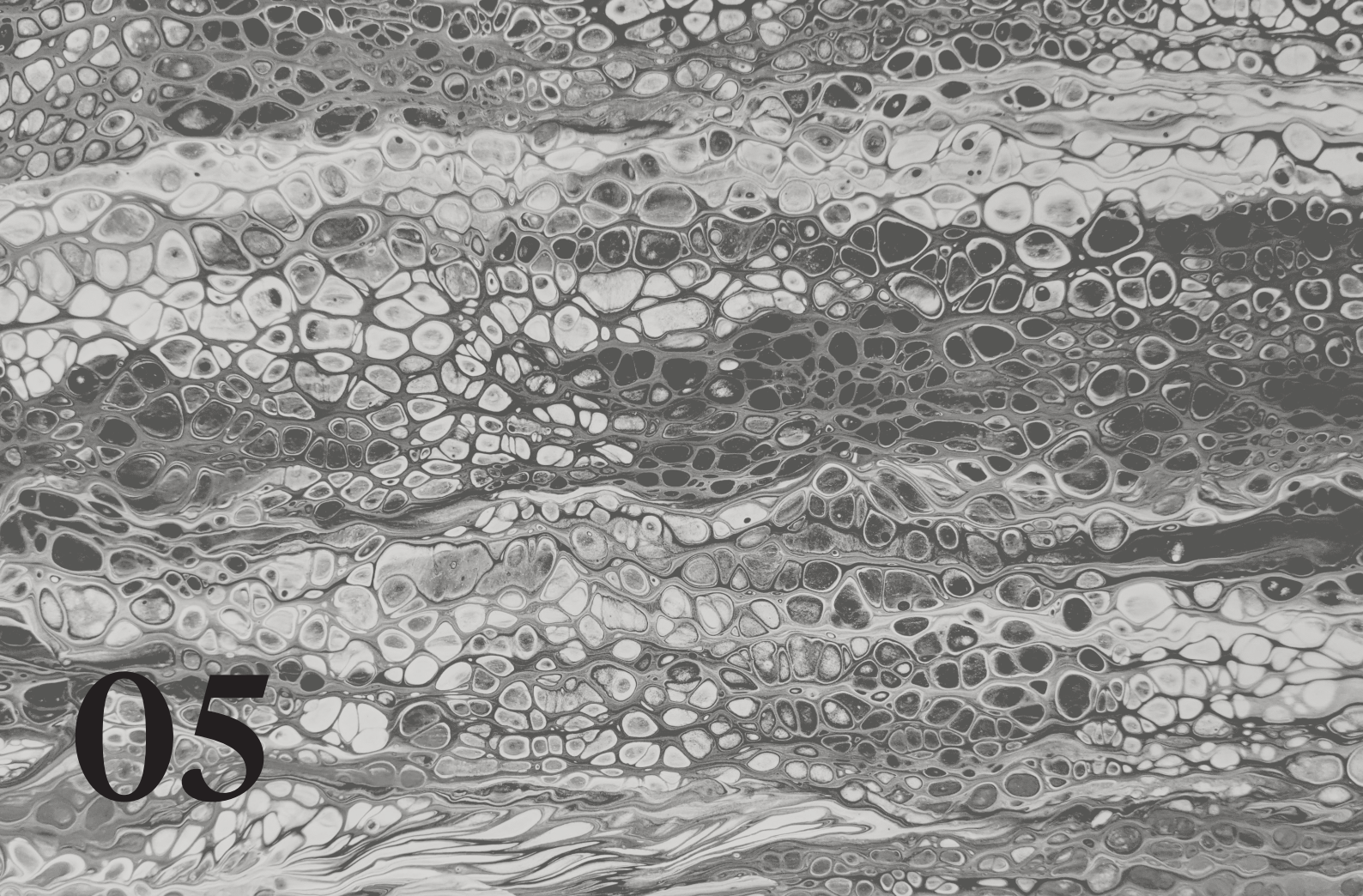




05

Publicness come inclusione di popolazioni multilocali, temporanee e fragili

VOLUME 05 A CURA DI CARLA TEDESCO E PAOLA SAVOLDI

ATTI DELLA XXVII CONFERENZA NAZIONALE SIU - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
PUBLICNESS: LE SFIDE DELLA DIMENSIONE PUBBLICA NELLE CITTÀ E NEI TERRITORI
MILANO 18-20 GIUGNO 2025



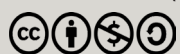
Società Italiana
degli Urbanisti



PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN: 978-88-99237-88-2

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 giugno 2026
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

05

***Publicness* come inclusione di popolazioni multilocali, temporanee e fragili**

VOLUME 05 A CURA DI CARLA TEDESCO E PAOLA SAVOLDI

ATTI DELLA XXVII CONFERENZA NAZIONALE SIU - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
PUBLICNESS: LE SFIDE DELLA DIMENSIONE PUBBLICA NELLE CITTÀ E NEI TERRITORI
MILANO 18-20 GIUGNO 2025

**ATTI DELLA XXVII CONFERENZA NAZIONALE SIU
SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
PUBLICNESS: LE SFIDE DELLA DIMENSIONE PUBBLICA NELLE CITTÀ E NEI TERRITORI
MILANO, 18-20 GIUGNO 2025**

La Conferenza è organizzata dalla Società Italiana degli Urbanisti e dal Dipartimento di Architettura e Studi Urbani – DASTU – Politecnico di Milano, con CRAFT- Competence Center Anti Fragile Territories del DASTU e con il Dipartimento Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito ABC – Politecnico di Milano. La conferenza è patrocinata dal Comune di Milano.

COMITATO SCIENTIFICO

Angela Barbanente (Presidente SIU - Politecnico di Bari), Massimo Bricocoli (Politecnico di Milano), Antonella Bruzzese (Politecnico di Milano - Responsabile scientifica della XXVII Conferenza SIU), Grazia Brunetta (Politecnico di Torino), Giuseppe De Luca (Università degli Studi di Firenze), Elena Dorato (Università degli Studi di Ferrara), Romano Fistola (Università degli Studi Federico II Napoli), Enrico Formato (Università degli Studi di Napoli Federico II), Adriana Galderisi (Università degli Studi della Campania), Carla Tedesco (Università Iuav di Venezia), Maurizio Tira (Università degli Studi di Brescia), Michele Zazzi (Università degli Studi di Parma).

COMITATO SCIENTIFICO LOCALE

Massimo Bricocoli (DASTU), Antonella Bruzzese (Responsabile scientifica della XXVII Conferenza SIU), Antonio Longo e Gabriele Pasqui (Referenti SIU Milano), Federico Zanfi (Coordinatore YoungerSIU 2025), Andrea Arcidiacono, Bertrando Bonfantini, Alessandro Coppola, Luca Gaeta, Scira Menoni, Eugenio Morello, Carolina Pacchi, Paola Pucci, Paola Savoldi.

COMITATO SCIENTIFICO SIU/MILANO

Antonella Bruzzese (Responsabile scientifica della XXVII Conferenza SIU), Antonio Longo e Gabriele Pasqui (Referenti SIU Milano), Paolo Bozzuto, Francesca Cognetti, Grazia Concilio, Francesco Curci, Stefano Di Vita, Valeria Fedeli, Antonio Longo, Chiara Merlini, Anna Moro, Laura Montedoro, Laura Pogliani, Paolo Pileri, Davide Ponzini, Maria Chiara Pastore, Cristina Renzoni, Andrea Rigon, DASTU Politecnico di Milano, Stefano Capolongo, ABC Politecnico di Milano.

COMITATO ORGANIZZATIVO

Benedetta Brun, Stella De Luca, Agim Kërçuku, Giulia Oldani, Marco Peverini, Silvia Ronchi, Isabella Traeger (DASTU Politecnico di Milano).

MEDIA PARTNER, URBINARY

Arianna Bellantuono, Erica Cantaluppi, Stella De Luca, Elena Madiari, Anita Martinelli, Giulia Oldani, Lucia Ratti, Isabella Traeger (Politecnico di Milano)
<https://urbinary.polimi.it/>; https://www.instagram.com/urbinary_thepodcast/

COLLABORATORI

Rebecca Agostoni, Alice Alessandri, Irene Antonioli, Beatrice Arizzi, Raffaella Barbato, Carla Baldissera, Andrea Benedini, Teresa Cavinato, Valentina Ciarlini, Francesca Colombo, Sofia Da Col, Alexandre de Souza Lima, Nicolo Gallo, Giulia Galbiati, Paul Koval, Laurence Milliere, Beatrice Mosso, Vittoria Pavesi, Marcel Vazquez Canto.

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

Be tools Srl
siu2025@betools.it - www.betools.it

SEGRETERIA SIU

Giulia Amadasi - DASTU Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
segreteria.siu.diap@polimi.it

PUBBLICAZIONE ATTI

Redazione Planum Publisher

Il volume presenta i contenuti della Sessione 05:

"Publicness come inclusione di popolazioni multilocali, temporanee e fragili"

Chair: Carla Tedesco, Paola Savoldi

Discussant: Nadia Caruso, Luciano De Bonis, Francesco Lo Piccolo, Federica Palestino

Ogni paper può essere citato come parte di:

Tedesco C., Savoldi P. (a cura di, 2026), *Publicness come inclusione di popolazioni multilocali, temporanee e fragili, Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU "Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori", Milano, 18-20 giugno 2025*, vol. 05, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano.

XXVII CONFERENZA SIU

PUBLICNESS: LE SFIDE DELLA DIMENSIONE PUBBLICA NELLE CITTÀ E NEI TERRITORI

MILANO 18-20 GIUGNO 2025

La dimensione pubblica è al centro di profonde trasformazioni che ne articolano il senso e il significato in molti campi del vivere collettivo, inclusi quelli che attengono al ruolo e alla responsabilità dell'urbanistica, alle pratiche di pianificazione, progetto e governo nelle città e nei territori.

Fattori molteplici e divergenti la stanno erodendo: le dinamiche geopolitiche globali, insieme a migrazioni sempre più strutturali di popolazioni e culture, hanno ampliato il concetto di universalità a scale talvolta difficili da comprendere o sostenere da parte dei gruppi sociali più deboli; le politiche neoliberali che hanno caratterizzato negli ultimi anni le agende di molti governi e amministrazioni, insieme a logiche di mercato sempre più pervasive, spingono verso una progressiva privatizzazione di spazi, servizi e funzioni pubbliche, fino alla perdita della capacità di immaginare, progettare e gestire la città nella sua complessità; malintese concezioni di efficienza inducono le pubbliche amministrazioni a ridurre le tradizionali incombenze e responsabilità legate alla gestione di beni e servizi con conseguenze importanti in termini di equità, giustizia e diritto alla città.

In maniera altrettanto significativa, la dimensione pubblica è erosa anche da alcune forme di collettivizzazione emergenti, dall'housing collaborativo alle "gated communities" o a certe tipologie di spazi affidati, che hanno ridefinito i concetti di inclusione e accessibilità in modi complessi e a volte contraddittori, sollevando interrogativi sui reali benefici per tutte e tutti e sulle forme di esclusione che possono generare; come pure è erosa da alcune forme di collaborazione e partnership le quali, laddove è debole l'azione pubblica di controllo e governo, contribuiscono a rendere tale dimensione pubblica sempre più sfumata e complessa nel suo significato e implicazioni operative.

Le sfide, i dilemmi e le urgenze posti da tali fattori sono molteplici e hanno conseguenze su aspetti e ambiti assai differenti: riguardano le forme dell'azione pubblica, i modi in cui si definisce e i suoi obiettivi, gli ambiti a cui si applica e i suoi destinatari, fino alla natura stessa di spazi e servizi. Una pluralità di aspetti e ambiti che la lingua inglese riesce a esprimere con una sola parola, publicness, che qui prendiamo in prestito per l'efficacia della sintesi e perché è applicabile alle molte sfere in cui si declina la dimensione pubblica.

Publicness indica la “condizione dell’essere pubblico”. Non attiene solamente al regime proprietario delle aree, alla loro accessibilità, ai modi d’uso o alla gestione e non si applica neppure solo a spazi e servizi. Identifica un insieme di aspetti eterogenei e distinti che, nel loro complesso, rendono pubblici, appunto, spazi, servizi, beni, scelte, azioni.

L’erosione e la ridefinizione degli spazi e del senso della publicness è tanto più significativa per la nostra comunità scientifica perché la dimensione pubblica è sempre stata il fondamento della cultura urbanistica, delle sue pratiche e dei suoi obiettivi: dal ruolo del soggetto pubblico nella pianificazione quale garante dell’interesse generale, alle sue azioni di contrasto alla rendita e allo sfruttamento privatistico di beni comuni, alla istituzione dello standard o degli oneri di urbanizzazione quali strumenti di equità e di redistribuzione delle risorse.

In un contesto come quello attuale in cui tale dimensione è erosa e reinterpretata, e appare sempre più complessa da costruire e preservare, diventa fondamentale, allora, tornare a riflettere delle molteplici implicazioni della e sulla publicness nelle discipline urbanistiche.

Mettere al centro del dibattito le nozioni di publicness e dimensione pubblica significa ragionare del senso stesso del fare urbanistica. Implica interrogarsi criticamente in maniera non preconcepita sul concetto di pubblico; su chi e come costruisce o mantiene la dimensione pubblica, in equilibrio con le legittime istanze private, con quali responsabilità e con quali strumenti, e su chi sono i destinatari, attuali e futuri, fragili o meno, temporanei o stabili, umani o non umani, di progetti, piani e politiche. Significa riportare al centro della riflessione sull’agire urbanistico la sua dimensione politica, in primo luogo, ma anche quella economica e gestionale, tutte dimensioni ineludibili se l’obiettivo è quello di promuovere equità e sostenibilità ambientale, economica e sociale sul lungo periodo.

Come si ridefinisce oggi la dimensione pubblica di città, territori, spazi, servizi e beni? Quali sono i soggetti che la costruiscono e come? Come promuovere un’azione urbanistica orientata all’interesse pubblico e quali sono le condizioni necessarie per perseguirlo e renderlo sostenibile a lungo termine? Quali dilemmi e difficoltà incontrano urbanisti, progettisti e amministratori?

Quali sono gli strumenti operativi utili a perseguire con l’azione urbanistica, ampiamente intesa, la dimensione pubblica di spazi e servizi, e di scelte e orientamenti? E ancora, fuori dalle retoriche, a chi serve o interessa davvero?

La XXVII Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti sviluppa questi temi, sollecitando contributi e stimolando il confronto della comunità scientifica nazionale.

ANTONELLA BRUZZESE (RESPONSABILE SCIENTIFICA DELLA XXVII CONFERENZA SIU)

I paper riportati nei presenti Atti sono i contributi discussi nel corso della conferenza nelle 11 sessioni:

- 01.** Publicness come partecipazione, cittadinanza attiva e forme di mobilitazione dal basso
- 02.** Publicness nei progetti e nelle politiche della casa e dei servizi
- 03.** Publicness come fruibilità di spazi pubblici e servizi della vita collettiva
- 04.** Publicness come accessibilità e diritto alla mobilità nella città e nei territori
- 05.** Publicness come inclusione di popolazioni multilocali, temporanee e fragili
- 06.** Publicness come gestione dei rischi e cura di ambiente e territorio
- 07.** Publicness come progetto e valorizzazione del paesaggio e delle risorse naturali
- 08.** Regole, norme e progetti per costruire la publicness
- 09.** Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato
- 10.** La publicness nelle strategie e nei progetti di rigenerazione urbana
- 11.** Nuove tecnologie, pratiche digitali, intelligenza artificiale e publicness

05. *Publicness* come inclusione di popolazioni multilocali, temporanee e fragili

Percorsi ed esperienze delle popolazioni migranti, riconfigurazione di territori

- 15 Abitare migrante nel tessuto urbano. Come fare spazio a pratiche informali e non convenzionali nella dimensione pubblica
MADDALENA FLORIANA GRASSI, ELENA CARLETTI
- 21 Urban Planning and Racialized Migrant Communities: The Experience of the Kurdish socio-cultural center of Rome
ANGELINA GRELE
- 26 Gli spazi del gioco per favorire inclusione ed integrazione
GAETANO GIOVANNI DANIELE MANUELE
- 34 Ridotti all'osso. Aumentare la desiderabilità territoriale per contrastare il declino delle aree interne
FAUSTO CARMELO NIGRELLI, FRANCESCO MARTINICO, TERESA GRAZIANO

Età, spazi, servizi

- 41 Invecchiare in Periferia. Precarizzazione quotidiana delle persone anziane a basso reddito in un quartiere rigenerato
BARBARA BADIANI, MARCO ALIONI
 - 45 *Aging in place* nelle città medie italiane: il caso di Bergamo tra spazio pubblico e qualità della vita,
EMANUELE GARDA, FRANCESCA MORGANTI, MARTA RODESCHINI, STEFANIA BUTTI
 - 51 Regia pubblica e diritto all'abitare studentesco. Il caso pugliese
GIOVANNA MANGIALARDI, ILARIA LUCIA MEZZAPESA
 - 58 L'abitare temporaneo degli studenti fuori sede a Milano
ANDREA PARMA, FABIO MANFREDINI, VIVIANA GIAVARINI
-

Spazi pubblici nel quotidiano e forme di co-progettazione

- 67 Il corpo come strumento di conoscenza: Montevideo tra cittadinanza e reti di cura
BENEDETTA BRUN, ADRIANA GOÑI MAZZITELLI; CAROLINA PACCHI
- 72 Publicness e terza missione: il valore pubblico dell'università oltre l'accademia. Il progetto REPLACE e la politica di coesione europea tra scuola e territorio
SARAH ISABELLA CHIODI
- 78 Cittadinanza digitale urbana: esclusione finanziaria e inclusione dei migranti in Italia
MARYAM KARIMI
- 84 Università, cibo e inclusione: riflessioni dal programma Off-Campus del Politecnico di Milano
STEFANO QUAGLIA
- 89 Sensibilità più-che-umana ed il ruolo dell'arte nei processi partecipativi. Un esperimento per moltiplicare gli sguardi
MADDALENA ROSSI, IACOPO ZETTI, CASSANDRA FONTANA, ELENA TARSI, ANDREA TESTI
- 94 Residenza e casa nei processi di inclusione. L'accesso alla casa nei percorsi di accoglienza come dispositivo di analisi della Publicness
MARINA VOLPE

Fragilità/(anti)fragilità

- 102 Per una città anti-domestica: publicness, rigenerazione e coesistenza urbana
FILIPPO LORENZO BALMA
- 109 Una nuova storia: una contro-narrazione per superare lo stigma dei quartieri fragili a partire dai loro abitanti. Il caso di Aurora a Torino
FRANCESCA BRAGAGLIA, CRISTIANA ROSSIGNOLO
- 114 L'anima dei luoghi nella terra di confine
SILVIA DALZERO
- 121 Oltre la *publicness*. Ripensare l'azione pubblica attraverso i territori indigeni della Foresta Amazzonica
GLORIA LISI, FILIPPO SCHILLECI
-

126 **Abitanti al plurale. Identificazione e proposte**

MARCO MAREGGI

131 **Entrare fuori-uscire dentro: nuove forme di pucliness per dare casa alle fragilità sociali**

MARIA FEDERICA PALESTINO, RAFFAELE GIOVINE

Ridotti all'osso. Aumentare la desiderabilità territoriale per contrastare il declino delle aree interne

Fausto Carmelo Nigrelli

Università degli Studi di Catania
Dicar - Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura
nigrelli@unict.it

Francesco Martinico

Università degli Studi di Catania
Di3a - Dipartimento di Agricoltura, Alimentazione e Ambiente
francesco.martinico@unict.it

Teresa Graziano

Università degli Studi di Catania
Di3a - Dipartimento di Agricoltura, Alimentazione e Ambiente
teresa.graziano@unict.it

Abstract

Il declino delle aree interne, in particolare nel Mezzogiorno, segnate da bassi tassi di natalità, alti tassi di emigrazione e invecchiamento della popolazione, presenta grandi sfide che le politiche nazionali per anni hanno affrontato con approcci urbanocentrici, senza affrontare le specificità di questi territori. che richiedono soluzioni diverse da quelle applicabili alle aree metropolitane. Nonostante la SNAI abbia cercato di accrescere la “desiderabilità” di queste aree, affrontando la contrazione dei servizi di base questa indagine condotta su un campione di comuni siciliani con un accentuato declino demografico, non compensato dall'arrivo di popolazione straniera, conferma un'evidente sottoutilizzazione del patrimonio edilizio residenziale e, dunque, un livello basso di attrattività. Tuttavia, questa condizione potrebbe offrire opportunità, a partire da politiche di sviluppo realmente place-based e da un incremento delle risorse da distribuire con criteri più adeguati alle specificità locali, alla luce della crisi dell'abitare che investe numerose realtà urbane.

Parole chiave: Aree interne, politiche di coesione, demografia

Introduzione

Il declino delle aree interne, particolarmente accentuato nelle regioni del Mezzogiorno, pone nuove sfide alle discipline che si occupano del territorio (De Rossi, 2019; Cerutti, De Falco, Graziano, 2024). L'attenzione maggiore oggi si concentra sulla contrazione demografica delle aree interne poiché è in quei contesti che il fenomeno assume una dimensione drammatica. Il collasso demografico è territorializzato.

La risposta a questa emergenza alla scala nazionale riguarda, quasi esclusivamente, ipotesi di attivazione di politiche “nataliste”, trascurando quasi sempre la dimensione territoriale del problema che, invece, emerge in modo netto nelle aree interne, dove il decremento della natalità si intreccia con tassi di emigrazione e invecchiamento maggiori, alimentando quello che Espon (2017) ha definito il “circolo del declino”. In altre parole, la soluzione al crollo demografico non può essere ricercata utilizzando le stesse misure per le aree ad alta densità insediativa e per l’“Italia vuota”. Anzi, la nostra tesi è che questo collasso non si affronta nelle grandi aree metropolitane ma si risolve fuori di esse.

Questo contributo propone un approccio che metta al centro questa dimensione, nella prospettiva di delineare un quadro di possibili strategie di intervento pubblico per arginare un processo che appare, dal punto di vista degli studiosi di demografia, difficilmente reversibile a breve o medio termine. Si ritiene indispensabile proporre un insieme di politiche pubbliche mirate a mantenere un elevato livello di “desiderabilità” (Lazzeroni, Bellini, Cortesi, Loffredo, 2013; Fertner, Boje Groth, Herslund. Agervig Carstensen, 2015; Mayer, Lazzeroni, 2022; Nigrelli, 2020; Nigrelli 2023) dei centri urbani medi e piccoli nelle aree interne, riducendo quelle condizioni di marginalità multidimensionale, economica, sociale, culturale, politica che spingono gli abitanti a convergere verso le aree metropolitane e i centri maggiori. Il progressivo smantellamento delle politiche di welfare, dalla sanità all'istruzione, ai servizi per giovani e anziani e alla

cultura, perseguito sulla scorta di logiche ottimizzanti di derivazione aziendalista, sta incidendo in maniera sostanziale sulla vivibilità dei centri urbani di questi territori. Come evidenziano MacKinnon, Kempton, O'Brien, Ormerod, Pike, Tomaney (2022), invece, questi territori dovrebbero attivare percorsi di sviluppo neo-endogeno ispirati all'approccio *post-growth* che, seppur non disdegnando gli obiettivi di crescita "convenzionali" – come l'incremento della produttività e dei redditi – perseguono forme di sviluppo dal basso, attente alle esigenze delle comunità locali, e orientate prevalentemente al raggiungimento del benessere collettivo, nella sua accezione multidimensionale e non squisitamente economica.

Questo contributo, di natura esplorativa, mira a individuare alcuni aspetti analitici della condizione di marginalità dei centri urbani delle aree interne siciliane; proponendo alcune elaborazioni quantitative basate su dati derivanti da fonti istituzionali che consentono di indagare la relazione tra la dimensione demografica e le condizioni dell'abitare.

Oltre ad accennare a una sintetica mappatura delle condizioni di crescente marginalità di questi sistemi insediativi, verranno sintetizzate alcune delle misure auspicabili per contrastare i processi di marginalizzazione.

Il sistema insediativo dei centri in declino

In questo paragrafo si riportano gli aggiornamenti di un precedente studio effettuato su un campione di 32 comuni siciliani¹ (Martinico, Nigrelli, Formica, 2021) (fig.1)



Figura 1 | comuni campione utilizzati per la valutazione della sotto utilizzazione del patrimonio edilizio residenziale.

Fonte: elaborazione degli autori

Lo studio, aveva l'obiettivo di dimostrare la condizione di sotto utilizzazione del patrimonio edilizio nei comuni selezionati. Era stata calcolata la volumetria pro capite, confrontando la cubatura ricavabile dall'unica fonte disponibile, la cartografia vettoriale regionale risalente al 2003, con la popolazione al 2018. La situazione aggiornata, con la popolazione definitiva al 2023, indica che i 32 comuni hanno subito un'ulteriore perdita di 6.762, abitanti, pari all'8,92% in soli 5 anni. Non essendo disponibile una cartografia

¹ Il campione di comuni era stato individuato selezionando quelli con maggior decremento in ciascuno dei seguenti gruppi dimensionali: meno di 1.000 abitanti, da 1.000 a 2.000, da 2.000 a 3.000 ab, da 3.000 a 5.000 ab da 5.000 a 10.000 ab da 10.000 a 20.000 ab da 20.000 a 60.000 ab e in modo da garantire la più ampia distribuzione geografica.

più aggiornata, la volumetria pro capite è stata calcolata utilizzando la stessa fonte della valutazione precedente, stimando quindi per difetto i volumi presenti. Pur con questa approssimazione, emerge una situazione ancora più critica (fig. 2), con una dotazione volumetrica pro capite compresa tra un massimo di 1.031 mc/ab (Novara di Sicilia) e un minimo di 277 (Centuripe). La condizione migliore è quindi rappresentata da un valore più del doppio dei 120 mc/ab considerati ottimali nella valutazione degli strumenti urbanistici che viene effettuata dall'assessorato regionale in sede di approvazione dei piani².

L'ulteriore regressione demografica dei comuni esaminati è dovuta a una molteplicità di fattori, non ultimo la scarsa attrattività di questi centri nei confronti della popolazione straniera. Dai dati Istat degli stranieri³ residenti emerge infatti che l'incidenza sulla popolazione totale in questi comuni è quasi sempre inferiore (in 25 su 32) alla media nazionale (8,9%) e a quella regionale (4,1%). Inoltre, non si apprezza alcuna correlazione tra la dimensione demografica e la presenza degli stranieri (fig. 3). È un dato che si può anche interpretare come indicativo della gravità del declino economico dei comuni interni. La presenza maggiore degli stranieri in Sicilia si verifica non nelle grandi città (al 1/1/2024: Palermo, 4,0%; Catania, 4,8%; Messina, 5,2%) ma nei centri urbani medi e piccoli, con un'economia prevalentemente agricola. Il valore massimo (14,1%) è nel comune di Vittoria (Rg) dove è particolarmente sviluppata l'agricoltura in serra. Questa è un'ulteriore criticità rispetto alle potenzialità d'uso del sovrabbondante patrimonio edilizio ma anche una opportunità, da utilizzare per politiche di sviluppo basate anche su azioni mirate ad attrarre gli immigrati.

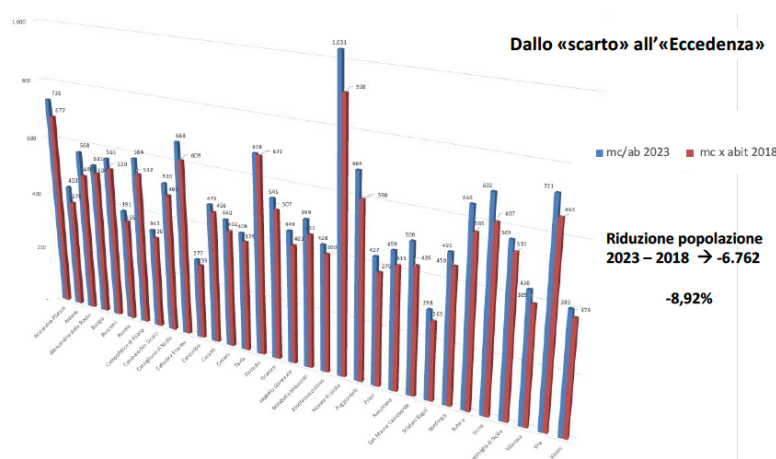


Figura 2 | volumetria pro capite dell'edilizia residenziale nei comuni del campione. Confronto 2023 2018

Fonte: elaborazione degli autori

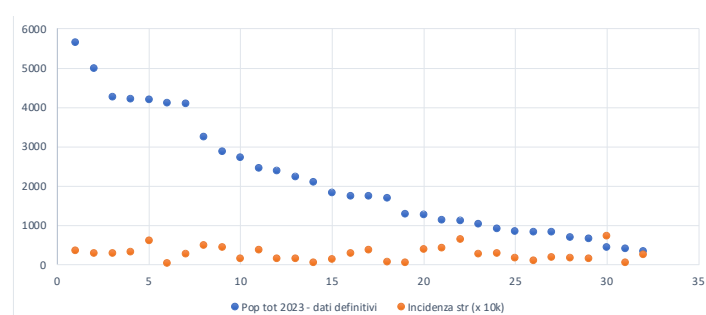


Figura 3 | relazione tra la dimensione demografica e l'incidenza della popolazione straniera nei comuni del campione. SNAI

Fonte: elaborazione degli autori

La sottoutilizzazione riscontrata deriva dell'effetto combinato del declino demografico e degli esiti di lungo termine del *laissez-faire* dominante nelle politiche insediative, un fenomeno che nelle aree interne assume alcune specificità. La sostanziale assenza di controllo dell'abusivismo edilizio, a cui ha fatto seguito

² Le prime analisi effettuate a supporto della redazione del Piano Territoriale Regionale confermano l'ampiezza del fenomeno che si verifica soprattutto nelle aree montane della provincia di Messina e tra quelle di Agrigento, Trapani e Palermo. Cfr. <https://www.ptrsicilia.it>.

³ Popolazione straniera residente al 31/12/2024 (dati provvisori, disponibili nel sito www.demo.istat.it).

l'adozione – soprattutto nell'ultimo ventennio del XX sec. – di criteri di dimensionamento degli strumenti urbanistici del tutto scollegati dall'effettive dinamiche insediative, ma mantenuti in stato di operatività proprio per questa loro caratteristica, hanno prodotto, in un numero elevato di comuni interni, un eccesso di offerta residenziale e di aree per l'industria e l'artigianato. Questa rischia di aggravare ulteriormente la marginalità di questi centri urbani, accentuando non solo il degrado progressivo degli edifici abbandonati ma anche una “desertificazione infrastrutturale”, dovuta agli elevati costi di manutenzione di servizi e reti sovrabbondanti rispetto ai residenti.

Allo stesso tempo, questa condizione può rappresentare, in alcuni casi, un'occasione per attrarre fasce di popolazione che non possono accedere al bene casa nelle città metropolitane o per accogliere popolazioni temporanee, senza per questo sconfinare in trite retoriche da “ritorno-ai-borghi” che hanno scandito la ripartenza post-Covid (Graziano 2021). La presenza di alloggi al momento eccedenti la domanda, in parte “scarti territoriali” perché non conformi agli standard attuali, in parte “eccedenze territoriali” perché realizzati senza una effettiva domanda, è accompagnata da analoghe condizioni sia delle aree produttive agricole, che di quelle del secondario, sia, infine, delle attrezzature.

Questa ipotesi regge solo se si verificano due condizioni fondamentali: una ricalibratura delle politiche a supporto dell'agricoltura e delle filiere corte connesse e un cambiamento nelle politiche di welfare, dalla sanità, all'istruzione, alla cultura, e un ripensamento della sostanziale cancellazione degli enti intermedi che invece possono svolgere un importante ruolo per la fornitura di servizi essenziali e la gestione di infrastrutture fondamentali come la viabilità e i trasporti pubblici⁴.

Azioni e risorse per i centri in declino

Il dibattito sul declino delle aree interne è stato particolarmente vivace negli ultimi anni (Barca, 2011; Pazzagli et al., 2017; De Rossi, 2018; Lucatelli, Luisi, Tantillo, 2022; Galderisi, 2023; Esposti, 2024; Lacorazza & Lacorazza, 2024; Viesti, 2024; Uncem, 2025). Al grande clamore mediatico, tuttavia non ha fatto seguito un altrettanto adeguato impegno di risorse economiche. Una consistente dotazione finanziaria è una condizione indispensabile, seppure non sufficiente, per provare ad arginare il declino. Oltre alle risorse, sono mancati approcci veramente *place-based*. Anche la stessa SNAI, innovativa nella prima versione, si è arenata per incapacità delle tecnostutture locali di gestire una progettualità su base non comunale (Lucatelli et al., 2022). La recente pubblicazione del Piano Strategico Nazionale per le Aree Interne (PSNAI)⁵ ha rappresentato un momento di tensione ulteriore, a seguito di una affermazione che è stata interpretata come un sostanziale presa d'atto del declino irreversibile di alcuni dei comuni di queste aree⁶.

È tuttavia opportuno concentrarsi non solo su considerazioni di carattere generale ma anche sulla ricerca di adeguati parametri per garantire un uso efficiente delle poche risorse disponibili, un'operazione che deve essere basata su una conoscenza dettagliata di quanto accade realmente nelle aree interne.

Per esempio, si considerino i criteri di ripartizione del Fondo Comuni Marginali, erogati da un Dpcm del 2021 per finanziare interventi di sostegno alle popolazioni residenti nei comuni svantaggiati⁷. Il fondo, 50 milioni di euro per l'anno 2022, è destinato a vari interventi, come l'adeguamento di immobili comunali per l'apertura di attività commerciali, artigianali o professionali. Esso è un caso emblematico della difficoltà di individuare metodi il più possibile coerenti con la realtà dei centri in declino. Infatti, tra i parametri utilizzati per l'attribuzione dei fondi è stato considerato l'Indice di Vulnerabilità Sociale e Materiale (IVSM) calcolato dall'Istat in base a indicatori che comprendono l'incidenza di famiglie numerose o in condizione di affollamento grave⁸. Questo indice è quindi prevalentemente riferibile alle aree forti dei sistemi insediativi e

⁴ A conferma dell' inadeguatezza dei trasporti locali, si consideri l'esempio del comune di Assoro (4.732 ab) che è collegato con Catania, a circa 75 km, con un sola corsa di autobus, alle ore 5.20. Non è prevista una corsa di ritorno.

⁵ Disponibile in: <https://politichecoesione.governo.it/media/yamnr5sl/piano-strategico-nazionale-delle-aree-interne.pdf>

⁶ Ha suscitato accese discussioni l' «Obiettivo 4. Accompagnamento in un percorso di spopolamento irreversibile», sulle prospettive delle aree interne (pagg. 40 e seguenti) la cui descrizione si conclude con la considerazione che «[...] ogni Comune deve poter valutare in quale di queste quattro tipologie si colloca, in base ai dati disponibili sulla situazione demografica e sulle condizioni sociali ed economiche, e potersi dotare di competenze e di strumenti più adatti al proprio caso per ottenere gli obiettivi specifici».

⁷ https://www.agenziacoessione.gov.it/news_istituzionali/fondo-di-sostegno-ai-comuni-marginali-2021-2023/.

⁸ L'indice viene calcolato in base all'incidenza percentuale dei seguenti fattori:

1. famiglie monogenitoriali giovani o adulte sul totale delle famiglie;
2. famiglie con 6 e più componenti;
3. popolazione di età compresa fra 25 e 64 anni analfabeta e senza titolo di studio;
4. famiglie con potenziale disagio assistenziale, composte solo da anziani (65 anni e oltre) con almeno un componente ultraottantenne;

non consente di cogliere una criticità fondamentale dei centri minori come quella della sottoutilizzazione del patrimonio edilizio. È evidente che l'utilizzazione acritica di questo parametro rischia quindi di inficiare una corretta ripartizione⁹ delle poche risorse disponibili¹⁰.

Conclusioni

Alla luce di queste considerazioni, si suggeriscono alcune piste di riflessione sul declino delle aree interne, sugli approcci di ricerca e sull'efficacia di politiche *place-based* che dovrebbero essere ulteriormente approfondite.

Il dato sull'eccedenza di patrimonio immobiliare nelle aree interne, conferma la necessità di porre l'attenzione non soltanto sul diritto all'accesso a servizi essenziali e a un'accettabile qualità della vita, come indicato dalla SNAI, ma anche di valutare altri criteri di "desiderabilità" che possano rendere attrattivi i luoghi remoti e contenere lo spopolamento in atto. L'accentuarsi delle differenze tra le città metropolitane e le aree interne si traduce in una sostanziale compressione del diritto degli abitanti a mantenere la propria residenza nelle parti sempre più marginalizzate dei sistemi insediativi.

Una lettura critica di queste iniziative consente di comprenderne in profondità i limiti che non sono solo connessi all'esiguità delle risorse impiegate, ma anche ai criteri di ripartizione, che rischiano di non cogliere pienamente le specificità territoriali delle aree interne e di riprodurre le dominanti visioni urbanocentriche. Diventa essenziale, dunque, non limitarsi alla mappatura quantitativa degli indicatori di marginalità, seppur cruciali per una ricognizione di base, ma estendere le indagini alle dimensioni soggettive e percettive della marginalità, al senso di attaccamento o, viceversa alla sua perdita, e soprattutto ai bisogni "non essenziali" dei residenti – tra tutti, l'offerta culturale e di socializzazione – che possono ridisegnare la trama di relazioni locali e declinare l'attrattività dei luoghi marginali secondo parametri non unicamente produttivisti.

La questione delle aree interne o, per evitare l'equivoco ingenerato da una espressione che pare definirle a partire dalla loro distanza dalla costa, delle aree extrametropolitane non può essere risolta all'interno dello stesso quadro politico che l'ha determinata che possiamo riassumere come il "darwinismo territoriale" di cui la massima espressione è proprio l'affermazione contenuta nel PSNAI, ma può essere perseguita cambiando paradigma e, di conseguenza, le priorità politiche, economiche e sociali.

In questa direzione, ci sembra che debba assumere una nuova centralità la questione agricola. Dopo l'esperienza pandemica e le conseguenze dell'invasione russa dell'Ucraina il dibattito sulla sicurezza e l'indipendenza alimentare aveva avuto un significativo risalto, per essere poi accantonato nell'ultimo anno. I dati sulle aree agricole sono chiari sia nel quadro nazionale che in quello europeo (Espon, 2020; Istat 2021) e mostrano un continuo aumento del consumo di suolo, di riduzione della SAU, della superficie media delle aziende e la perdita di posti di lavoro. Ma, al tempo stesso, vi sono alcuni segnali positivi che riguardano le aree montane, come un significativo flusso migratorio straniero e soprattutto un saldo totale positivo, nell'ultimo quinquennio, «un'inversione inedita nella storia economica e sociale della Repubblica e dell'intera storia unitaria del Paese» (UNCCEM, 2025). Purtroppo, questo avviene nelle montagne delle regioni centro-settentrionali mentre nel Mezzogiorno l'esodo non è più compensato dagli apporti, ancora positivi per quanto più modesti, degli immigrati stranieri.

È da qui che occorre ripartire per costruire desiderabilità per queste aree: il lavoro nel settore primario, non come azione folkloristica ad uso dei turisti (la vendemmia notturna tanto in voga nell'ultimo decennio) e neppure come industrializzazione della produzione agricola, ma come azione di innovazione a supporto delle aziende a conduzione familiare verso l'agricoltura di precisione, integrando le tecnologie digitali compresa l'Intelligenza Artificiale ai processi produttivi tradizionali e biologici. E qui potrebbe essere ripresa l'esperienza dei Consorzi agrari che accompagnarono la modernizzazione dell'agricoltura negli anni '50, in una "versione 4.0." Di pari passo, occorre rivedere la pianificazione energetica, integrandola con quella paesaggistico-territoriale per evitare che l'irrinunciabile obiettivo della neutralità carbonica entro il 2050, diventi il grimaldello per un ulteriore assalto alle aree agricole, mentre è possibile raggiungere gli obiettivi nazionali utilizzando solo suoli già consumati.

5. popolazione in condizione di affollamento grave, data dal rapporto percentuale tra la popolazione in abitazioni con sup. inferiore a 40 mq e più di 4 occupanti o in 40-59 mq e più di 5 occupanti o in 60-79 mq e più di 6 occupanti, e il totale della popolazione in abitazioni occupate;

6. giovani (15-29 anni) fuori dal mercato del lavoro e dalla formazione scolastica.

Cfr, <https://www.istat.it/it/files/2020/12/Le-misure-della-vulnerabilita.pdf>.

⁹ Quattro dei 32 comuni (Foresta, Joppolo Giancaxio, Sperlinga e Sutera) non sono stati ammessi al finanziamento poiché presentavano un valore dell'ISVM inferiore alla media nazionale.

¹⁰ Le risorse assegnate ai 32 comuni del campione ammontano a 5,41 Meuro, pari a 77, 59 euro pro capite.

Riferimenti bibliografici

- Barca F. (2011) *Alternative approaches to Development Policy. Intersections and Divergences*, OECD Regional Outlook 2011. Building Resilient Regions for Stronger Economies, OECD, Paris, pp. 215-225.
- Cerutti S., De Falco S., Graziano T. (a cura di, 2024) *Territori in transizione. Geografie delle aree marginali tra permanenze e cambiamenti*, Società Geografica Italiana, Roma.
- De Rossi A. (a cura di, 2019) *Riabitare l'Italia Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma.
- Espon (2017), *Espon Profecy – Inner Peripheries: National Territories Facing Challenges of Access to Basic Services of General Interest. Final Report*, in <https://archive.espon.eu/inner-peripheries>.
- Espon (2020) *European Shrinking rural areas: challenges, actions and perspectives for territorial governance, Final Report*
- Galderisi A. (a cura di 2023), *Riabitare i paesi. Strategie operative per la valorizzazione e la resilienza delle aree interne*, LetteraVentidue, Siracusa.
- Istat (2022), *7° Censimento Generale dell'Agricoltura*, Roma
- Lacorazza P, Lacorazza G. (a cura di, 2024), *Comunità Appennino. Superare l'“internità”*, Rubettino, Soveria Mannelli.
- Fertner C., Boje Groth N., Herslund L., Agervig Carstensen T. (2015) “Small towns resisting urban decay through residential attractiveness. Findings from Denmark”, in *Geografisk Tidsskrift-Danish Journal of Geography*, 115:2, 119-132.
- Graziano T. (2021) *Smart Territory. Attori, flussi e reti digitali nelle aree “marginali”*, Franco Angeli, Milano.
- Lazzeroni M., Bellini N., Cortesi G., Loffredo A. (2013) “The Territorial Approach to Cultural Economy: New Opportunities for the Development of Small Towns”, in *European Planning Studies*, 21:4, pp. 452-472.
- Lucatelli S., Luisi D., Tantillo F. (2022) *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*, Donzelli, Roma.
- MacKinnon D., Kempton L., O'Brien P., Ormerod E., Pike A., Tomaney J. (2022) “Reframing urban and regional ‘development’ for ‘left behind’ places”, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Volume 15, Issue 1, March 2022, pp. 39–56.
- Mayer H., Lazzeroni M. (a cura di), *A Research Agenda for Small and Medium-Sized Towns*, Elgar, 2022.
- Martinico F., Nigrelli F. C., Formica A. (2021) “Lo sforzo inutile di Colapesce Le aree interne in Sicilia tra declino demografico e ipertrofia urbana” in Corrado F, Marchigiani E., Marson A., Servillo L. (a cura di), *Le politiche regionali, la coesione, le aree interne e marginali*. Atti della XXIII Conferenza Nazionale Siu, Torino, 17-18 giugno 2021, vol. 03, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano.
- Nigrelli F. C. (2023) “Aree interne: riduzione del divario digitale e desiderabilità. Una relazione ambigua”, in G. F. Ferrari (a cura di), *Innovazione e sostenibilità per il futuro delle smart cities*, Mimesis edizioni, Milano-Udine, 2023, pp. 571-594
- Nigrelli F. C. (2021) “Oltre il feticcio della competitività. Costruire territori desiderabili per la ripresa postpandemica”, in *BDC Bollettino del Centro Calza Bini*, Vol 21, n. 1, pp. 487-504.
- Viesti G. (a cura di, 2024) *I divari territoriali in Italia. Cause, effetti e politiche di contrasto*, Carocci, Roma.