

TERRITORIAL REGENERATION AND HOUSING POLICIES

Experiences and policies in the inner areas

Abstract

Italy has a significant abandoned, disused or underused building heritage; the inner areas need a rethinking of the development model not focused on building and construction ex-novo. The experiences studied in the research analyze the two cases in the Sardinian territory of Ollolai (House project at 1 euro / P.I.R.U) and Fluminimaggiore (Happy village project) that initiate policies for the internal areas starting from the building stock; practices that can find in the Green Communities the dimension that can lead them to create scenarios of governance innovation by strengthening the territorial dimension. The green communities can generate the possibility of enhancing their peculiarities and their tangible and intangible assets in a logic of green growth, capable of strengthening relationships between mountain municipalities and rural areas, given excellent protection and the enhancement of goods of general usability. On the other hand, they favour a correct exchange between these and the metropolitan productive realities, which must and will also be able to contribute economically, thanks to greater wealth, to the development of territories otherwise destined for impoverishment and depopulation.

Keywords: *Inner areas, green community, PNRR, Borghi, place-based policy*

Introduction

The ‘rural question’ (Woods, 2006) appears increasingly present in the policies and agendas of states that, affected by phenomena of demographic decline, seek innovative solutions to the challenges of inner areas by developing intersectoral place-based local development strategies, plans and programmes. There are many examples of relevant national policies and strategies in European countries, specifically those of Nordic countries and southern Europe, which have record high percentages of depopulation. In addition to the national strategy of inner areas in Italy (2013), four strategies developed by different countries appear to be relevant to this research: (I) the national strategy for inner areas in Italy (2013); (II) the Bill for Coherent Rural Development Policy in Sweden (2018); (III) France’s Rural Agenda (2019); (IV) ‘La estrategia nacional frente al reto demográfico’—the national strategy facing the demographic challenge in Spain (2019); and (V) the Swiss federal policy for rural areas and mountain regions (2015). These policies represent how national

strategies have developed, starting with the European programming that was just completed (2014–2020) and the next round of programming (2021–2027), not only specific solutions but also structural policies merged into regulatory and legislative systems. The 2030 UN’s Sustainable Development Goals have recently entered national agendas, leading the most recent policies to study mechanisms capable of producing integration with rural development goals. At the beginning of the 2000s, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) introduced the concept of a ‘new rural paradigm’ (OECD, 2006b), intending to develop, in a context where there was a reduction in agricultural employment, a policy focused on places rather than sectors, with an emphasis on investment rather than subsidies. Place-based policies introduce significant cultural changes compared to rural policies because the place-based approach at the local level helps promote public-private partnerships and integrate new stakeholders and resources into the development process. Furthermore, these initiatives call for a culture of intersectoral cooperation between the various levels of Government, central and local, to develop more effective policies. This generates new ways of coordinating between the levels of government and better use of territorial capital (OECD, 2006a).

Italian Inner Areas and the National Recovery and Resilience Plan (PNRR)

In Italy, inner areas⁽¹⁾ cover almost 60% of the national territory, approximately 23% of its total population, more than 13,540,000 inhabitants and 4,261 municipalities—53% of the national total. On the other hand, Sardinia is one of the regions with the highest percentage of inner areas, at approximately 84%. Italian inner areas can be described in terms of unused territorial capital. Economic decline and emigration have generated ‘abandoned landscapes’: agroforestry systems no longer used, disused building capital and unused local knowledge. However, there is diversification based on context in terms of the use of territorial capital. Minimal partial use of territorial capital remains a feature that unites all internal areas. The reuse and reactivation of underutilised territorial capital have been among the main objectives of the National Strategy of Inner Areas (SNAI)⁽²⁾⁽³⁾ since its implementation (Barca, Casavola, & Lucarelli, 2014).

In Italy, the abandoned, disused or underused building capital is significant. This results in not only the loss of the exchange value of real estate assets but also negative land rents, which limit investments (Lanzani & Curci, 2018). The former *Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo* (MIBACT) recognises the enhancement and use of heritage as elements that contribute ‘to preventing future disasters’, conceiving the cultural offer as a service to citizens, a central element for attracting new inhabitants, a requirement for the implementation of ‘citizenship services’ (school, health and mobility) and part of a vision of sustainable and innovative tourism, which becomes a valorisation strategy (MIBACT, 2016).

In the 2014–2020 programming period, the implementation of the SNAI in the 72 pilot territories saw the individual territorial strategies deem the redevelopment of public and private building heritage as essential. Currently, for the 2021–2027 programming period, the new definition of inner areas is moving towards significant funds: part coming from the PNRR (825 million euros), some from the complementary fund for the implementation of road infrastructures (300 million euros) and the remaining 310 million has already been allocated by the state. Furthermore, the Next Generation EU, the European Union’s temporary tool to tackle the COVID-19 pandemic, aims to promote recovery through six measures: ecological transition, digitalisation, competitiveness, training and social inclusion, territorial and gender.

The PNRR is the planning document of the Italian government that identifies the management and guidelines for Next Generation EU funds regarding the inner areas. The first measure—investment 2.1 ‘Attractiveness of historical villages’ of Mission 1-Component 3 of the PNRR—has been implemented with interventions aimed at:

- Recovering historical heritage, redevelopment of open public spaces (e.g. eliminating architectural barriers, improving street furniture) and creation of small cultural services for tourism purposes;
- Encouraging the creation and promotion of new itineraries (e.g. thematic itineraries, historical itineraries) and guided tours;
- Supporting cultural, creative, tourist, commercial, agri-food and craft activities to revive local economies by enhancing the

territory's products, knowledge and techniques (GI, 2021).⁽⁴⁾

Policies for Re-Inhabiting Inner Areas

Many policies have been implemented in various Italian regions, especially at the municipal level, to tackle depopulation through approaches aiming to recover abandoned building heritage, both public and private. In a more general sense, we consider this field to be 're-inhabiting' (De Rossi, 2018), which takes the form of policies: that aim (I) to attract new residents, be they temporary or permanent, and (II) redevelop both public and private architectural heritage. These two policies are inevitably linked because new citizenships bring a series of needs related to residence and services, which require architectural and urban redevelopment projects.

New forms of living and working in the territories, which emerged even more strongly during the pandemic, have diversified and multiplied in the last decade, overcoming the resident- worker model, which had both forms of inhabiting the territory of the schemes precisely, both in time and in space. Today, there are various forms of living characterised by the diversity of the relationships they have with places and by a form of mobility and dynamism that did not exist before COVID-19. Meloni schematises them through careful and precise classification.

- Resident inhabitants and workers: They live and work in the same place;
- Resident and non-working inhabitants: They live in one place but work in another (e.g. commuters and city-users);
- Non-resident inhabitants, remote workers for short or long periods; today we talk above all about smart working;
- Residents and non-inhabitants: those who work elsewhere but keep their residence or home and other property in another place;
- Those who do not reside and do not work: emigrants, who in inner countries often represent the majority percentage of the reference population and who maintain connections of ownership, kinship or who return for holidays (Meloni, 2020).

Furthermore, the pandemic linked to COVID-19, which since the beginning of 2020 has profoundly influenced and oriented new behaviours and reflections on new ways of living, inhabiting the territory and looking at policies, has led to the emergence of a new phenomenon, identified as 'south working'⁽⁵⁾, that provides opportunities for inner areas (Fenu, 2020).

In this regard, the Association for the Development of Industry in Southern Italy *Associazione Per Lo Sviluppo Dell'industria Nel Mezzogiorno* (SVIMEZ) 2020 Report on the economy and society of southern Italy emphasises the need to build a package of interventions focused on four clusters of smart working:

- Tax-and contribution-based incentives;
- Creation of co-working spaces;

- Investments in the offer of services to families (nursery schools and full-time health services);
- Widespread digital infrastructures capable of bridging the north/south gap and urban and peripheral areas.

The component of services and digital infrastructure becomes a fundamental element in implementing a policy, such as south working, to which a fifth element relating to the availability of residences must be added (SVIMEZ, 2020).

There are many initiatives at a regional, but above all, local level by individual administrations that seek to face the challenges of depopulation through interventions aimed at re-inhabiting. These policies, which reveal difficulties in inter-municipal collaborations, have activated a series of bottom-up projects and actions to redevelop the abandoned housing stock, improve its management and attract new residents.

To counter the depopulation of small mountain villages, the Abruzzo region, at the regional level, has instituted a regional law for municipalities with a population of fewer than 3,000 inhabitants and a demographic decline higher than the regional average over the last five years or a population of fewer than 200 inhabitants.⁽⁶⁾ The law provides for a birth allowance as a specific support measure to encourage an increase in births and enhance parenthood in small mountain municipalities and a contribution of 2,500 euros per year in favour of families who, within 90 days of acceptance of the application, undertake to transfer their residence to a small mountain town and to maintain it for at least three years.

Another case is the Molise region, which proposed the measure of 'active residency income', which provides an incentive of 700 euros per month for those who move to a Molise municipality with less than 2,000 inhabitants and to start a new business.⁽⁷⁾ The territory of Sardinia, in terms of policies related to re-inhabiting, has witnessed many initiatives in the territories of the inner areas, especially at the local level: the experience of the 'albergo diffuso' – widespread hotel in Santu Lussurgiu, Villanova Monteleone, the "one euro house" in Ollolai, the Happy Village in Fluminimaggiore and other initiatives such as the first experiences of Sustainable Energy Communities in Villanovaforru and Ussaramanna.

The Sardinia Case: The Experiences of Ollolai and Fluminimaggiore

The two case studies presented in this paragraph analyse two significant experiences in the Sardinian territory: Ollolai, with the one euro house project and Integrated urban Regeneration Plan - *Piano integrato di riordino urbano* (PIRU), and Fluminimaggiore, with the 'Happy Village' project. Both cases focus on initiatives that promote rehabilitation through the redevelopment and recovery of building heritage, which directly involve the community.

Ollolai PIRU

Ollolai is a village in the Union of Municipalities of Barbagia, province of Nuoro; it has a population of 1,216 inhabitants with a municipal area of 27.24 km² and a population density of 44.6 inhabitants/km² (ISTAT, 2021).

The negative-term population variation between 2001 and 2021 was 22.9%. The old-age index⁽⁸⁾ increased from 200 in 2002 to 290 in 2021.

The application of paragraph 9 of Article 40 of Regional Law 8 of 2015 'Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio.' by the municipality of Ollolai proposed a housing policy of one euro within the municipality in 2016. The project's aims are clear from the public municipal notice published in 2016.

'The purpose of the Municipality of Ollolai is to recover and enhance properties located in the historic centre of Ollolai for which the owners have demonstrated and demonstrate their willingness to transfer free of charge to Agencies and/or Companies and individuals willing to invest in a project overall recovery and enhancement of the historical centre called "Case ad un euro", as per City Council Resolutions nos. 26 of 30.09.2015 and 33 of 20.12.2015. Specifically, through this public notice, approved with Municipal Council Resolution no. 2 of 23/01/2016, the Municipal Administration intends to acquire an expression of interest in the acquisition of the properties indicated in art. 2 aimed at the redevelopment of the historic centre with the simultaneous creation of a widespread tourist-accommodation network or to be used for residential purposes' (Prot. N. 306, 2016). The first phase of the project consisted of the municipality researching and subsequently acquiring properties to be sold free of charge and compiling them into a list of available homes. An initial phase of filing and classification led to the selection of four properties in the historic centre that were part of the first public notice. Over time, the stock of houses has expanded to 17, according to the latest survey carried out by the administration, of which some have had work completed and have been passed on to new owners.

From the analysis of the detailed plan of the historic centre, 150 potential houses were identified by the administration as unused or in ruins and therefore potentially usable (Lecis, 2018; Madeddu, 2018b).

This phase of the project has seen significant interest from the media in Ollolai; the municipality has registered more than 2,000 expressions of interest, leading to the selection of future residents through a 'life project', which implies direct involvement in the activities of the country by future residents.

The second phase of the project, from August 2020 to February 2021, saw the drafting and beginning of the implementation of the PIRU, which has the objectives of urban and architectural redevelopment. The

implementation rules specify the objectives of the integrated plans. First, the regeneration of architectural heritage is directly linked to the regeneration of public spaces. For regeneration, the active involvement of the population is a fundamental element in its implementation and management. The aim is not only to attract new forms of citizenship but also to strengthen the existing community and build tools and awareness. The programme was articulated through multilevel governance, with tangible and intangible actions implemented by public and private entities, such as children and the elderly, encouraging young people within the population to be actuators of social innovation processes on a cultural and productive basis. The recovery process of public and private built heritage aims to stimulate investments and promote innovative forms of space management. Finally, through a participatory process accompanied by a community manager, the process of regenerating infrastructures and public spaces aimed at strengthening involvement and empowerment and co-planning actions was implemented to determine the priority and nature of the interventions. Specifically, the PIRU intervenes regarding the economic front and services, supporting new entrepreneurship, creating jobs and instituting new tools and knowledge (home agency, business incubator). The implementation phase of the PIRU is in the start-up phase. The community cooperative has launched its first initiatives explicitly related to the energy requalification of buildings, and interventions on public buildings are in the start-up phase.

Happy Village

Fluminimaggiore is part of the Union of Municipalities of Metalla and the Sea; it has a population of 2,685 inhabitants with a municipal area of 108.18 km² and a population density of 24.81 inhabitants/km² (ISTAT, 2021). The negative term's population variation between 2001 and 2021 was 14.1%. The old-age index increased from 130.8 in 2002 to 339.6 in 2021.⁽⁸⁾

The municipality of Fluminimaggiore has been promoting pensioners with the suitcase project since 2018. The design idea was born to raise the economic and social conditions of Fluminimaggiore, which is still too tied to the economic-mining crisis but with great residential tourist potential. The model is that of an elderly-friendly widespread residence, a hybridisation of the concept of a widespread hotel for the creation of a community of elderly people who, through the recovery of multiple abandoned buildings, have the opportunity to take advantage of a series of services created ad hoc. The target is elderly people over the age of 65 from northern Italy and northern Europe looking for places with a predominantly mild climate and a good quality of life. The residency offers are represented by an all-inclusive package, which includes, in addition to residency, specialised and personalised services such as health care, mobility and transport, home and personal care, cooking with local products and recreational and

educational play activities⁽⁹⁾.

The management of the project is entrusted to a community cooperative established in 2020, which will have to deal with the entire project, from the recovery of the buildings to the contract for the rental of housing, including personal services. Furthermore, the community cooperative, mainly composed of the inhabitants of Fluminimaggiore, will carry out interventions in the tourism field to enhance cultural and natural heritage, produce sustainable energy, improve transport and mobility services and enhance local productions. The project is at the beginning of the implementation phase, as in the case of Ollolai, and the cooperative is working on projects related specifically to the energy requalification of selected buildings and the construction of the reception project.

However, a structured approach is necessary to transform these specific actions into possible strategic and structured actions with a view to territorial construction (De Rossi & Mascino, 2021). The experiences and policies of the regeneration of inner areas are capable of reconstructing and producing meaning and values. However, they are configured as actions capable of reconnecting places of work and living, the coexistence and mixture of spatial, temporal and different cultures and the possibility of practising multiple and different activities and lifestyles. From this perspective, the inner areas have a tactical and strategic value not confined to their geographical areas and express a new form of culture that can build economies and societies (De Rossi & Mascino, 2021).

Open the Conclusion: Beyond the Borghi and Towards Green Communities

The projects described in the previous paragraph, although capable of including the dimensions of settlement, social and human capital, incorporate a lack of strategic dimension capable of activating the dimension of territorial capital referred to in the introductory paragraph.

The monofocal vision in the redevelopment of architectural heritage, which is also implicit in the approach relating to the attractiveness of *borghi*, risks keeping out and excluding the wider territorial dimension.

In this sense, the policy '*Attrattività dei borghi*' promote pilot projects for villages cultural, social and economic regeneration, characterised by a progressive and significant depopulation index. The two calls identified as 'Linea A' and 'Linea B' provide the notion of hamlet as a decisive criterion, of which they give a precise definition:

Linea A

'... Borghi means a small historical settlement which has maintained the recognizability of the historical settlement structure and the continuity of the historical building fabrics; in the case of small and very small municipalities, the villages can coincide with the urban center of the municipal territory, while in all other cases they are to be understood as historical nuclei mainly isolated and/or separate from the urban center

and therefore not coinciding with the historic center or portions of it. Furthermore, it should be noted that the village should not normally exceed 300 residential units'.

Linea B

Borghi are those historical settlements that are identifiable and recognisable in their original morphological-type characteristics due to the permanence of a prevalent continuity of the historical building fabrics and the value of their historical-cultural and landscape heritage. The number of inhabitants must be less than 5000 units.

Two of the three definitions provided by the *Ministero della cultura*- Ministry of culture (MIC) are not too far from those that 'Borghi più belli d'Italia' 'Most Beautiful Borghi of Italy' sets as criteria for eligibility in the association (<https://borghipiubelliditalia.it>). In particular, it must possess a certified architectural or natural heritage. Historic buildings must prevail over the whole built mass and give rise to an aesthetically homogeneous complex.

It must offer heritage that is appreciated for its urban and architectural quality to manifest through concrete facts a will and a policy of enhancement, development, promotion and animation, meeting certain criteria.

In both lines, the following are characteristic: the historical settlement structure, the permanence of a prevalent continuity of the historical building fabrics and the original morphological-type characteristics.

Linea A finances 21 projects and, in particular, assigns up to 20 million euros to a single pilot project proposed by each region. More limited than the first, Linea B finances just over 229 small municipalities, for just under 2 million euros per intervention.

The risks and criticalities are manifold: the hypothesis of concentrating a significant part of the available resources on a few villages (one per region); today the possible outcome of this line appears even more worrying, which risks not rewarding the quality of the proposals, the ability to involve communities and individuals working in the area and the concrete long-term employment effects, triggering real actions of inequality which, in consideration of the discriminatory criteria used in some cases, are provoking the revolt of the territories.

The debate on *borghi* seems to have become significant; identifying and recognising an inhabited centre as a village acquires rewards for pondering development strategies and the attractiveness of inner areas. However, on the other hand, there is a risk of mystification or that the concept of a village could transform the village into a tourist village or a convenient container in which to store, deforming it, the radical diversity of Italian territorial heritage.

⁽¹¹⁾.

In the contemporary sense, the word *borgo* is not impartial. The use and abuse that, if it does not risk attributing to this representation, a distorted idea of systems of action and

development in our inner areas. De Rossi and Barbera reiterated that the borgo nomenclature should not be used, but our countries need to be called places to build real habitability, made up of new economies and forms of social innovation. Enhancement alone is of little use.

(12).

The concept of the village should instead arouse the rethinking of communities of practices, capable of placing the territorial capital, described in the first part of this article, as an element of reactivation that brings with it not only architectural redevelopment but also social, economic and cultural redevelopment. Therefore, building strategic projects and projects of meaning becomes essential, in which space architectures can take on the value of a place, and planning in a broader sense can become a community-building endeavour in all respects. Placing the inner areas at the centre of a rethinking of a development model not centred on building and construction from scratch, but rather a vision where the vast territorial fixed capital, made up of villages and agricultural and river arrangements, woods and minor infrastructures, requires reinterpretation, reuse, maintenance and renewal (De Rossi, 2020). This trajectory directs towards an ecological transition where the territorial dimension is central, not necessarily based on a territorialist approach or vision, but which can frame the issue from a point of view that is not only local but broader and more systemic.

The landscape can be an element of territorial regeneration for inner areas by turning it into clusters in which to experience a new ecological transition, where the green economy is understood as a pervasive cluster that informs society as a whole and constitutes the context of future social competition. It not only concerns energy, but also the set of all the dimensions inherent in infrastructural equipment, the way of producing and consuming, the environment and the landscape, lifestyles and behaviours (UNCCEM, 2021).

The concepts previously expressed take on relevance and concreteness through green communities, defined in their fields of action by Article 72 of Law 221 of 2015, which underlines the need for a National Strategy.

The fields of action are as follows:

- Integrated and certified management of the agroforestry heritage, including the exchange of credits deriving from the capture of carbon dioxide, the management of biodiversity and the certification of the wood supply chain;
- Integrated and certified management of water resources;
- Production of energy from local renewable sources, such as hydroelectric micro-plants, biomass, biogas, wind, cogeneration and biomethane;
- Development of sustainable tourism capable of enhancing local products;
- Construction and sustainable management of the building stock and infrastructure of a modern mountain;

- Energy efficiency and intelligent integration of plants and networks;
- Sustainable development of production activities (zero waste production);
- Integration of mobility services;
- Development of a sustainable farm model that is also energy independent through the production and use of energy from renewable sources in the electrical, thermal and transport sectors.

As described by National Union of Municipalities and Mountain Authorities - *Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani* (UNCCEM), green communities can be recognised as concrete, implementable policies that open up lines of invention and actions relevant to strategic regeneration policies in the context of inner areas. UNCCEM, taking up the fields of action, declines the lines of intervention and fields of action: supporting investments for the development of renewable energy sources; promoting organic, sustainable and short-chain agriculture and enhancing the growth potential of quality agriculture; encouraging innovative building efficiency policies; stimulating the spread of applications that allow significant reductions in primary energy consumption in public and private buildings; encouraging the creation of electric mobility networks; planning interventions for the implementation and dissemination of Green Public Procurement (GPP); develop waste containment and recycling activities; improve the efficiency of domestic energy consumption; promote and adopt behaviours and tools for sustainable mobility; participate in processes of definition and control of green policies and the development of smart and sustainable valleys (UNCCEM, 2021) (13).

In these terms, green communities can be identified as elements transforming themselves from tools into policies. They generate the possibility of enhancing their peculiarities and their tangible and intangible assets in a logic of green growth, capable of strengthening relationships between mountain municipalities and rural areas, given excellent protection and the enhancement of goods of general usability. On the other hand, they favour a correct exchange between these and the metropolitan productive realities, which must and will also be able to contribute economically, thanks to greater wealth, to the development of territories otherwise destined for impoverishment and depopulation. Therefore, green communities are identified as one of the PNNR actions that see the ecological transition as one of the Next Generation EU project pillars. Specifically, the second mission of the PNNR, Green Revolution and Ecological Transition, deals with the major themes of sustainable agriculture, the circular economy, energy transition, sustainable mobility, energy efficiency of buildings, water resources and pollution, to improve the sustainability of the economic system and ensure a fair and inclusive transition towards a society with zero environmental impact. Therefore, green communities open up to innovative governance scenarios by aiming at synergistic actions between the public and private sectors and can

articulate the complex operational steps that characterise their consolidated identities and actions. In addition, they allow for the strengthening of the territorial dimension, central to the contexts of inner areas, capable of being inserted within a global policy context.

REFERENCES

- [1] Barca, F., Casavola, P., & Lucarelli, S. (2014). STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE: DEFINIZIONE, OBIETTIVI, STRUMENTI E GOVERNANCE. Collana Materiali Uval N.31.
- [2] De Rossi, A. (2018). Riabitare l'Italia: Le aree interne tra abbandoni e riconquiste. Donzelli. <https://books.google.it/books?id=6H5UvwEACAAJ>
- [3] Fenu, N. (2020). Aree interne e covid. LetteraVentidue.
- [4] GI. (2021). Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Governo Italiano. <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>
- [5] Lanzani, A., & Curci, F. (2018). Le Italie in contrazione tra crisi e opportunità. In *Riabitare l'Italia*. A cura di De Rossi A. (Donzelli).
- [6] Lecis, V. (2018). Ollolai e le case a un euro. Condaghes.
- [7] Madeddu, D. (2018). Ollolai. Il paese venduto a un euro diventa meta turistica. Il Sole 24 ORE. <https://www.ilsole24ore.com/art/ollolai-paese-venduto-un-euro-diventa-meta-turistica-AEiNbGHG>
- [8] Meloni, B. (2020). Aree interne, multifunzionalità e rapporto con le città medie. In *Aree interne e Covid*. A cura di Fenu N. LetteraVentidue.
- [9] MIBACT. (2016). Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo: Linee Guida per la Strategia Nazionale per le Aree Interne. MIBACT Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.
- [10] OECD. (2006). Reinventing Rural Policy. OECD. <https://www.oecd.org/regional/37556607.pdf>
- [11] SVIMEZ. (2020). Rapporto SVIMEZ 2020 sull'economia e la società del mezzogiorno. SVIMEZ. http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2020/11/rapporto_2020_sintesi.pdf
- [12] Woods, M. (2006). Redefining the 'Rural Question': The New 'Politics of the Rural' and Social Policy. *Social Policy & Administration*, 40(6), 579-595. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2006.00521.x>

NOTES

1. The inner areas are areas significantly distant from the centers of supply of essential services (education, health and mobility), rich in important environmental and cultural resources and highly diversified by nature and following centuries-old anthropization processes. We call internal those areas significantly distant from the centers of supply of essential services (education, health and mobility), rich in important environmental and cultural resources and highly diversified by nature and following centuries-old processes. We call internal those areas significantly distant from the centers of supply of essential services (education, health and mobility), rich in important environmental and cultural resources and highly diversified by nature and as a result of centuries-old anthropization processes.
2. The National Strategy for Inner Areas (SNAI) represents an innovative national policy of development and territorial cohesion that aims to counter the marginalization and the phenomena

of demographic decline typical of the internal areas of our country.

<https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>

3. https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Relazione_CIPE_ARIN_T_311218.pdf
4. ¹ <https://cultura.gov.it/borghi>
5. South Working, South working) l. s.le m. Remote work for companies physically located in Northern Italy, carried out from home or in a smart working regime by people who live in Southern Italy www.treccani.it
6. <https://www.regione.abruzzo.it/content/spopolamento-liris-approvato-elenco-comuni-beneficiari-misure-urgenti>
<https://www.chietitoday.it/economia/misure-contro-spopolamento-comuni-montani-abruzzo.html>
7. <https://www.regione.molise.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16690>
8. The age index measures the relationship between the population over the age of 65 and that under the age of 5
9. <https://www.terracruda.org/it/contenuto/progetti/progetto-happy-village>
10. <http://www.vita.it/it/article/2022/02/14/pnrr-bando-borghi-da-rifare/161850/>
11. <https://www.orticalab.it/Paesi-che-diventano-villaggi-turistici>
12. <https://www.nuovairpinia.it/2022/01/30/non-chiamiamoli-piu-borghi-la-scelta-di-stupinigi-e-il-pnrr/>
13. <https://uncem.it/wp-content/uploads/2021/06/UNCem-Strategia-Montagne-e-Aree-interne-futuro-giu2021.pdf>

RIGENERAZIONE TERRITORIALE E POLITICHE ABITATIVE. ESPERIENZE E POLITICHE NELLE AREE INTERNE DELLA SARDEGNA

Sommario

L'Italia presenta un grande patrimonio edilizio abbandonato, in disuso o sottoutilizzato, le aree interne necessitano di un ripensamento di modello di sviluppo non incentrato sull'edilizia e costruzioni ex-novo. Le esperienze studiate nella ricerca analizzano le due casi nel territorio della Sardegna di Ollolai (Progetto casa a 1 euro/P.I.R.U) e Fluminimaggiore (progetto Happy village) che avviano politiche per le aree interne partendo dal patrimonio edilizio; pratiche che possono trovare nelle Green Community la dimensione che li possa portare a creare scenari di innovatività della governance rafforzando la dimensione territoriale.

Parole-chiave: Aree interne, green community, PNRR, Borghi, place based policy

Introduzione

La "questione rurale" appare sempre più presente nelle politiche e nell'agenda degli stati che, interessati da fenomeni di declino demografico, cercano soluzioni innovative alle sfide delle aree interne, sviluppando strategie, piani e programmi intersettoriali di sviluppo locale place-based.

A livello europeo sono molteplici le esperienze significative di politiche e strategie nazionali dei paesi europei, con particolare riferimento ai casi di aree che, nei paesi nordici e in quelli dell'Europa meridionale, registrano percentuali elevate di spopolamento. Oltre alla strategia nazionale delle aree interne interne in Italia (2013) appaiono rilevanti ai fini della presente ricerca 4 strategie sviluppate in differenti paesi: (I) Strategia Nazionale delle aree interne in Italia (2013); (II) Bill for Coherent Rural Development Policy in Sweden - Progetto di legge per una politica di sviluppo

rurale coerente in Svezia (2018); (III) "Rural Agenda" - L'agenda rurale in Francia (2019); (IV) La strategia nacional frente al reto demográfico - La strategia nazionale di fronte alla sfida demografica in Spagna (2019); (V) Politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni montane Svizzera (2015).

Queste rappresentano esempi di come le strategie nazionali abbiano elaborato, a partire dalla programmazione europea appena terminata (2014-2020) e la prossima (2021-2027), non solo soluzioni puntuali, ma politiche strutturali confluite in impianti normativi e legislativi. Di recente, gli obiettivi dello sviluppo sostenibile 2030 sono entrati nelle Agende nazionali, portando le policy più recenti a studiare meccanismi capaci di produrre una integrazione con gli obiettivi di sviluppo rurale. Già a partire dagli inizi degli anni 2000 l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) introduce il concetto di "nuovo paradigma rurale", con l'obiettivo di sviluppare, in un contesto dove si registrava una riduzione dell'occupazione agricola, una politica focalizzata sui luoghi piuttosto che sui settori con un'enfasi sugli investimenti piuttosto che sui sussidi. Le politiche place-based introducono importanti cambiamenti culturali rispetto alla politica rurale, perché l'approccio basato sul luogo a livello locale contribuisce a promuovere partenariati pubblico-privato e a integrare nuovi stakeholders e risorse nel processo di sviluppo. Inoltre, queste iniziative sollecitano una cultura di cooperazione intersettoriale tra i vari livelli, centrali e locali, con il fine di sviluppare politiche più coerenti. Ciò genera nuove modalità di coordinamento tra i livelli di governo e un migliore utilizzo del capitale territoriale (OECD, 2006).

Aree interne tra SNAI e PNRR

In Italia, le aree interne⁽¹⁾ coprono quasi il 60% dell'intero territorio nazionale, circa il 23% della sua popolazione totale, con oltre 13.540.000 abitanti e 4.261 comuni, il 53% del totale nazionale e in questo quadro la Sardegna è una delle regioni con la percentuale più alta di aree interne, circa l'84%. Le aree interne italiane possono essere descritte in termini di capitale territoriale non utilizzato. La decrescita economica e l'emigrazione hanno generato "paesaggi dell'abbandono": sistemi agro-forestali non più utilizzati, capitale edilizio in disuso, saperi locali non impiegati. Esiste comunque una diversificazione in base al contesto in termini di utilizzo del capitale territoriale. Tuttavia un utilizzo parziale molto limitato del capitale territoriale resta un carattere che accomuna la totalità delle aree interne. Il riutilizzo e la riattivazione del capitale territoriale sottoutilizzato è uno dei principali obiettivi che la SNAI (Strategia Nazionale delle aree interne) sia è posta dall'inizio della sua attuazione (Barca et al., 2014).

In Italia, il capitale edilizio abbandonato, in disuso o sottoutilizzato è rilevante, questo porta con sé non solo la perdita del valore di scambio del patrimonio immobiliare ma anche rendite fondiarie negative che limitano gli investimenti (Lanzani & Curci, 2018). La valorizzazione e l'utilizzo del patrimonio vengono riconosciuti dall'ex Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (MIBACT) come elementi che contribuiscono "a prevenire disastri futuri" concependo l'offerta culturale come servizio al cittadino, elemento centrale per attirare nuovi abitanti e per l'implementazione dei "servizi di cittadinanza" (scuola, salute e mobilità), e con una visione del turismo sostenibile e innovativa che diventa strategia di valorizzazione (MIBACT, 2016).

Nel periodo di programmazione 2014-2020, l'attuazione della SNAI nei 72 territori pilota ha visto le singole strategie territoriali porre la riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico e privato come elemento essenziale. Attualmente, per il periodo di programmazione 2021-2027 si va verso la nuova definizione delle aree interne che prevede lo stanziamento di ingenti fondi di provenienza mista: dal PNRR (825 milioni di euro), dal fondo complementare

per l'implementazione delle infrastrutture stradali (300 milioni di euro) e i restanti 310 milioni già stanziati dallo Stato. Il NextGenerationEU (NGEU), lo strumento temporaneo dell'Unione Europea per affrontare la pandemia di COVID-19, ha l'obiettivo di promuovere la ripresa attraverso sei misure: transizione ecologica, digitalizzazione, competitività, formazione e inclusione sociale, territoriale e di genere. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il documento di programmazione del governo italiano che individua la gestione e gli indirizzi dei fondi NGEU, per quanto concerne le aree interne, ha messo in atto una prima misura, l'investimento 2.1 "Attrattività dei borghi storici" della Missione 1 - Componente 3 del PNRR che mira a realizzare interventi finalizzati a:

- promuovere il recupero del patrimonio storico, la riqualificazione degli spazi pubblici aperti (es. eliminando le barriere architettoniche, migliorando l'arredo urbano), la creazione di piccoli servizi culturali anche a fini turistici;
- favorire la creazione e promozione di nuovi itinerari (es., itinerari tematici, percorsi storici) e visite guidate;
- sostenere le attività culturali, creative, turistiche, commerciali, agroalimentari e artigianali, volte a rilanciare le economie locali valorizzando i prodotti, i saperi e le tecniche del territorio.(4) (GI, 2021)

Politiche di riabitare nelle aree interne

In diverse regioni italiane sono state attuate molteplici politiche soprattutto a livello comunale per combattere lo spopolamento attraverso approcci incentrati sul recupero di un patrimonio edilizio in abbandono, sia pubblico che privato. In senso più generale possiamo individuare questo campo come quello che sempre più è riconosciuto come il "riabitare" (De Rossi, 2018) e che si traduce in azioni che da lato puntano ad attrarre nuovi residenti, siano essi temporanei o permanenti, e dall'altro a riqualificare il patrimonio architettonico sia pubblico che privato. Queste due politiche sono inevitabilmente collegate, perché le nuove cittadinanze portano con sé una serie di esigenze che, legate alla residenza e ai servizi, richiedono progetti di riqualificazione architettonica e urbana. Le nuove forme di abitare e lavorare nei territori, emerse con ancora più forza durante la pandemia, si sono diversificate e moltiplicate nell'ultimo decennio, superando il modello di abitante residente-lavoratore stanziale che nell'abitare il territorio seguiva schemi precisi sia nella dimensione temporale che in quella spaziale. Oggi si registrano una varietà di forme che si caratterizzano per la diversità dei rapporti che hanno con i luoghi e per una forma di mobilità e dinamicità che prima non esisteva. Meloni li schematizza attraverso una classificazione attenta e precisa:

- Abitanti residenti e lavoratori: abitano e lavorano nello stesso luogo;
- Abitanti residenti e non lavoratori: abitano in un luogo ma lavorano in un altro (es. pendolari e city-users);
- Abitanti non residenti, lavoratori da remoto per periodi più o meno lunghi; oggi si parla soprattutto di smart working;
- Residenti e non abitanti: coloro che lavorano da altre parti ma mantengono residenza o spesso casa e altre proprietà in un altro luogo;
- Nati che non risiedono e non lavorano: gli emigrati che spesso nei paesi dell' interno rappresentano percentuali di popolazione di riferimento maggioritaria, i quali mantengono connessioni di proprietà, di parentela, o che tornano per le vacanze (Meloni, 2020).

Inoltre, la pandemia legata al COVID 19, che dall'inizio del 2020 ha profondamente influenzato e orientato i comportamenti e le riflessioni su nuovi modi di vivere, di abitare il territorio e di guardare alle politiche, ha portato a una declinazione inedita del fenomeno dello smart working che, definito south working, ha

rappresentato un'opportunità per le aree interne (Fenu, 2020).⁽⁵⁾

A questo riguardo, il Rapporto 2020 dell'Associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ) sull'economia e la società del mezzogiorno¹ pone l'accento sulla necessità di costruire intorno allo smart working un pacchetto di interventi concentrato su quattro cluster: 1) incentivi di tipo fiscale e contributivo; 2) creazione di spazi di co-working; 3) investimenti sull'offerta di servizi alle famiglie (asili nido, tempo pieno, servizi sanitari); 4) infrastrutture digitali diffuse in grado di colmare il gap Nord/Sud e tra aree urbane e periferiche. Se la componente dei servizi e dell'infrastruttura digitale diventa elemento fondamentale per poter implementare una politica come il south working va certamente aggiunto un quinto elemento relativo alla disponibilità di residenze (SVIMEZ, 2020).

Sono molteplici le iniziative a livello regionale, ma soprattutto locale, da parte delle singole amministrazioni, che hanno cercato di affrontare le sfide dello spopolamento attraverso interventi finalizzati al riabitare. Queste policy, che rilevano una difficoltà a costruire collaborazioni intercomunali, hanno attivato una serie di progetti e azioni dal basso per la riqualificazione e gestione del patrimonio edilizio abitativo abbandonato e per l'attrazione di nuovi residenti.

A livello regionale la regione Abruzzo, per contrastare lo spopolamento dei piccoli paesi di montagna, ha promosso una legge regionale per i comuni con una popolazione inferiore a 3.000 abitanti e con un calo demografico superiore a quello della media regionale nell'arco degli ultimi 5 anni o con popolazione inferiore a 200 abitanti. La legge prevede un assegno di natalità quale misura specifica di sostegno per favorire l'incremento delle nascite e valorizzare la genitorialità nei piccoli comuni di montagna, e un contributo pari a 2.500 euro annui in favore dei nuclei familiari che, entro novanta giorni dall'accoglimento della domanda, si impegnano a trasferire la propria residenza in un piccolo comune montano e a mantenerla per almeno tre anni.⁽⁶⁾

Un altro caso è quello della regione Molise che ha proposto la misura del "reddito di residenza attiva" che eroga un incentivo mensile pari a 700 euro al mese per chi si trasferisce nel Molise e apre un'attività in un Comune con meno di 2.000 abitanti.⁽⁷⁾

Il territorio della Sardegna, in termini di politiche legate al riabitare, ha assistito a molteplici iniziative nei territori delle aree interne soprattutto a livello comune: l'esperienza dell'albergo diffuso a Santu Lussurgiu e il progetto pilota di Villanova Monteleone, le case a 1 euro ad Ollolai e altre iniziative come l'Happy Village di Fluminimaggiore, le prime esperienze di comunità energetica di Villanovafornu e Ussaramanna.

Il caso Sardegna. Le esperienze di Ollolai e Fluminimaggiore

I due casi studio presentati in questo paragrafo analizzano due esperienze significative nel territorio della Sardegna: Ollolai con il progetto case a 1 euro e P.I.R.U. e Fluminimaggiore con il progetto Happy Village. Entrambi i casi si focalizzano su iniziative che promuovono il riabitare attraverso un processo di riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio che vede in modo diretto il coinvolgimento della comunità.

Ollolai. PIRU

Ollolai è un paese dell'Unione dei Comuni della Barbagia nella provincia di Nuoro; conta una popolazione di 1.216 abitanti con una superficie comunale di 27,24km² e una densità abitativa di 44,6 ab/km² (ISTAT 2021). La variazione della popolazione, i termini negativi, tra il 2001 e il 2021 è pari al 22,9%. L'indice di vecchiaia passa dal valore di 200 del 2002 a 290 del 2021⁽⁸⁾.

Il comune di Ollolai in applicazione del comma

9 dell'art. 40 della legge regionale 8 del 2015 propone a partire dal 2016 all'interno del proprio comune la politica delle case a 1 euro. Dall'avviso comunale pubblico pubblicato nel 2016 di evincono le finalità del progetto.

"Finalità del Comune di Ollolai è quella di recuperare e valorizzare immobili siti nel centro storico di Ollolai per i quali, i proprietari hanno dimostrato e dimostrano la disponibilità alla cessione gratuita a favore di Agenzie e/o Società e privati disponibili ad investire in un progetto complessivo di recupero e valorizzazione del centro storico denominato "Case ad un euro", come da Delibere del Consiglio Comunale nn. 26 del 30.09.2015 e 33 del 20.12.2015. Nello specifico attraverso il presente avviso pubblico, approvato con Delibera della Giunta Comunale n. 2 del 23/01/2016, l'Amministrazione Comunale intende acquisire manifestazione di interesse per l'acquisizione degli immobili indicati all'art. 2 finalizzate alla riqualificazione del centro storico con contestuale creazione di una rete turistico-ricettiva diffusa o da utilizzare per finalità abitative" (Prot. n. 306, 2016). La prima fase del progetto è consistita nella ricerca e nella successiva acquisizione di immobili da parte del comune da cedere gratuitamente per poterli immettere nella lista delle abitazioni disponibili. Una fase iniziale di schedatura e classificazione ha portato alla selezione di quattro immobili in centro storico che facevano parte del primo avviso pubblico. secondo l'ultimo rilievo effettuato con l'amministrazione lo stock di case si è ampliato sino ad arrivare a 17 e una parte di queste è stata riqualificata ed è stata assegnata ai nuovi proprietari. Dall'analisi del piano particolareggiato del centro storico sono 150 le case potenziali individuate dall'amministrazione come inutilizzate o diroccate e quindi potenzialmente utilizzabili (Lecis 2018; Madeddu 2018b).

Questa fase del progetto ha visto un grande interesse da parte dei media su Ollolai; il comune ha registrato più di 2.000 manifestazioni di interesse portando alla selezione dei futuri residenti attraverso un "progetto di vita" che implica un diretto coinvolgimento nelle attività del paese dei futuri residenti.

La seconda fase del progetto si è svolta da agosto 2020 a febbraio 2021 e ha visto la redazione e l'inizio dell'attuazione del PIRU che ha avuto come obiettivo la riqualificazione urbanistica e architettonica. Le norme di attuazione precisano in modo chiaro gli obiettivi dei piani integrati: in primis la rigenerazione del patrimonio architettonico legato in modo diretto alla rigenerazione degli spazi pubblici. Una rigenerazione che vede come elemento fondamentale il coinvolgimento attivo della popolazione per la sua attuazione e gestione, con lo scopo, non solo di attrarre nuove forme di cittadinanza, ma anche di rafforzare la comunità esistente e di costruire strumenti e consapevolezza. Il programma è stato articolato attraverso una governance multilivello, con azioni materiali e immateriali attuate da soggetti pubblici e privati con un fine ultimo che è quello di lavorare sulle fasce più deboli come quelle dei bambini e degli anziani, spronando le fasce giovani della popolazione a essere attori di processi di innovazione sociale su base culturale e produttiva. Il processo di recupero del patrimonio costruito pubblico e privato punta a stimolare investimenti e promuovere forme innovative di gestione degli spazi. Il processo di rigenerazione delle infrastrutture e degli spazi pubblici, attraverso il percorso partecipativo accompagnato da un community manager, ha puntato a rafforzare il coinvolgimento e la responsabilizzazione attraverso azioni di co-progettazione per declinare la priorità e natura degli interventi. Nello specifico il PIRU interviene sul fronte economico e su quello dei servizi, supportando nuova imprenditorialità, creando occupazione e portando

nuovi strumenti e conoscenze (Agenzia della casa, Incubatore di impresa). A oggi la fase attuativa del PIRU è in fase di avvio. La cooperativa di comunità ha avviato le sue prime iniziative legate nello specifico alla riqualificazione energetica degli edifici mentre gli interventi sugli immobili pubblici sono in fase di avvio.

Happy Village

Fluminimaggiore fa parte dell'Unione di Comuni di Metalla e il Mare; conta una popolazione di 2.685 abitanti, ha una superficie comunale di 108,18 km² e una densità abitativa di 24,81 ab/km² (ISTAT 2021). La variazione della popolazione, i termini negativi, tra il 2001 e il 2021 è pari al 14,1%. L'indice di vecchiaia passa dal valore di 130,8 del 2002 a quello di 339,6 del 2021.

Il comune di Fluminimaggiore dal 2018 promuove il progetto Pensionati con la valigia; l'idea progettuale nasce per cercare di risollevare le condizioni economiche e sociali di Fluminimaggiore che, dopo la crisi del settore minerario e la dismissione delle produzioni, sta puntando a valorizzare le forti potenzialità turistico residenziali. Il modello è quello della residenza diffusa a misura d'anziano, un'ibridazione del concetto di albergo diffuso per la creazione di una comunità di anziani che, attraverso il recupero di molteplici immobili abbandonati, possa usufruire di una serie di servizi alla persona creati ad hoc. Il target sono anziani over 65 provenienti dal nord Italia e dal Nord Europa in cerca di luoghi con clima prevalentemente mite e con una buona qualità della vita.⁽⁹⁾ L'offerta di residenza è rappresentata da un pacchetto all inclusive che comprende, oltre alla residenza, servizi specialistici e personalizzati quali assistenza sanitaria, mobilità e trasporti, cura della casa e della persona, cucina con prodotti locali, attività ludico ricreative e formative.

La gestione del progetto è affidata alla Cooperativa di Comunità, costituita nel 2020, che si dovrà occupare dell'intero progetto dal recupero degli edifici, all'assegnazione in affitto degli alloggi fino alla organizzazione e gestione dei servizi alla persona. Inoltre, La Cooperativa di Comunità, composta principalmente da abitanti di Fluminimaggiore, ha il compito di realizzare interventi in campo turistico, finalizzati alla valorizzazione del patrimonio culturale e naturale e delle produzioni locali, alla produzione di energia sostenibile, alla progettazione di servizi di trasporto e mobilità. A oggi il progetto è all'inizio della fase attuativa e, come nel caso di Ollolai, la cooperativa si sta occupando di progetti legati nello specifico alla riqualificazione energetica di alcuni edifici selezionati e alla costruzione del progetto di accoglienza. Seppur siano progetti a livello comunale e ancora in fase di attuazione, entrambi sono rilevanti perché, partendo dalla necessità di riqualificare il patrimonio architettonico, pongono il capitale insediativo in stretta relazione con il capitale umano e sociale per costruire una serie di azioni di valorizzazione, gestione e governance del patrimonio non solo a fini abitativi. In entrambi i casi studio le comunità sono elemento centrale negli interventi di riqualificazione architettonica. I due paesi hanno visto accompagnare il processo di riqualificazione urbana alla nascita di una cooperativa di comunità, le prime due in Sardegna. Queste esperienze testimoniano che gli interventi di recupero del patrimonio edilizio per conservare la memoria del luogo e attivare un nuovo sviluppo devono essere associati a interventi per ricostruzione e la riattivazione delle comunità locali per cui la progettazione deve essere indirizzata a verificare le possibilità di creare nuove qualità e nuovi interessi negli spazi da riqualificare e/o ricostruire (Caterina 2016).

Un approccio più strutturato è però necessario per trasformare queste azioni puntuali in possibili azioni strategiche e strutturate, in un'ottica di costruzione territoriale (De Rossi & Mascino 2021). Le esperienze e le politiche di rigenerazione delle aree interne non sono solo capaci di ricostruire e produrre senso e valori, ma si configurano anche come azioni in grado di

riconnettere i luoghi del lavoro e dell'abitare e di garantire, attraverso la compresenza e commistione di ordini spaziali, temporali e culturali diversi, la possibilità di praticare attività e stili di vita molteplici e differenti. In questa prospettiva, le aree interne hanno una valenza tattica e strategica che, non confinata ai loro ambiti geografici, si traduce in una nuova forma di cultura alla base della costruzione di economie e società (De Rossi & Mascino 2021).

Conclusione aperta. Oltre i borghi e verso le Green communities

I progetti descritti nel precedente paragrafo, seppur capaci di includere al loro interno la dimensione del capitale insediativo, sociale e umano, mostrano una carenza di dimensione strategica che possa garantire una reale attivazione del capitale territoriale così come descritto nella introduzione.

La visione mono focale nella riqualificazione del patrimonio architettonico, che è implicita anche nell'approccio relativo all'attrattività dei Borghi, rischia di tenere fuori ed escludere la dimensione territoriale più ampia.

In tal senso i due avvisi dell'"attrattività dei Borghi" promuovono progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi caratterizzati da un indice di spopolamento progressivo e rilevante. I due bandi identificati come Linea A e Linea B forniscono come criterio dirimente la nozione di borgo, del quale danno una definizione puntuale:

Linea A

"...si intende per borgo un piccolo insediamento storico che ha mantenuto la riconoscibilità della struttura insediativa storica e la continuità dei tessuti edilizi storici; nel caso di piccoli e piccolissimi comuni, i borghi possono coincidere con il centro urbano del territorio comunale, mentre in tutti gli altri casi sono da intendersi come nuclei storici prevalentemente isolati e/o separati rispetto al centro urbano e pertanto non coincidenti con il centro storico o porzioni di esso. Inoltre si precisa che il borgo non dovrà superare, di norma, le 300 unità abitative."

Linea B

"I borghi storici si intendono quegli insediamenti storici chiaramente identificabili e riconoscibili nelle loro originarie caratteristiche tipo-morfologiche, per la permanenza di una prevalente continuità dei tessuti edilizi storici e per il valore del loro patrimonio storico-culturale e paesaggistico. Introducendo il numero di abitanti che deve essere inferiore alle 5000 unità "Le definizioni fornite dal Ministero della Cultura (MIC) non sono troppo distanti da quelle che "Borghi più belli d'Italia" pone come criteri per l'ammissibilità nell'associazione, in particolare due delle tre:

- possedere un patrimonio architettonico e/o naturale certificato. Gli edifici storici devono prevalere sull'insieme della massa costruita e dar luogo ad un complesso esteticamente omogeneo;
- offrire un patrimonio che si faccia apprezzare per qualità urbanistica e architettonica;
- manifestare attraverso fatti concreti una volontà e una politica di valorizzazione, sviluppo, promozione e animazione, rispondente a determinati criteri.

In entrambe le linee emergono come caratterizzanti: la struttura insediativa storica, la permanenza di una prevalente continuità dei tessuti edilizi storici e le originarie caratteristiche tipo-morfologiche.

La linea A finanzia 21 progetti ed in particolare attribuisce a un solo progetto pilota proposto da ciascun Regione fino a 20 milioni di euro. Il bando sulla linea B, più limitato rispetto al primo, finanzia poco più di 229 piccoli comuni, per poco meno di 2 milioni di euro ad intervento.

I rischi e le criticità vengono molteplici: "l'ipotesi di concentrare una parte significativa delle risorse disponibili su pochi Borghi (uno per regione); oggi appare ancora più preoccupante il possibile esito di questa linea, che rischia di non premiare la qualità

delle proposte, la capacità di coinvolgimento delle comunità e dei soggetti che lavorano sul territorio e le concrete ricadute occupazionali sul lungo periodo, innescando vere e proprie azioni di disuguaglianza che in considerazione dei criteri discriminatori, in alcuni casi utilizzati, stanno suscitando la rivolta dei territori. (10).

Il dibattito sui borghi sembra diventato centrale e l'identificazione e la riconoscibilità di un centro abitato come borgo acquisisce premialità per ponderare strategie di sviluppo e attrattività delle aree interne. Esiste un rischio di mistificazione o ancora di più che il concetto di borgo possa trasformare i paesi in un villaggio turistico (11) o un comodo contenitore dove riporre, deformandola, la radicale diversità del patrimonio territoriale italiano.

La parola borgo, nell'accezione contemporanea, non è una parola imparziale, l'uso e l'abuso che se ne fa rischia di attribuire a questo immaginario un'idea distorta di sistemi di azione e sviluppo nelle nostre aree interne. Come ribadito da De Rossi e Barbera, la nomenclatura borgo non dovrebbe essere utilizzata, ma i nostri paesi necessitano di essere chiamati i luoghi dove costruire una reale abitabilità, fatta di nuove economie e forme di società, di innovazione. La sola valorizzazione serve a poco. (12).

Il concetto di borgo dovrebbe condurre piuttosto al ripensamento di comunità di pratiche capaci di porre il capitale territoriale, descritto nella prima parte di questo articolo, come elemento di riattivazione che porta con sé non solo una riqualificazione architettonica, ma allo stesso tempo sociale, economica e culturale. Per tale motivo, diventa fondamentale costruire progetti strategici e progetti di senso nei quali gli spazi e le architetture possano assumere una valenza di luogo, e la progettualità in senso più ampio possa diventare in tutto e per tutto un cantiere di costruzione di comunità. Le aree interne diventano il fulcro della riflessione su un modello di sviluppo non incentrato sull'edilizia e sulle costruzioni ex-novo, ma piuttosto su una visione dove il vasto capitale fisso territoriale, fatto di borghi e sistemazioni agricole e fluviali, di boschi e infrastrutture minori, deve essere reinterpretato, riusato, mantenuto, rinnovato (De Rossi 2020). Una traiettoria che indirizzi verso una transizione ecologica che renda la dimensione territoriale centrale che, pur senza essere orientata verso un approccio o una visione territorialista, sia in grado di inquadrare la questione da un punto di vista non solo locale ma più ampio e sistemico. Un approccio che permetta alle azioni precedentemente descritte, che pongono al centro il capitale insediativo e sociale nelle politiche di sviluppo locale, di riconoscere la centralità del paesaggio e della transizione ecologica come motore di sviluppo futuro.

Il parlamento italiano in questo senso inserisce la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi fra i principi fondamentali della Costituzione della Repubblica attraverso la proposta di legge costituzionale approvata dal parlamento votato in via definitiva alla Camera dei deputati, che modifica gli articoli 9 e 41 della Costituzione.

Il Paesaggio perciò può essere considerato come elemento di rigenerazione territoriale per le aree interne generando

nuova transizione ecologica per la quale la green economy sia intesa come un cluster pervasivo che informa l'insieme della società e costituisce il contesto della futura competizione sociale, non riguarda solo l'energia, ma l'insieme di tutte le dimensioni che ineriscono le dotazioni infrastrutturali, il modo di produrre e consumare, l'ambiente e il paesaggio, gli stili di vita e i comportamenti (UNCCEM 2021). (13).

I concetti precedentemente espressi assumono una rilevanza e concretezza attraverso le green community, definite nei suoi campi di azione dall'articolo 72 della legge 221 del 2015.

I campi d'azione sono i seguenti

- a) gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale, anche tramite lo scambio dei crediti derivanti dalla cattura dell'anidride carbonica, la gestione della biodiversità e la certificazione della filiera del legno;
- b) gestione integrata e certificata delle risorse idriche;
- c) produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i microimpianti idroelettrici, le biomasse, il biogas, l'eolico, la cogenerazione e il biometano;
- d) sviluppo di un turismo sostenibile, capace di valorizzare le produzioni locali;
- e) costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture di una montagna moderna;
- f) efficienza energetica e integrazione intelligente degli impianti e delle reti; g) sviluppo sostenibile delle attività produttive (zero waste production);
- h) integrazione dei servizi di mobilità;
- i) sviluppo di un modello di azienda agricola sostenibile che sia anche energeticamente indipendente attraverso la produzione e l'uso di energia da fonti rinnovabili nei settori elettrico, termico e dei trasporti.

Come descritte da UNCCEM, le green community possono essere riconosciute come politiche concrete implementabili che aprono a linee di invento e azioni rilevanti per delle politiche strategiche di rigenerazione in contesti di aree interne. Uncem declina le linee di intervento e i campi di azione:

- sostenere gli investimenti per lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili;
- promuovere l'agricoltura biologica, sostenibile e di filiera corta e valorizzare le potenzialità di crescita della agricoltura di qualità;
- incoraggiare politiche di efficienza innovativa dell'edilizia;
- stimolare la diffusione di applicazioni che consentano significative riduzioni dei consumi di energia primaria negli edifici pubblici e privati;
- favorire la realizzazione di reti di mobilità elettrica; programmare interventi di implementazione e diffusione di Green Public Procurement;
- sviluppare le attività di contenimento e riciclo dei rifiuti;
- migliorare l'efficienza del consumo energetico domestico;
- promuovere e adottare comportamenti e strumenti per la mobilità sostenibile;
- partecipare a processi di definizione e controllo delle politiche green e dello sviluppo delle valli intelligenti e sostenibili (UNCCEM 2021).

Per tale motivo, le green community diventano quel paradigma che, trasformandosi da strumento in politica, sia capace di garantire la valorizzazione delle peculiarità, dei beni materiali e immateriali delle aree interne in una logica green, andando da un lato a rafforzare rapporti fra comuni montani e rurali, in vista della maggiore tutela e valorizzazione di beni di generale fruibilità, e dall'altro a favorire un corretto scambio fra questi e le realtà produttive metropolitane, che dovranno e potranno contribuire anche economicamente, grazie alle maggiori ricchezze, allo sviluppo di territori altrimenti destinati a impoverirsi e a spopolarsi.

Le green community sono individuate come una delle azioni del PNRR che considera la transizione ecologica uno dei pilastri del progetto Next Generation EU. Nello specifico la seconda Missione del PNRR, Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica, si occupa dei grandi temi dell'agricoltura sostenibile, dell'economia circolare, della transizione energetica, della mobilità sostenibile, dell'efficienza energetica degli edifici, delle risorse idriche e dell'inquinamento, al fine di migliorare la sostenibilità del sistema economico e di assicurare una transizione equa e inclusiva verso una società a impatto ambientale pari a zero. Le Green Community aprono scenari di innovatività della

governance perché puntano ad azioni sinergiche tra settore pubblico e privato e sono in grado di declinare i complessi step operativi. Inoltre, mettere al centro la green community porta a un rafforzamento della dimensione territoriale che, fondamentale e strategica nei contesti di aree interne, va a inserirsi all'interno di un contesto di policy globale

NOTE

1. Chiamiamo interne quelle aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), ricche di importanti risorse ambientali e culturali e fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione
2. La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) rappresenta una politica nazionale innovativa di sviluppo e coesione territoriale che mira a contrastare la marginalizzazione ed i fenomeni di

declino demografico propri delle aree interne del nostro Paese.

3. <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>
4. https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Relazione_CIPE_ARIN_T_311218.pdf
5. ¹<https://cultura.gov.it/borghi>
6. South Working, South working) l. s.le m. Remote work for companies physically located in Northern Italy, carried out from home or in a smart working regime by people who live in Southern Italy www.treccani.it
7. <https://www.regione.abruzzo.it/content/spopolamento-liris-approvato-elenco-comuni-beneficiari-misure-urgenti>
<https://www.chietitoday.it/economia/misure-contro-spopolamento-comuni-montani-abruzzo.html>
8. <https://www.regione.molise.it/flex/cm/pages/S>

9. [erveBLOB.php/L/IT/IDPagina/16690](https://www.orticalab.it/Paesi-che-diventano-villaggi-turistici)
10. The age index measures the relationship between the population over the age of 65 and that under the age of 5
11. <https://www.terracruda.org/it/contenuto/progetti/progetto-happy-village>
12. <http://www.vita.it/it/article/2022/02/14/pnrr-bando-borghi-da-rifare/161850/>
13. <https://www.nuovairpinia.it/2022/01/30/non-chiamiamoli-piu-borghi-la-scelta-di-stupinigi-e-il-pnrr/>
14. <https://www.orticalab.it/Paesi-che-diventano-villaggi-turistici>
15. <https://www.nuovairpinia.it/2022/01/30/non-chiamiamoli-piu-borghi-la-scelta-di-stupinigi-e-il-pnrr/>
16. <https://uncem.it/wp-content/uploads/2021/06/UNCEM-Strategia-Montagne-e-Aree-interne-futuro-giu2021.pdf>