

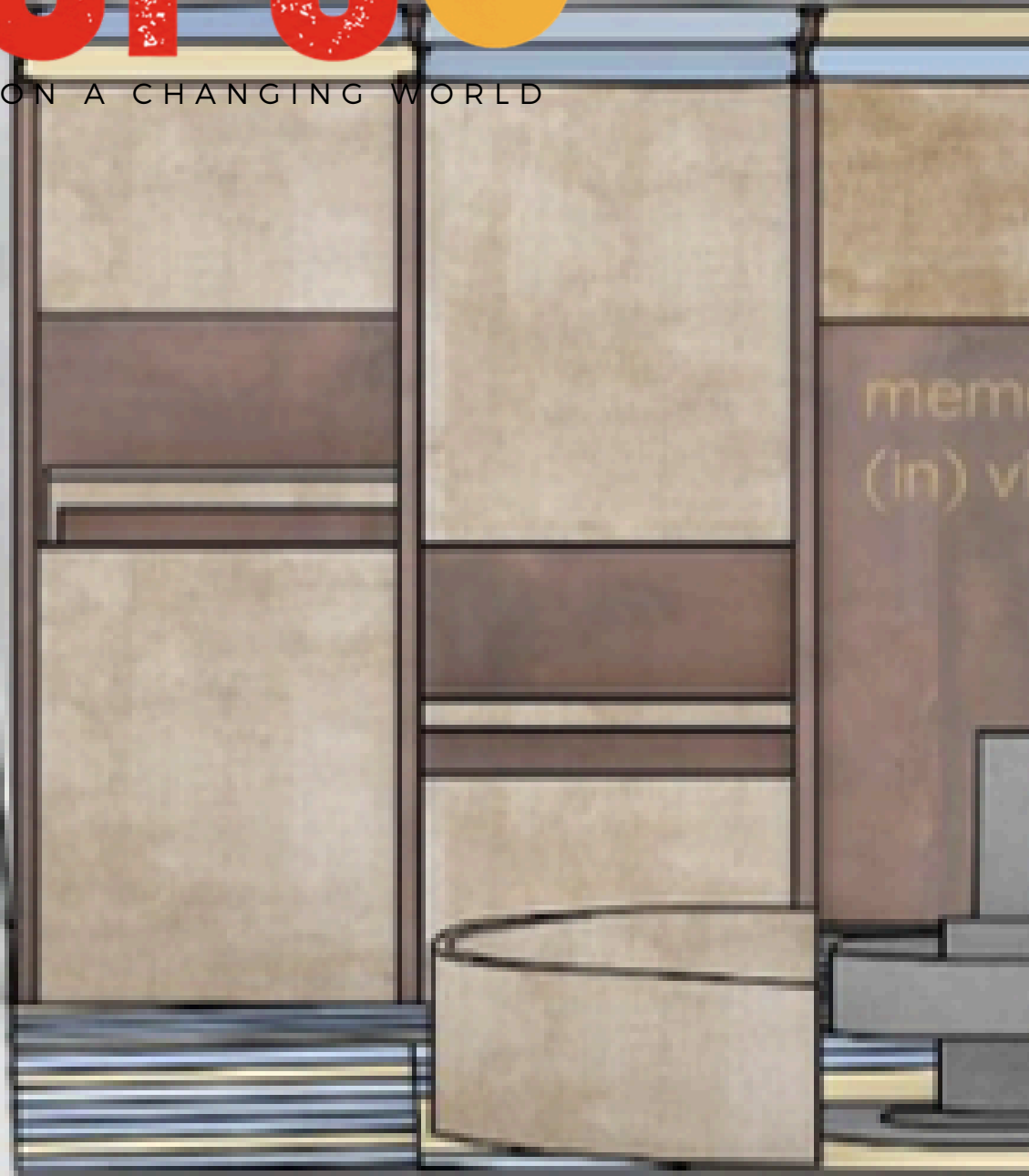
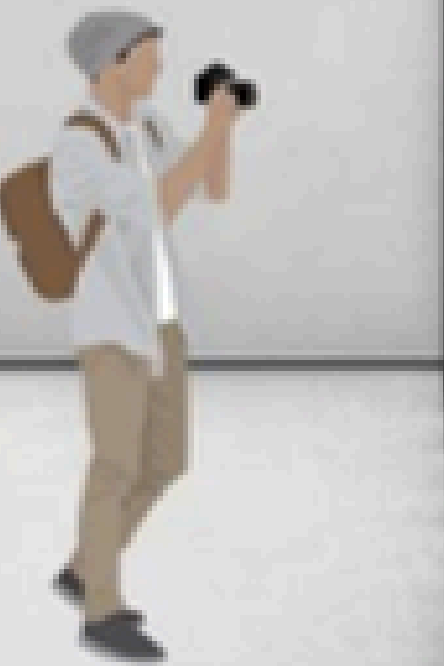
VOLUME 02 | ISSUE 01 | 2026

ISSN 3103-7054

DROPS

URBAN
AND TERRITORIAL
REGENERATION
AND RESILIENCE

REFLECTIONS ON A CHANGING WORLD



PERUGIA STRANIERI
UNIVERSITY PRESS

DROPS

Reflections on a Changing world

| VOLUME 02 | ISSUE 01 | 2026



PERUGIA STRANIERI
UNIVERSITY PRESS



DROPS

Reflections on a Changing world

|VOLUME 02| ISSUE 01 | 2026

Responsabile Scientifico

Chiara Biscarini

Direttore Editoriale

Antonello Lamanna

Comitato Scientifico

Chiara Biscarini

Francesco Asdrubali

Federica Guazzini

Stefania Tusini,

Maura Marchegiani

Valentino Santucci

Editore

Perugia Stranieri University Press

Università per Stranieri di Perugia

Piazza Fortebraccio 4,

06123 Perugia

Redazione

Campus Unistrapg

Via C. Manuali 3, Palazzina Valitutti,

06122 Perugia

Segreteria tecnica

Germana Zito

Periodicità: annuale (Special Issue)

Tipologia di pubblicazione (pdf/online)

Lingua: Ita/Eng

Published by Perugia Stranieri University Press

Copyright © 2026

All rights reserved.

Immagine di copertina di Margherita Raffaella Blois

|Volume 02| Issue 01 | 2026

ISSN 3103-7054

Perugia, Italia

Online: maggio 20206

IN COLLABORAZIONE CON



RESILIENCE IN PRACTICE

NUOVI MODELLI E PARADIGMI DI SVILUPPO URBANO PER LA TRANSIZIONE ECOLOGICA

Nel 2009 la popolazione urbana mondiale ha superato per la prima volta nella storia dell'umanità quella rurale. Nel 1800, solo il 2% della popolazione mondiale viveva in città; nel 1900, tale percentuale era salita a circa il 10%, mentre nel 1950, il 71% della popolazione mondiale viveva in campagna e solo il 29% nelle città. Continuando di questo passo, secondo l'ONU, entro il 2050 quasi il 70% della popolazione mondiale vivrà nella città. Le città producono l'80% del reddito globale e causano il 75% delle emissioni di gas serra.

Problematiche come l'inquinamento atmosferico e acustico, il cambiamento climatico e il fenomeno dell'isola urbana di calore, la congestione della mobilità, il consumo eccessivo di suolo affliggono le città sia dei paesi sviluppati che di quelli in via di sviluppo. Non ha senso parlare di transizione ecologica e di un nuovo modello di sviluppo sostenibile senza un coinvolgimento prioritario delle città, motori dello sviluppo economico ma anche causa dei principali impatti sull'ambiente.



FRANCESCO ASDRUBALI

**DIRETTORE DEL MASTER IN
RIGENERAZIONE E
RESILIENZA URBANA E
TERRITORIALE**

TRASFORMAZIONE TEMPORANEA DELLO SPAZIO PUBBLICO URBANISTICATATTICA

I ben noti 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile Globale dell'Agenda ONU per il 2030 (Sustainable Development Goals) non potranno essere raggiunti senza un effettivo coinvolgimento e coordinamento delle aree urbane e delle relative amministrazioni.

A livello europeo, sono state fissate alcune priorità (transizione energetica, trasformazione digitale, inclusione sociale) per le quali le città e i relativi territori sono fondamentali.

In particolare, l'Unione Europea ha lanciato il programma New European Bauhaus per ridisegnare l'Europa in modo più sostenibile e inclusivo. Il programma, nell'ambito del Green Deal europeo, guida la trasformazione delle città attraverso la sostenibilità, l'estetica e l'inclusione, per re-immaginare una vita sostenibile in Europa attraverso il contributo di cittadini, esperti, imprese e istituzioni, nonché la European Urban Initiative, che ha finanziato buone pratiche di rigenerazione urbana in chiave sostenibile.



Anche in Italia, numerosi piani e programmi, quali il Programma Nazionale per la Ricerca, la Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente e il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR) individuano diverse tematiche per le quali le città dovranno essere protagoniste: cambiamento climatico e mitigazione, mobilità sostenibile, transizione verde e digitale, gestione integrata dei rifiuti, edilizia sostenibile, salvaguardia del verde e del capitale naturale.

PATRIMONIO STORICO

L'Italia ha uno straordinario patrimonio storico artistico e naturale, che necessita di una significativa riqualificazione e di una valorizzazione alla luce delle grandi problematiche del XXI secolo ed in chiave moderna e tecnologicamente avanzata. E' inoltre necessaria un'inversione di tendenza nei confronti delle politiche di urbanizzazione e di consumo di suolo, in continua crescita secondo i dati di ISPRA: nel 2025, in Italia il consumo di suolo continua a una media di circa 2,3 metri quadrati al secondo, equivalente a circa 20 ettari al giorno. Le conseguenze includono la perdita di biodiversità, della capacità del suolo di assorbire acqua e di contrastare il fenomeno dell'isola urbana di calore.

La rigenerazione urbana in chiave sostenibile non può prescindere dal coinvolgimento non solo delle amministrazioni locali, ma anche del tessuto imprenditoriale e del sistema delle imprese.

Nati nel 2005 dai principi per gli investimenti responsabili dell'ONU, i criteri ESG (Environmental - Social - Governance) sono ormai centrali per molti enti ed aziende, soprattutto di grandi dimensioni, e rappresentano una bussola per le aziende attive nella lotta ai cambiamenti climatici, per i diritti umani, lo sviluppo sostenibile, la transizione ecologica e che mettono al centro delle proprie politiche la responsabilità sociale e ambientale.

SVILUPPO URBANO

Per calare nelle politiche di sviluppo urbano i principi globali della transizione ecologica serve pertanto una nuova classe di professionisti, che possano raccogliere le grandi sfide della rigenerazione urbana e territoriale, guidare i processi di riqualificazione del patrimonio culturale e naturale, gestire l'adeguamento edilizio, sismico ed energetico dello stock edilizio, coniugando le tematiche della sostenibilità ambientale, economica e sociale con quelle della mitigazione, dell'adattamento e della resilienza.



RESILIENT CITIES

COME SOSTIENE CARLO RATTI, NELLE NOTE CURATORIALI DELLA BIENNALE DI ARCHITETTURA DI VENEZIA DEL 2025

“PER DECENNI, DA QUANDO ABBIAMO INIZIATO A TENERE IN CONTO LE EMISSIONI DI CARBONIO, LA RISPOSTA DELL’ARCHITETTURA ALLA CRISI CLIMATICA È STATA INCENTRATA SULLA MITIGAZIONE, SULLE RIDUZIONI DEL NOSTRO IMPATTO SUL CLIMA. QUEST’APPROCCIO NON È PIÙ SUFFICIENTE. L’ARCHITETTURA DEVE ANDARE OLTRE LA SOLA MITIGAZIONE, RICOLLEGARSI ALLA SUA LUNGA STORIA DI ADATTAMENTO E RIPENSARE IL MODO IN CUI PROGETTIAMO PER UN MONDO ORMAI ALTERATO”

Per andare incontro a queste tendenze, l’Università per Stranieri di Perugia ha varato nell’anno accademico 2024/25 un Master sulla rigenerazione e resilienza urbana e territoriale, con sede a Norcia, nel cuore di un territorio, la Valnerina, ferito dagli eventi sismici del 2016. Il Master sta dando un contributo fondamentale alla riflessione e al dibattito sulla ricostruzione non solo del tessuto edilizio ed infrastrutturale, ma anche di quello economico e sociale.

In questo numero di Drops sono pubblicati i project work sviluppati dagli allievi della prima edizione del Master, che testimoniano con la loro qualità e varietà l’approccio interdisciplinare scelto come principio guida del Master. I temi affrontati vanno dalla riqualificazione del verde urbano a quella degli spazi pubblici, dalla valorizzazione del turismo all’approfondimento del ruolo dell’infrastruttura sociale nella riattivazione dei territori fragili, fino alla rigenerazione di borghi e alla valorizzazione dei servizi ecosistemici.

FRANCESCO ASDRUBALI

Professore ordinario di Fisica tecnica ambientale presso l’Università per Stranieri di Perugia,

DROPS

REFLECTIONS ON A CHANGING WORLD



REVIEWERS:

CHIARA CHIATTI

TOMMASO PACETTI

RESERARCHERS @STRANIERI UNIVESITY OF PERUGIA



INDICE

CONSIDERAZIONI E PROPOSTE SULLA CONTINUITÀ E LA RESILIENZA DELLO SPAZIO PUBBLICO DI NORCIA

Riccardo Amendola, Prof. Francesco Berni.....p.6

IL TURISMO IN VALNERINA TRA CRITICITÀ E PROSPETTIVE: DATI, GOVERNANCE E SPUNTI PER STRATEGIE DI SVILUPPO

Iris Benoni, Prof. Marco Pizzi.....p.26

IL PARCO DELLA MEMORIA DI NORCIA: RIGENERARE UN LUOGO, RICOSTRUIRE UNA COMUNITÀ

Gaia Biscarini, Prof.ssa Camilla Sorignani.....p.58

MEMORIE (IN) VISTA: PROGETTARE LA TEMPORANEITÀ IN CONTESTI VULNERABILI

Margherita Raffaella Blois, Prof. Francesco Bernip.70

AREE INTERNE E MONTANE: VALORIZZAZIONE DEI SERVIZI ECOSISTEMICI

Chiara Ciarlini, Prof.ssa Maura Marchegiani.....p.90

SPAZI APERTI COME INFRASTRUTTURE SOCIALI: UN MODELLO DI RIGENERAZIONE URBANA DEL BORGO DI PALE NEL COMUNE DI FOLIGNO

Gina Elisabetta Diotallevi, Prof. Francesco Berni.....p.100

FORMARE PER RICOSTRUIRE: IL MASTER “RIGENERAZIONE E RESILIENZA URBANA E TERRITORIALE”

Antonio Duca, Prof. Francesco Asdrubali, Prof. Francesco Bernip.134

VERSO UN NUOVO REGOLAMENTO EDILIZIO: DA SIENA AI GIORNI NOSTRI

Francesco Mariucci, Prof. Francesco Berni, Prof. Giulio Forleo.....p.154

NORCIA 2050: UNA VISIONE STRATEGICA DI RIGENERAZIONE ETICA E DIGITALE

Andrea Serena, Prof. Francesco Asdrubali.....p.178

LA RATIO LEGIS DELL'EMERGENZA E IL PARADIGMA DELLA TEMPORANEITÀ NEGLI INTERVENTI PUBBLICI DI ASSISTENZA ALLA POPOLAZIONE: IL COMUNE DI CASCIA NEL SISMA 2016

Stella Tozzi, Prof.ssa Maura Marchegiani.....p.190

L'INFRASTRUTTURA SOCIALE PER RIATTIVARE TERRITORI FRAGILI

Matteo Zampolini, Prof. Francesco Berni.....p.222



CONSIDERAZIONI E PROPOSTE SULLA CONTINUITÀ E LA RESILIENZA DELLO SPAZIO PUBBLICO DI NORCIA

Autore: Riccardo Amendola⁽¹⁾

Supervisor: Prof. Francesco Berni⁽²⁾

(1) Studente del Master di I livello in Rigenerazione e resilienza urbana e territoriale, I edizione

(2) Professore associato di Pianificazione e Progettazione Urbana, Università di Firenze

1. RIGENERAZIONE URBANA E NORCIA

A conclusione del percorso di studio del Master in Rigenerazione e resilienza urbana e territoriale, sembrava natura contribuire al miglioramento del territorio che ci ha ospitati quale risultato di un percorso che è esso stesso parte di un processo di rigenerazione. Un territorio, quello di Norcia e di tutto il cratere, profondamente segnato negli ultimi decenni da calamità naturali e, di conseguenza, dalle scelte di gestione delle situazioni emergenziali. Si parla di circostanze in cui inevitabilmente vanno prese decisioni rapidamente e dando la priorità a determinati aspetti a scapito di altri. Solo a posteriori si può dare un giudizio critico, non tanto per screditare, quanto per imparare dal passato ed orientare le scelte future.

In questo contributo si pone particolare attenzione allo spazio pubblico quale elemento fondante delle comunità urbane e dello spirito cittadino. Spesso trascurato e sottovalutato in una società dove la proprietà privata ha assunto fin troppa rilevanza generando conflitti nei confronti della collettività. Ciò comporta l'esplorazione di nuove politiche di governo e strumenti di intervento sul territorio, come la rigenerazione urbana per l'appunto, finalizzate a risanare le situazioni urbane di degrado con un approccio multidisciplinare ed integrato, facenti propri i principi della sostenibilità sociale, ambientale ed economica.

1.1 Premesse generali: l'importanza dello spazio pubblico

È nato prima lo spazio pubblico o la città? La domanda è solo una trasposizione del famoso proverbio "è nato prima l'uovo o la gallina?", ma sembra ugualmente calzante. La città, infatti, nasce come forma di organizzazione delle società stanziali e, dunque, dalla necessità di spazi e luoghi utili ai rapporti sociali. Senza spazio pubblico non c'è città, non vale il contrario invece.

Si può dire che la vita sociale è l'incrocio fra lo spazio e il tempo. Nel mondo della sociologia urbana, due sono le grandi teorie secondo cui può essere interpretato lo spazio:

- La prima lo considera espressione dell'azione sociale. Secondo Lefebvre, infatti, lo spazio è tripartito in: percepito, legato all'esperienza fisica, concepito, rappresentazione concettuale della stratificazione delle azioni sociali, e vissuto, medium di interazione e luogo di espletamento delle relazioni. Lo spazio è dunque generato dalle relazioni sociali, frutto della sedimentazione delle convinzioni tramite le



abitudini. Quest'ultima considerazione trova però contraddizione nelle dinamiche urbane attuali in cui lo spazio è prodotto ed espressione dei conflitti generati dal potere sociale del mercato immobiliare e della proprietà privata. Si è generato così un conflitto con la produzione "democratica" dello spazio in quanto frutto del diritto alla partecipazione, contributo diretto alla creazione, e del diritto all'appropriazione, libera occupazione e fruizione [1];

- La seconda lo considera come condizione alla struttura sociale. Park, riteneva essere necessario lo studio delle relazioni spaziali e temporali degli uomini in quanto influenzati dalle forze selettive, distributive ed adattive che agiscono nell'ambiente. Evidenzia dunque il rapporto fra organizzazione spaziale ed organizzazione sociale come elementi di analisi. Riteneva che tramite l'analisi del sistema urbano si ottenga la constatazione diretta degli stili di vita dei gruppi sociali e quindi la comprensione dei meccanismi sociali. Questa interpretazione vede la città come un mosaico le cui aree sono definite dall'azione di gruppi o individui. Considera in definitiva la comunità sociale sovrapposta alla comunità biotica, aspetto fisicamente determinato della struttura sociale [2].

In entrambi i casi, lo spazio pubblico, sia che venga conformato e modificato dalla società sia che influenzi le scelte e l'organizzazione di quest'ultima, è evidente come svolga un ruolo fondamentale nella vita sociale delle città. A partire, quindi, da basi più sociologiche che urbanistiche, si evidenzia come vada posta particolare attenzione alle politiche e alle modalità di intervento nei contesti urbani, consci del fatto che queste costruiscono un complesso "gioco di attori". Ogni intervento modifica l'interazione tra un vasto numero di soggetti sociali che quindi devono essere presi in considerazione, secondo un percorso bottom up piuttosto che top down, ai fini di una corretta progettazione. È questo il quadro all'interno del quale si inseriscono le politiche di governance [3]. Il progetto diviene così occasione di *Renovatio urbis* in quanto un insieme di interventi locali permettono la modificazione del ruolo e dell'immagine della città, o parti di essa, degli usi che ne vengono fatti dai cittadini e del senso di appartenenza e riconoscimento che questi ne hanno.

1.2 L'evoluzione storica e territoriale di Norcia: un'analisi critica

La storia di Norcia è un'espressione di profonda resilienza, che si manifesta attraverso un'evoluzione costante del suo tessuto urbano e sociale in un rapporto dialettico con il territorio circostante.

Le prime evidenze di insediamenti risalgono addirittura al Paleolitico medio, ma è nel V secolo a.C. con i Sabini che il centro acquisisce una rilevanza strategica. Successivamente, l'influenza romana, a partire dal 300 a.C., ne ha plasmato il ruolo, trasformandola in un importante municipio rinomato per la produzione agricola. L'era cristiana ha poi segnato un'importante svolta, in quanto la città, sede di diocesi dal IV secolo, è diventata la culla di San Benedetto, la cui opera monastica ha contribuito a tramandare la cultura classica in Europa e ha segnato in modo permanente l'immagine e la vocazione religiosa. È con la costituzione del libero Comune intorno all'anno Mille e la crescita fino al XIV secolo che si ha avuto il consolidamento del potere civico, testimoniato dalla costruzione delle mura di cinta, simbolo della resilienza nurcina nonostante i frequenti terremoti. Tuttavia, la peste del XIV secolo ha frenato lo slancio urbano. Il Rinascimento ha rappresentato una fase di grande rinnovamento, caratterizzata dalla fioritura dell'architettura e dalla nascita di accademie e un teatro. Il rapporto con lo Stato Pontificio è rimasto teso, come dimostrato dalla costruzione della Castellina, che simboleggia il controllo papale sulla comunità locale. I secoli successivi sono stati segnati da eventi catastrofici, in particolare, i terremoti



del XVIII e XIX secolo, che hanno distrutto gran parte del patrimonio edilizio, ma hanno anche stimolato continue rinascite e ricostruzioni. L'annessione al Regno d'Italia nel 1860 ha portato un'ondata di opere pubbliche che hanno ridisegnato il volto della città, proiettandola verso la contemporaneità [4].

Il territorio di Norcia, sviluppato sulla Piana di Santa Scolastica, un'antica conca lacustre di origine tettonica [5], possiede anche un notevole valore dal punto di vista della biodiversità, ospitando circa 1800 specie vegetali. La rete idrografica, che include il Fiume Sordo e il Rio Torbidone, ha storicamente permesso lo sviluppo delle Marcite, un sistema agricolo irriguo unico nell'Italia peninsulare. Questa tecnica, che potrebbe risalire all'epoca benedettina, consente molteplici sfalci annuali e impedisce il congelamento invernale per via delle temperature costanti garantite dal continuo flusso d'acqua delle risorgive. Nonostante il loro valore storico culturale, le Marcite si trovano oggi in stato di degrado per l'abbandono delle pratiche agricole e la difficile riconversione.

1.3 Perché parlare di rigenerazione in questo contesto

Per comprenderlo a fondo va innanzitutto evidenziato il problema. A ciò serve un breve excursus storico di come si sia evoluto il contesto urbano e sociale negli ultimi decenni. Prima del terremoto del 1979, l'assetto urbano era pressoché racchiuso all'interno delle mura. A seguito del sisma, la città ha subito una rapida espansione fuori dalle mura, con una pianificazione non ben definita che ha portato ad una netta separazione tra il nuovo insediamento e il centro storico, dovuta alla circonvallazione, e la nascita dell'area industriale. Con il terremoto del 1997 si è mantenuta la struttura urbana ormai delineata, una corona d'espansione fuori le mura più densa ed un'area industriale distaccata ma sempre più autonoma. Tendenza consolidata anche dopo gli eventi sismici del 2016. La costruzione delle Soluzioni Abitative Emergenziali (SAE) ha accentuato la dislocazione a macchia di leopardo, creando ampi vuoti e spostando il fulcro della vita cittadina verso la zona industriale, che è diventata un polo alternativo al centro storico. Questo ha portato a un progressivo isolamento fisico e sociale del nucleo antico.

L'espansione edilizia ha compromesso il rapporto storico tra la città e la campagna, creando una barriera che separa il centro storico dal territorio agricolo circostante. La crescita della zona industriale e l'edificazione senza rispetto per il contesto hanno causato una perdita dei caratteri architettonici e urbanistici tradizionali, con le Marcite che rappresentano l'unica eccezione a questo processo. La continuità dei corridoi naturali è a rischio, e il verde urbano, benché presente, risulta frammentato e isolato dai sistemi boschivi circostanti [6].

In sostanza, l'evoluzione urbana di Norcia si è manifestata attraverso un progressivo allontanamento dal suo nucleo storico. È chiaro come durante tutti questi processi non siano stati adeguatamente valutati i costi sociali e ambientali in cui si stava andando incontro: la priorità dello spazio privato rispetto a quello pubblico, la formazione di comunità ristrette alla ricerca di una maggior "qualità", l'assenza di spazi di incontro e socializzazione, l'occupazione di aree semi-rurali, l'esplosione del trasporto su gomma, l'impermeabilizzazione di aree sempre più vaste e quindi la sottrazione di spazio alla natura; sono solo alcuni dei problemi generati.

È in contesti dove c'è maggior coesione sociale e attaccamento al proprio territorio, come hanno dimostrato di essere i nursini, che i processi di rigenerazione possono trovare più efficacia. Tramite la partecipazione delle persone si evidenziano i problemi, i bisogni, le richieste di tutti gli attori in gioco, e si cerca collettivamente risposta tramite proposte



di intervento concrete e volute. Condizioni indispensabili per far sì che i luoghi vengano poi riconosciuti e vissuti, favorendo il senso di appartenenza e la fruizione dello spazio.

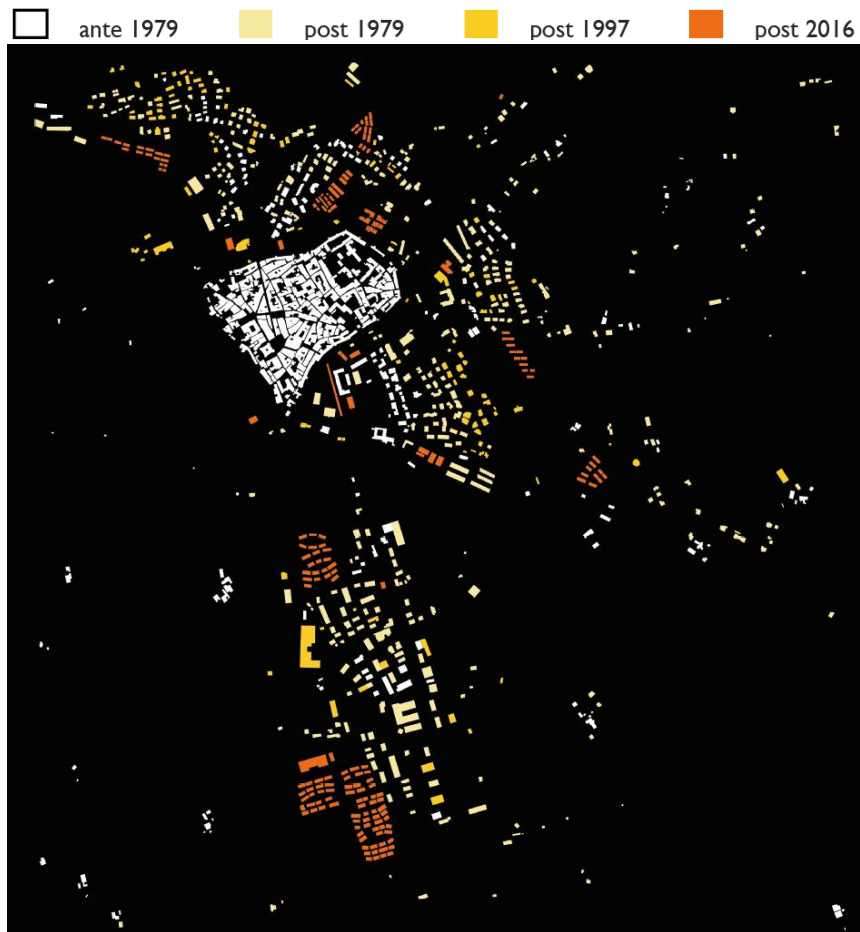


Figura 1 – Periodizzazione dell'edificato di Norcia [6].



2. LA CONTINUITÀ DELLO SPAZIO PUBBLICO

2.1 Gli spazi di Norcia

La vita sociale della città si sviluppa principalmente lungo l'asse urbano che collega Porta Romana a Porta Ascolana. Su questo si insediano la maggioranza delle attività commerciali entro le mura, principalmente di carattere eno-gastronomico, ricettivo e turistico. Sempre dentro le mura sono localizzati gli edifici pubblici e religiosi di primaria importanza, eccezion fatta per quelli temporaneamente delocalizzati. In sostanza, tolti i pochi bar e locali di ritrovo, i flussi sembrano privilegiare un target turistico piuttosto che locale. Di fatti, le attività ed i luoghi di interesse e ritrovo per i nursini si sono spostati nei pressi del perimetro esterno delle mura o addirittura nell'area industriale di più recente espansione.

Tra gli spazi pubblici spiccano le poche aree verdi che si trovano al di fuori delle mura cittadine o che le lambiscono. Queste ultime, infatti, sono state recentemente oggetto di riqualificazione per connettere Porta Romana al parcheggio per i pullman a sud-ovest. Si evidenzia poi, per rilevanza ambientale oltre che per dotazione di verde, la fascia di connessione ecologica che attraversa il territorio nursino e a cui appartengono le Marcite. Questa fascia non solo assume un importante ruolo ambientale, che sarà approfondito di seguito, ma rappresenta anche una grande occasione di connessione tra parti di città e territorio tramite la mobilità lenta. Non a caso il percorso dell'ex ferrovia Spoleto-Norcia è già da tempo oggetto di riqualificazione a livello territoriale.

Si evidenzia, inoltre, che la scelta post sisma del 2016 di delocalizzare la popolazione in distese di SAE, unità abitative unifamiliari con piccole proprietà esterne "private" e ben pochi spazi comuni di ritrovo, se non quelli dedicati al passeggio o al collegamento casa-parcheggio, ha fatto sì che il senso di sicurezza individuale abbia prevalso sul senso di collettività. Si è così andato a frammentare quel tessuto sociale che, in un contesto urbano denso, genera gli incontri lungo le strade, nei negozi, nei bar, e che forgia le relazioni sociali. Andando a disperdere la popolazione, invece, si è senza dubbio intervenuti in modo rapido e mirato in termini di sistemazione temporanea, ma si è perso in termini sociali ed anche ambientali essendo state occupate vaste aree di territorio che prima erano destinate ad attività agricole, coerentemente con le caratteristiche naturali del luogo, e che d'ora in avanti verranno mantenute con caratteristiche urbane, essendo state dotate di infrastrutture e sottoservizi, e rimarranno di proprietà della protezione civile.

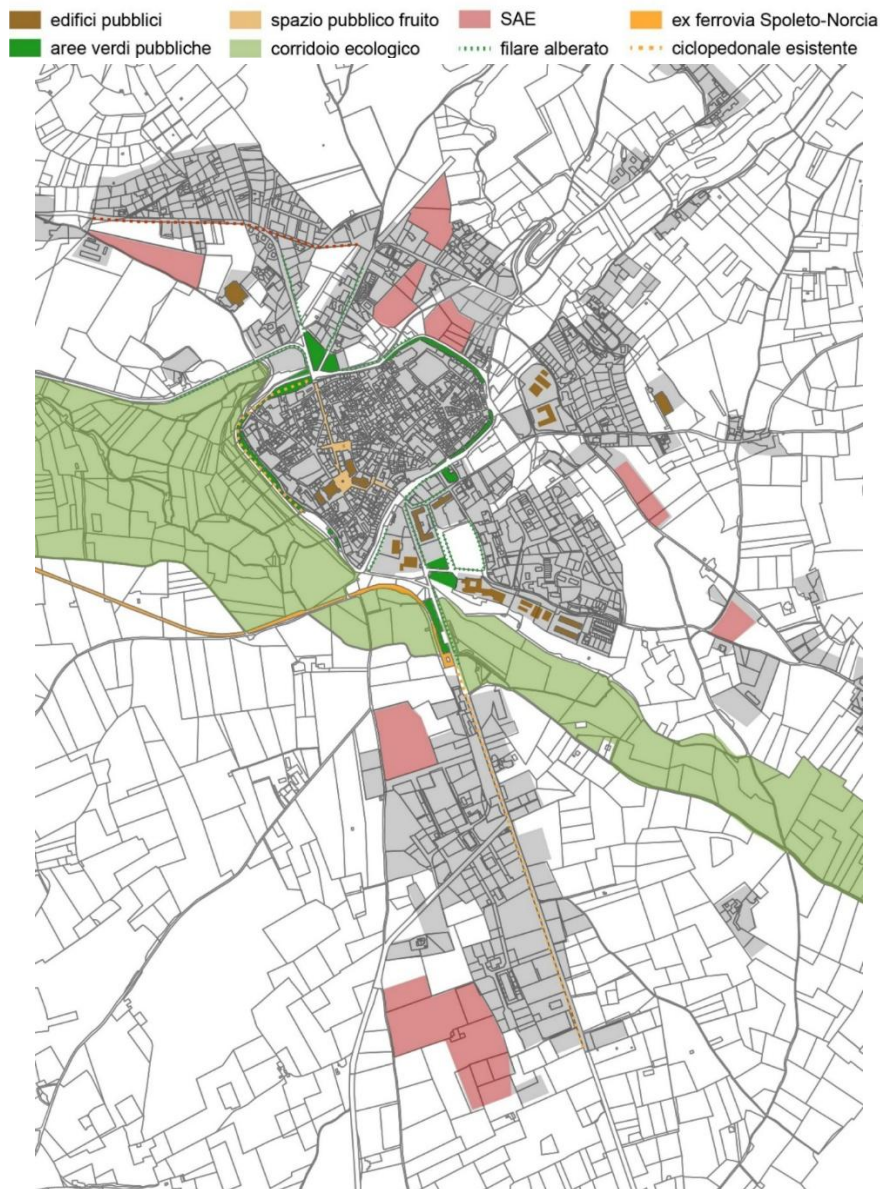


Figura 2 – I luoghi di interesse a Norcia.

Una risposta a queste problematiche è stata cercata da parte dell'amministrazione comunale che, all'interno del recente Piano Regolatore Generale (PRG), ha conferito alle aree emergenziali un ruolo strategico per la futura gestione delle emergenze e, nel mentre, le ha individuate come aree da riqualificare o trasformare per insediamenti residenziali o per attività e uffici, compatibilmente con le funzioni SAE della Protezione Civile. È sicuramente fondamentale lasciare delle aree di gestione emergenziale data la connotazione sismica del territorio, restano indefinite e da decifrare però le modalità con cui queste numerose e vaste aree possano avere funzioni compatibili con la Protezione Civile, anche in considerazione dei notevoli costi di smontaggio e smaltimento delle SAE. Ulteriore nota positiva del PRG è il tentativo di cucire alcune aree della prima espansione residenziale tramite l'insediamento di nuove dotazioni pubbliche o spazi aperti attrezzati all'interno di quei "vuoti" o, meglio, spazi marginalizzati dal processo di urbanizzazione. Coerentemente con questi intenti, è prevista anche la riqualificazione delle dotazioni pubbliche esistenti. Anche qui, sorge spontanea la domanda su quali siano queste



dotazioni o attrezzature pubbliche, utili alla città e differenti da quelle che già dispone, tali da occupare tutte le aree individuate.

- dotazioni di progetto □ dotazioni da riqualificare ■ spazi aperti di progetto
() nodi viari di progetto ↔ viabilità nuova/da adeguare - - - ciclopeditonale esistente - - - ciclopeditonale di progetto



Figura 3 – Previsioni del PRG Operativo Comune di Norcia.

Il tutto viene supportato dall'adeguamento di alcuni tratti viari resi indispensabili per una corretta fruizione dei luoghi e per favorire gli spostamenti principalmente su gomma ma, talvolta, anche tramite mobilità lenta su cui l'amministrazione sembra voler potenziare. È doveroso però sottolineare alcune criticità del riassetto viario previsto da PRG perché porta con sé conseguenze immediate e a lungo termine da non sottovalutare. Innanzitutto, si cerca di agevolare traffico di attraversamento, soprattutto per le funzioni commerciali ed industriali della polarità urbana più recente, tramite la modifica del percorso della Tre Valli a sud-ovest della città che prevede la realizzazione di un nuovo tratto stradale che taglia e fiancheggia le Marcite. Dall'incrocio stradale tra questo nuovo tratto e via Circonvallazione vorrebbero, inoltre, privilegiare il percorso interno che porta verso le aree SAE a sud dove realizzare anche uno nodo, forse, per proporre una viabilità secondaria agli spostamenti tra l'area industriale e la città entro le mura. Ulteriore nuova



realizzazione è una strada parallela al tratto rettilineo della Tre Valli su cui si è sviluppata l'area industriale. C'è da riflettere sull'utilità di questa serie di interventi che sembrano puntare al potenziamento delle funzioni industriali e commerciali dell'area nonché favorire la sua crescita anche edilizia con nuove espansioni e la sottrazione di altre aree naturali su un punto molto delicato della rete ecologica locale.

2.2 La struttura ecologica

Si riporta la Rete ecologica Regionale per avere un'idea, anche solo qualitativa, della valenza ambientale e naturalistica che ha questo territorio. L'intero territorio ha un valore notevole all'interno del sistema ecologico regionale: talvolta fungendo da habitat, talvolta da elemento di connessione. Solamente il centro abitato e le sue propaggini rappresentano un elemento di interruzione ma conservandone un rapporto immersivo grazie alle attività agricole svolte sulla Piana di Santa Scolastica che la rendono patrimonio non solo ecologico ma anche culturale.

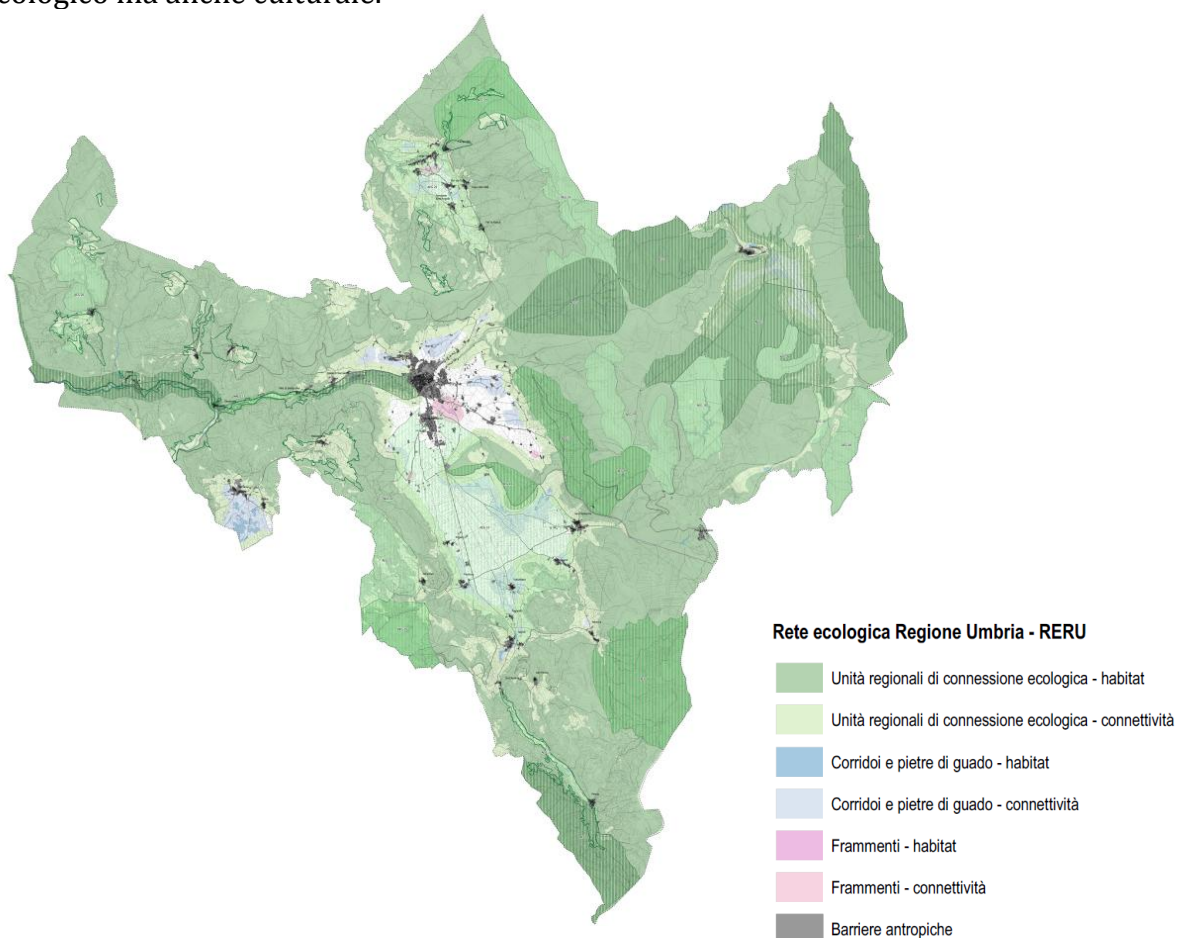
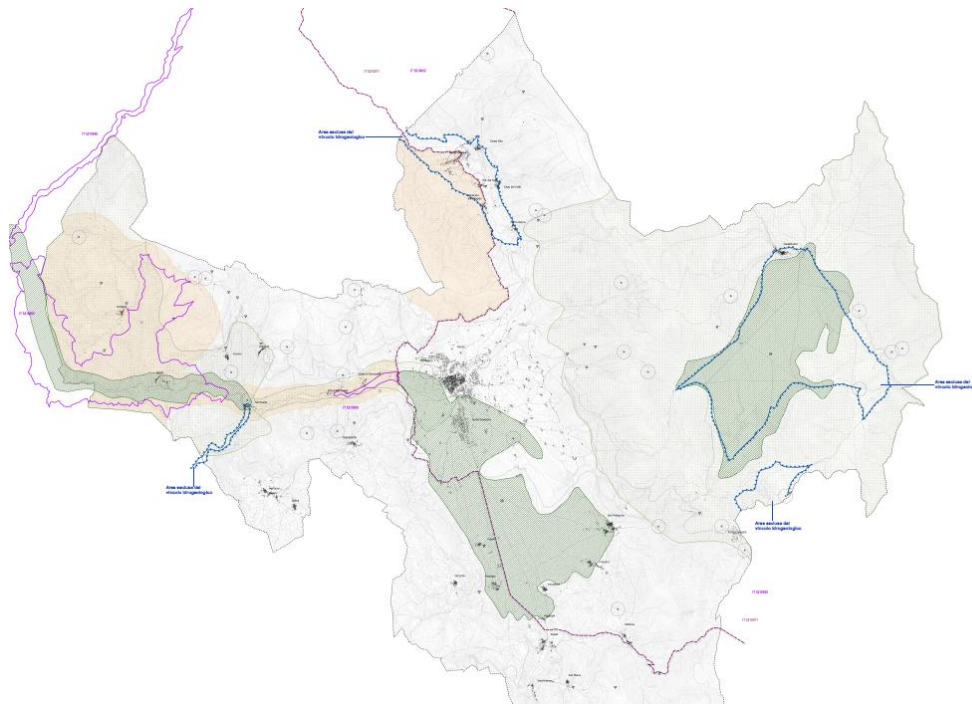


Figura 4 – PRG Strutturale Comune di Norcia_ Rete ecologica Regione Umbria.


L'ecosistema così composto si caratterizza per una elevata diversità faunistica e floristico-vegetazionale. Considerazione valida non solo alla macroscale territoriale, ma anche a quella urbana di Norcia in quanto la presenza del Fiume Sordo e del Rio Torbidone, nonché delle risorgive, hanno generato un vero e proprio corridoio ecologico che affianca la città e che, anche grazie alle pratiche antropiche, hanno reso l'area delle Marcite un habitat singolare e ricco in termini ecologici. Bisogna, dunque, stare attenti anche a livello locale




sulle scelte di sviluppo urbano che vengono fatte. Nonostante Norcia sia immersa in un contesto ambientale fiorente, anche alla scala urbana è importante preservare gli elementi di connettività ecologica al fine di proteggerne le caratteristiche ed i valori che restituisce al contesto stesso.




Tutela degli elementi di interesse paesaggistico-ambientale

 Aree di studio di cui al DPGR 61/1998 (art. 87 LR 1/2015)

Aree di elevato ed elevatissimo valore naturalistico ambientale (classe 4, sottoclasse 4a, comma 1, lett d), art. 36 PTCP)

 Zone ad elevata diversità floristico-vegetazionale (art. 83 LR 1/2015)

- Zona n. 18-Monti Sibillini
- Zona n. 23-Marcite di Norcia-Valle del Sordo
- Zona n. 15-Gruppi montuosi a sud della media Valnerina

 Geotopi estesi

- n. 36 - Pian Grande di Castelluccio
- n. 35 - Piana di Santa Scolastica
- n. 37 - Gola e Valle del fiume Corno

Figura 5 – PRG Strutturale Comune di Norcia_Vincoli di tutela ambientale.

2.3 La strategia di intervento

Al fine di risolvere la frammentazione del tessuto urbano di Norcia, a cui segue di conseguenza anche quella sociale, è necessario garantire la continuità dello spazio pubblico e dei percorsi così da favorirne la fruizione e stimolare gli incontri e le relazioni sociali. Non è semplice risolvere le dinamiche urbane con pochi interventi ma si può puntare ad un approccio sistemico che, a partire da delle polarità più rilevanti, possa poi proseguire. Si farà, dunque, una proposta strategica a scala urbana per poi individuare alcuni possibili interventi puntuali di particolare interesse. Nel farlo si è cercato



innanzitutto di porsi in continuità e coerenza con quanto previsto dall'amministrazione pubblica, offrendo però anche delle soluzioni alternative per risolvere le criticità evidenziate precedentemente.

I temi che sembrano prioritari nel contesto nursino sono:

- la messa a sistema della dotazione pubblica di servizi e spazi aperti;
- la conversione delle aree emergenziali.

La messa a sistema degli spazi

È necessario partire dal presupposto che, al di là di tutte le scelte strategiche commerciali e turistiche in cui Norcia è coinvolta, le scelte di rigenerazione urbana devono avere come priorità quello di mettere al centro dell'attenzione gli abitanti. Non perché le altre vocazioni della città siano meno importanti, ma perché è indispensabile rafforzare un tessuto sociale lacerato dagli eventi sismici ed in lento e continuo calo demografico nonostante la ricostruzione post sisma.

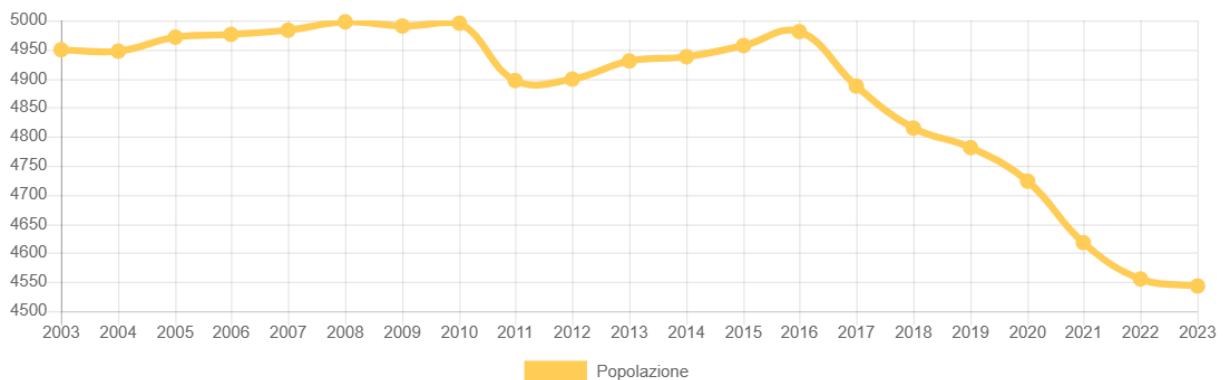


Grafico 1 – Andamento della popolazione residente. Elaborazioni effettuate su dati ISTAT [7].

Per soddisfare questo intento bisogna favorire l'incontro fra cittadini, presupposto alla creazione delle relazioni. In termini progettuali ciò significa permettere gli spostamenti a piedi tra le varie zone della città, migliorare la percorribilità dei percorsi esistenti e pensarne di nuovi, vuol dire aumentare gli spazi a servizio del pedone e permetterne la fruibilità anche a scapito della mobilità su gomma.

Strategicamente, come affrontato in parte anche dalle previsioni del PRG, sembra indispensabile un ridisegno dei percorsi pedonali e a mobilità lenta che più si adattano all'infrastruttura urbana esistente, con anche la possibilità di valorizzarne le qualità spaziali. Si parla quindi di completare il percorso lungo le mura, ridisegnare i nodi stradali che mal conciliano i flussi interni con quelli di attraversamento, diramare i percorsi nelle aree di espansione e riqualificare gli spazi marginali o di risulta.

Al fine di razionalizzare i percorsi, mettendo in primo piano il pedone, si propone la realizzazione di un asse infrastrutturale verde che permetta non solo di dare un'immagine unitaria e significativa alla connessione urbana, ma anche di riequilibrare la relazione uomo-campagna che è intrinseca nella Piana di Santa Scolastica. Tramite questo asse, infatti, si vuole anche scandire una trama paesaggistica in cui si alternino ed integrino aree verdi ed aree urbanizzate, mitigando l'impatto dell'area industriale. Anche in termini di mobilità si intende privilegiare l'uso ciclopedonale direzionando il traffico su gomma sulla Tre Valli Umbre, così da scindere adeguatamente i tipi di flusso e funzione, ed ammettendo il transito a velocità ridotta di 30 km/h ai soli utenti con unico accesso da questa strada.

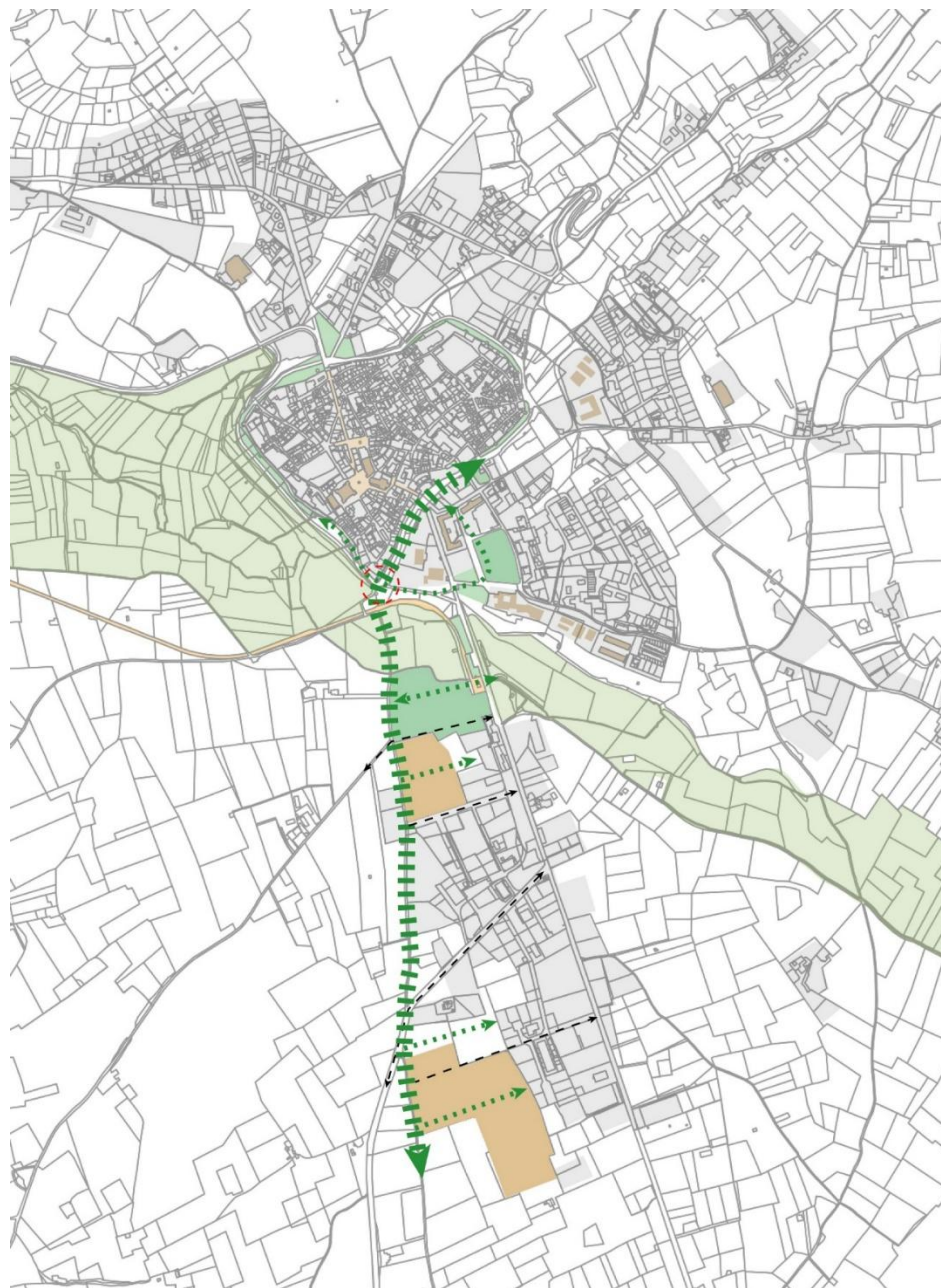


Figura 6 – Strategia urbana di intervento.

La conversione delle aree emergenziali

Per quanto riguarda invece la conversione delle aree emergenziali, il tentativo è quello di rispondere alla complessità dell'argomento che comprende questioni di natura gestionale, economica ed ambientale. Innanzitutto, sono aree della Protezione Civile che nascono in risposta ad eventi calamitosi e in tal senso devono restare a disposizione, in forma precauzionale, per altri possibili eventi futuri. In secondo luogo, lo smontaggio e lo smaltimento delle SAE sono estremamente onerosi e dunque bisogna riflettere sui riusi dei materiali e non solo delle aree nel loro insieme. Per finire, bisogna ricordare che queste



aree in precedenza erano prevalentemente agricole, o comunque a carattere naturale, mentre adesso risultano aree urbanizzate e disseminate incoerentemente con le caratteristiche urbanistiche, edilizie e tipologiche del resto della città.

Si ritiene indispensabile, quindi, proporre una densificazione delle unità emergenziali, tramite il loro assemblaggio essendo tutte strutture prefabbricate modulari, e la rinaturalizzazione delle aree liberate così da ridurre l'impatto ambientale degli interventi, mitigare la presenza di queste strutture in un contesto di notevole valore paesistico, e offrire nuovi spazi aperti alla popolazione. Il tutto preservando le porzioni urbanizzate così da lasciarle a disposizione della Protezione civile qualora ce ne fosse bisogno.

3. GLI SCENARI DI PROGETTO

Proprio in considerazione della periodicità degli eventi sismici di cui è connotato il territorio, si è cercato di riconnettere spazi e parti di città con una trama che permette di distinguere i tipi di flussi e di organizzare in modo compatto ed agevole le eventuali aree di emergenza. Per maggior chiarezza si distinguono di seguito due scenari: il primo per situazioni ordinarie dove la fruibilità dello spazio pavimentato o verde è a completa disposizione della collettività, il secondo per le situazioni emergenziali in cui è necessario realizzare strutture più o meno temporanee per dotare la città di tutti i servizi.

Il paesaggio urbano è evidentemente, e nuovamente, immerso nella naturalità locale grazie ad azioni di de-pavimentazione e riforestazione. Vengono lasciate ridotte aree con sottoservizi ad uso pubblico per eventi, esposizioni, gioco, o qualunque uso temporaneo.

Nelle situazioni di emergenza si riuscirebbe ad avere una gestione più razionalizzata con una densificazione delle costruzioni in edifici su due o tre piani, più coerenti con le caratteristiche architettoniche e tipologiche di Norcia, e sarebbe ugualmente garantita la continuità dei percorsi ciclopedonali.

In merito alle destinazioni d'uso da conferire alle strutture così proposte, oltre alle funzioni pubbliche che potrebbero insediarsi, sicuramente potrebbero insediarsi unità residenziale dalle variegate metrature, attività commerciali, servizi di prossimità e tutto ciò che favorirebbe quella mescolanza di usi necessaria a ricreare quel tessuto sociale ed economico che in queste situazioni manca.



Figura 7 – Stato di progetto: scenario ordinario.



Figura 8 – Stato di progetto: scenario emergenziale.

3.1 I focus progettuali

A seguito dell'analisi critica e delle riflessioni strategiche svolte, si propongono dei casi studio progettuali più mirati per meglio esprimere il senso di quanto detto. Si è



individuato, quindi, il percorso che parte da Porta Ascolana, costeggia a sud le mura, attraversa la Tre Valli Umbre e prosegue tra i campi coltivati fino a raggiungere la prima delle aree emergenziali nel comparto industriale di Norcia. Questo sia perché raccoglie tutte le criticità evidenziate con lo spazio pubblico nursino, sia in termini urbanistici che in termini sociali, sia perché possono rappresentare un progetto pilota grazie alla loro fattibilità realizzativa.

Il tratto è stato suddiviso in due focus progettuali perché ben permettono di rappresentare e dimostrare le possibili modalità di intervento e gli strumenti utilizzabili a seconda delle situazioni urbane.

Ad accomunarle ci sono delle scelte progettuali in linea con gli obiettivi proposti nella strategia urbana. In particolare, si evidenziano:

- Il ridisegno dello spazio e dei percorsi ad esclusiva fruizione pedonale;
- L'introduzione di zone 30 nei nodi di collegamento viario più critici per garantire la prevalenza degli usi pedonali e permettere la commistione con la mobilità lenta;
- La riqualificazione delle aree verdi esistenti in disuso e la rinaturalizzazione di quelle urbanizzate;
- Piantumazione di alberature ed arbusti come elemento caratteristico di connessione e strumento dissuasore della velocità;
- Mantenimento nelle aree SAE delle piattaforme urbanizzate come spazi aperti o talvolta coperti a servizio della comunità.

La piazza fuori le mura

Attualmente il tratto di via della circonvallazione che fiancheggia le mura urbane ad est, a partire dalla Tre Valli Umbra fino a Porta Ascolana ed oltre, risulta avere una sezione stradale molto ampia e variabile che viene utilizzata prevalentemente dai mezzi su gomma se non per i pochi eventi fieristici e del mercato. È un esempio evidente di spazio pubblico rimasto indefinito. In un certo senso ricorda i Ringstrasse dei piani urbanistici di fine Ottocento come quello viennese dove in corrispondenza delle antiche mura sono stati realizzati grandi assi viari su cui disporre gli edifici pubblici di rappresentanza. In questo caso la sezione stradale andrebbe reinterpretata come un ampio spazio pubblico lineare, liberamente fruibile e facilmente adattabile a diversi usi.

Il ridisegno proposto mira, dunque, a privilegiare gli usi pedonali tramite una ripavimentazione su quasi tutta la superficie, lasciando alla mobilità su gomma la larghezza minima indispensabile all'attraversamento ed adottando un tracciato curvilineo, con talvolta elementi di vegetazione ai lati, come strumenti di rallentamento del traffico ad assicurare la limitazione delle zone 30. Le aree parcheggio, attualmente non ben regolamentate e diffuse su tutta l'area, vengono definite e ridotte ai margini della strada con disposizione trasversale o longitudinale a seconda della larghezza e dell'uso dello spazio. Questa sorta di piazza fuori le mura con sviluppo longilineo alterna spazi più o meno larghi conferendo flessibilità d'uso ed adattabilità alle esigenze pubbliche e civiche, favorendo la fruizione dei locali localizzati lungo le mura e garantendo la continuità del percorso ciclopedonale già realizzato dalla municipalità per il tratto che va da Porta Romana fino alla stazione dei pullman a sud delle mura.

In quest'ottica di recupero e continuità dello spazio per connettere anche i servizi pubblici, si propone la valorizzazione di un percorso ciclopedonale ad anello che colleghi la "piazza" descritta poc'anzi e l'ospedale. Oltre a facilitare i percorsi lenti e migliorarne la qualità, con nuove piantumazioni e pavimentazione, è un'occasione di riqualificare



l'ampia area verde antistante l'ospedale che attualmente è prevalentemente utilizzato come parcheggio e occasionalmente per eventi fieristici. Data la presenza delle gradonate e la chiara valenza strategica in casi di emergenza, si propone di lasciare un'area pavimentata fruibile per eventi di vario genere, e di rinaturalizzare la restante parte con forme più organiche e coerenti alla morfologia dell'area. Anche qui l'introduzione di alberature per dare maggior dinamicità allo spazio senza però precludere la possibilità di utilizzare l'area per attività sportive, culturali, fieristiche o per esigenze emergenziali.

A chiudere il percorso e favorire la prosecuzione verso l'area SAE a sud, vi è il ridisegno dell'incrocio Tre Valli Umbre – via Circonvallazione dove, anche qui, tramite una chicane e la ripavimentazione rialzata si intende rallentare il traffico di attraversamento per agevolare il passaggio pedonale, criticità notevole dell'attuale viabilità.



Figura 9 – Focus progettuale: La piazza fuori le mura. Planimetria stato ante intervento.

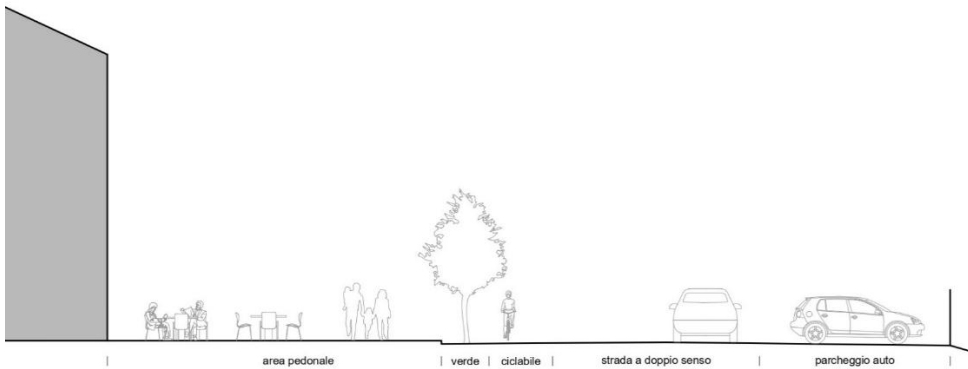


Figura 10 – Focus progettuale: La piazza fuori le mura. Planimetria e sezione stato post intervento.

L'asse pedonale verde

A partire dall'incrocio predetto, parte la strada di collegamento con l'area SAE che allo stato di fatto risulta completamente asfaltata e a doppio senso nonostante l'esigua larghezza, priva di particolari connotazioni e di un idoneo percorso pedonale. Il tratto di strada è particolarmente delicato dal momento che attraversa il corridoio ecologico locale già ristretto dall'espansione urbana e che, con la previsione di riassetto stradale da PRG visibile nell'estratto grafico riportato, rischierebbe di essere tagliata a discapito dei servizi ecosistemici che garantisce anche grazie alla presenza del contesto delle Marcite e del Rio Torbidone.



*Figura 11 – Focus progettuale: L'asse pedonale verde.
Planimetria stato ante intervento.*



*Figura 12 – Estratto PRG - PO
Disciplina operativa.*

In questo caso si propone un intervento più minimale, che non alteri la conformazione e le caratteristiche del territorio ma che rinforzino la connotazione naturalistica e mitighino la presenza antropica. Al fine di snellire i flussi veicolari si propone l'introduzione della limitazione a 30 km/h ed il restringimento ad un unico senso di marcia sul tratto che parte da via Meggiana fino all'area SAE con verso nord-sud. Come già detto in precedenza, questa modifica ha come intento quello di deviare sulla Tre Valli Umbre il traffico interno proveniente da ovest e permettere l'inserimento di un percorso ciclopedonale che garantisca sicurezza ai fruitori. Inoltre, ispirandosi agli svariati filari alberati presenti lungo gli assi viari della città, si propone di piantumare lungo strada alberature plurispecie autoctone così da conferire una riconoscibilità ed una percorrenza familiare ai residenti, ed arricchire al tempo stesso la flora attualmente scarsa per l'uso prettamente agricola dell'area.



Figura 13 – Fotografie dei filari alberati in viale Montedoro (sinistra) e sulla Tre Valli Umbre (destra)

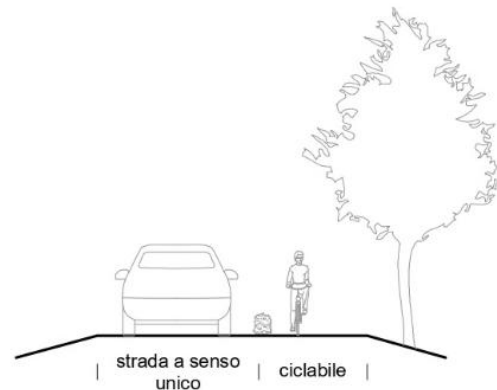


Figura 14 – Focus progettuale: L'asse pedonale verde. Planimetria e sezione stato post intervento.

4. CONCLUSIONI

La continuità dello spazio pubblico rappresenta il fondamento su cui si costruisce la vitalità sociale di Norcia, intesa come rete di relazioni che si manifesta nei luoghi dell'incontro e dello scambio. La città può ritrovare identità e coesione solo ricucendo le fratture fisiche e simboliche che il sisma e le successive trasformazioni urbane hanno generato, restituendo valore ai percorsi, ai margini e alle connessioni tra centro storico, aree di espansione e territorio agricolo. La rigenerazione proposta non si limita, dunque, a un disegno spaziale, ma si fa strumento di riattivazione comunitaria: la continuità dei luoghi diventa continuità di pratiche, di socialità e di appartenenze.

In questo senso, l'adozione di processi partecipati assume un ruolo centrale, poiché consente di tradurre i bisogni e le aspirazioni della collettività in strategie condivise.



Coinvolgere i cittadini nelle scelte di trasformazione significa non solo restituire loro il diritto alla città, ma anche generare nuove modalità d'uso e di cura degli spazi comuni. La rigenerazione partecipata diventa così un esercizio collettivo di responsabilità, capace di mantenere viva la memoria dei luoghi e di rinnovarne le forme di abitabilità.

Le considerazioni e proposte elaborate rappresentano un progetto per Norcia, volto alla costruzione di una continuità fisica, ecologica e sociale, ponendosi come occasione per riformulare il rapporto tra individuo e comunità, tra spazio e società. Una città continua, permeabile, che riconnette i suoi percorsi e riapre i propri spazi pubblici; è una città che torna a vivere: attraverso la fruizione dello spazio pubblico, la partecipazione attiva e la riscoperta del paesaggio quotidiano, si rigenera non solo il tessuto urbano, ma anche quello umano che lo abita e lo rende vivo.

BIBLIOGRAFIA

- [1] LEFEBVRE H. (2018), "La produzione dello spazio" (1974), Pgreco, Milano.
- [2] PARK R. E., BURGEES E. W. e MCKENZIE R. D. (1967), "La città: indicazioni per lo studio del comportamento umano nell'ambiente urbano" (1915), Edizioni di comunità, Milano.
- [3] SECCHI B. (2011), "La nuova questione urbana", CRIOS, vol. 1/2011, pp. 83-92.
- [4] Comune di Norcia, www.comune.norcia.pg.it.
- [5] CORDELLA R. e REGOLI U. (1995), "Valnerina, ambiente- aree protette- economia- beni culturali", edizioni Era Nuova, Ellera Umbra.
- [6] SPINELLI P. (2020), "Norcia e il sisma: catastrofe (certa), discontinuità (incerta) e opportunità (possibile)", Tesi di Laurea, Perugia.
- [7] Amministrazioni comunali,
www.amministrazionicomunali.it/umbria/norcia/andamento-popolazione.
La data dell'ultimo accesso alle URL citate è il 19/10/2025.



IL TURISMO IN VALNERINA TRA CRITICITÀ E PROSPETTIVE: DATI, GOVERNANCE E SPUNTI PER STRATEGIE DI SVILUPPO

Autore: Iris Benoni⁽¹⁾

Supervisor: Prof. Marco Pizzi⁽²⁾

(1) Studentessa del Master di I livello in Rigenerazione e resilienza urbana e territoriale, I edizione

(2) Docente del Master, PhD in Sociologia dell'ambiente e del territorio

Abstract

Questo studio esamina le condizioni e le prospettive di sviluppo turistico-territoriale nei contesti marginali, concentrandosi sull'area della Valnerina (14 comuni, Area Interna SNAI). Attraverso una metodologia mista che integra analisi longitudinale di dati demografici, economici e turistici (2011-2024) e interviste semi-strutturate a stakeholder istituzionali e privati, la ricerca individua nel deficit di capacità istituzionale il principale ostacolo all'attuazione di strategie place-based efficaci. I risultati evidenziano un intreccio di criticità sistemiche: dalla frammentazione della governance multilivello, alla carenza di competenze tecnico-amministrative, fino al progressivo indebolimento del capitale sociale territoriale. Ulteriori elementi di fragilità sono rappresentati dall'asimmetria informativa tra offerta reale e domanda turistica promossa e dall'insostenibilità gestionale dei progetti una volta esauriti i finanziamenti. Sul piano dei dati, emerge una distorsione dovuta alla contabilizzazione della forza lavoro impegnata nella ricostruzione post-sisma come flusso turistico. La proposta si articola in due direttrici chiave: la creazione di un hub intercomunale per il potenziamento delle competenze progettuali e il coordinamento strategico, e la valorizzazione della Ciclovia Spoleto-Norcia quale infrastruttura in grado di aggregare attori pubblici e privati in logiche di sviluppo locale integrato. La tesi sostenuta afferma che, nelle aree interne, il principale vincolo allo sviluppo è di natura relazionale e istituzionale, suggerendo di indirizzare gli investimenti prioritariamente sulle condizioni abilitanti, piuttosto che su singoli interventi settoriali.

1. INTRODUZIONE

Il presente contributo è tratto da un project work sviluppato come tesi finale per il Master di I livello in Rigenerazione Urbana e Resilienza Urbana e Territoriale promosso dall'Università per Stranieri nell'ambito del Progetto Fenice. L'idea iniziale alla base di questa ricerca era incentrata sulla valorizzazione integrata della Valnerina come destinazione turistica autentica. Tuttavia, l'analisi empirica preliminare allo sviluppo di idee progettuali ha progressivamente evidenziato una realtà operativa significativamente distante dalle aspettative della ricercatrice: l'iniziale proposito di concepire un rebranding della Valnerina è stato dunque limitato all'analisi delle precondizioni necessarie all'avvio di qualunque possibile tipo di politica di sviluppo territoriale e turistica. L'evidenza del gap tra la possibilità di concepire un progetto di ricerca realistico e la sussistenza di concrete difficoltà di attuazione costituisce il valore conoscitivo della ricerca: nelle aree



interne, infatti, il vincolo allo sviluppo non risiede nella scarsità di idee o risorse per realizzare i progetti, ma soprattutto nella debolezza delle condizioni abilitanti. Come molte delle zone classificate come “fragili”, nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), quest'area montana di 14 comuni presenta peculiari condizioni geomorfologiche e socioeconomiche e ha subito eventi traumatici particolarmente impattanti come il sisma 2016, configurandosi come caso di territorio soggetto a sfide complesse: spopolamento, invecchiamento, crisi economica strutturale, presenza di un patrimonio storico-ambientale di pregio e molto diffuso, ma caratterizzato da elevata fragilità e, in fine, le conseguenze della pandemia da COVID-19.

La ricerca si focalizza sul turismo come potenziale risorsa strategica, esplorando criticamente le politiche promozionali e turistiche introdotte dalle amministrazioni locali e dagli organismi di governance multilivello e valuta la coesione funzionale e territoriale del raggruppamento comunale SNAI, analizzandone l'operato come unità strategica per una pianificazione turistica integrata. Tale scelta non è scontata: sebbene la Valnerina venga identificato spesso come un unicum territoriale, nel corso dell'analisi è emerso come ciò non sia vero né dal punto di vista economico, né da quello turistico o della governance. Presupposto di questa analisi sul turismo è che esso non può essere considerato una panacea per l'uscita dalla marginalizzazione: in territori fragili come la Valnerina, infatti, sussiste il rischio di sviluppare forme di turismo estrattivo che non alimentano nessuno sviluppo duraturo, o di creare nei turisti aspettative irrealistiche che, se disattese, alimentano disaffezione e abbandono sia da parte dei visitatori che degli abitanti.

Lo studio adotta un approccio metodologico misto. La componente quantitativa analizza dati socioeconomici provenienti da fonti istituzionali (ISTAT, Regione Umbria, Camera di Commercio Umbria) per identificare tendenze strutturali. La componente qualitativa si basa su interviste semi-strutturate con attori-chiave: tecnici comunali, responsabili IAT, un imprenditore del settore ricettivo-ristorativo, selezionati per rappresentare prospettive informate e diverse: quella tecnica-amministrativa, quella dei servizi turistici pubblici e quella imprenditoriale).

2. IL CONTESTO DEMOGRAFICO ED ECONOMICO: FRAGILITÀ STRUTTURALI

2.1 Lo spopolamento progressivo

Il contesto demografico denota spopolamento progressivo e invecchiamento. Dal 2011 al 2024, si registrano decrementi marcati, soprattutto nei comuni più piccoli. La selezione sociale nei processi migratori svantaggia il territorio, privandolo delle risorse umane più dinamiche e fondamentali per il suo rilancio. Questo fenomeno si è accentuato dopo gli eventi traumatici del terremoto del 2016 e, successivamente, a seguito della pandemia COVID-19, evidenziando una tendenza allo spopolamento che colpisce prevalentemente le fasce giovanili e i nuclei familiari, mentre persistono prevalentemente gli anziani e categorie con limitate possibilità di mobilità sociale (Grafico 1).

In termini percentuali (Grafico 2), i decrementi più consistenti si osservano ad Arrone (-11,4%, da 2.823 a 2.502 abitanti), Cascia (-8,9%, da 3.236 a 2.947) e Norcia (-8,8%, da 4.896 a 4.466). Nei comuni più piccoli l'incidenza percentuale è risultata ancor più significativa: Poggiodomo ha perso il -38,5%, da 135 a 83 abitanti, mentre Monteleone di Spoleto e Polino hanno subito rispettivamente un calo del -13,8% e del -10,9%.

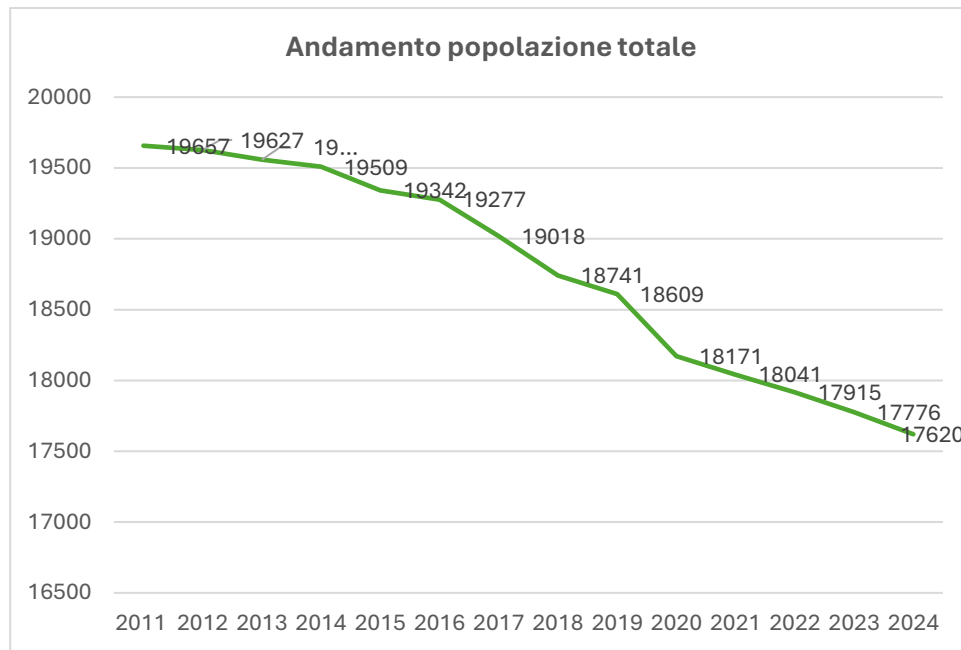


Grafico 1 - Popolazione totale 2011 al 2024 - Rielaborazione personale di dati ISTAT

Il trend demografico mostra una diminuzione costante dei valori, con una media annua dello 0,8%; tuttavia, dopo il sisma del 2016, questo calo è accelerato all'1,2% annuo, raggiungendo il 2,3% nel 2020, in coincidenza con la pandemia, per poi stabilizzarsi su una diminuzione sistemica intorno allo 0,7%. L'accelerazione della diminuzione demografica si è manifestata in modo particolarmente netto dopo il terremoto del 2016, che ha rappresentato un evento traumatico accelerando dinamiche già in corso: molti fra giovani e nuclei familiari hanno approfittato del trasferimento temporaneo per stabilirsi definitivamente altrove, interrompendo il legame con il territorio.

I dati, per quanto frammentari, suggeriscono che a lasciare la Valnerina sono prevalentemente giovani adulti (25-45 anni). Restano, invece, anziani con legami affettivi e patrimoniali radicati, persone con bassa scolarità e limitate prospettive di mobilità sociale, nuclei familiari che gestiscono attività economiche tradizionali difficilmente delocalizzabili (agricoltura, allevamento, piccolo commercio). Questa selezione sociale dello spopolamento ha conseguenze devastanti sul tessuto produttivo e sul capitale umano disponibile: il territorio perde proprio quelle risorse (giovani, formati, intraprendenti) che sarebbero necessarie per innescare processi di innovazione e sviluppo.

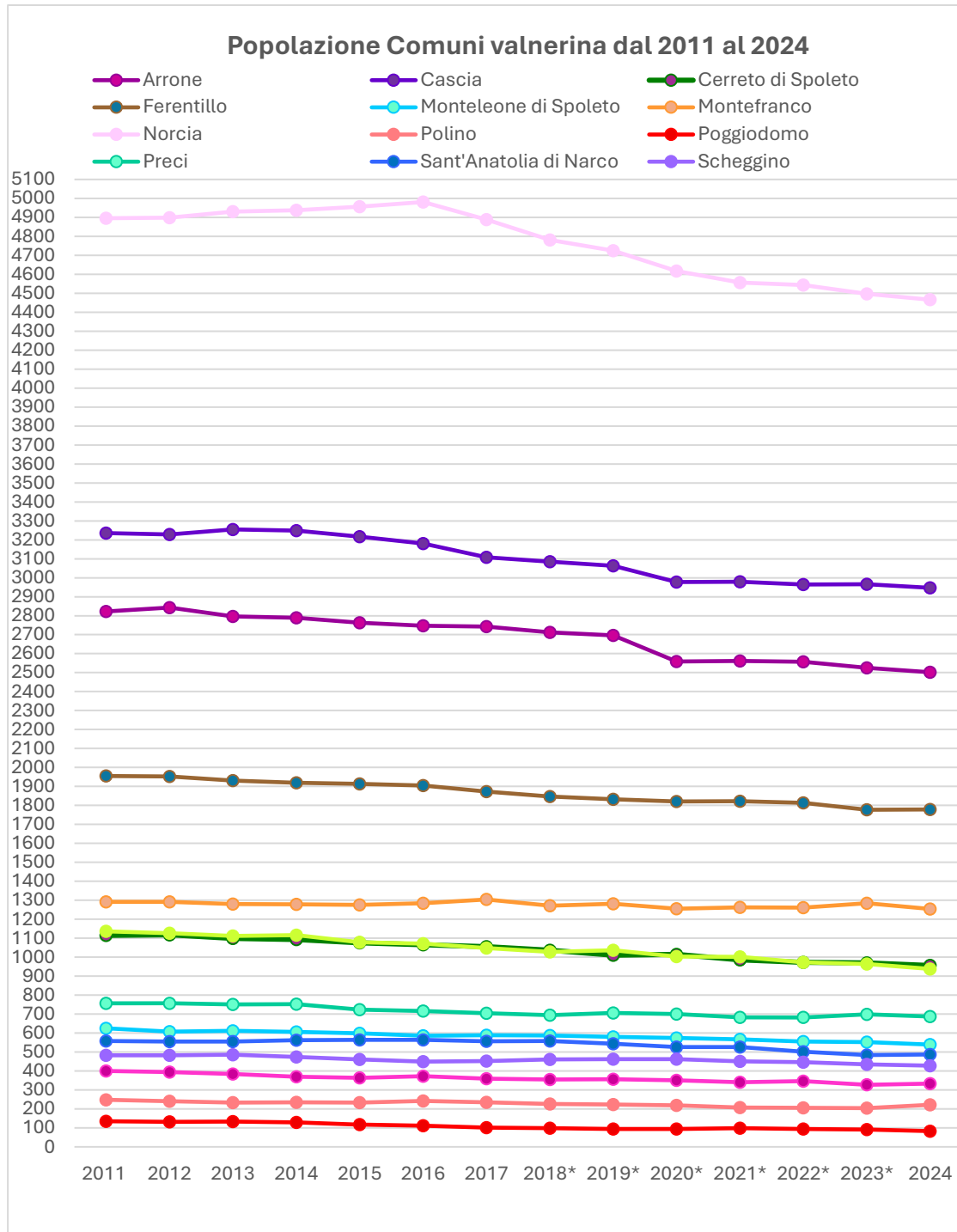


Grafico 2 - Popolazione dei Comuni della Valnerina dal 2011 al 2024 - Rielaborazione personale di dati ISTAT

2.2 Invecchiamento e squilibri generazionali

Nel 2024, l'età media dei Comuni della Valnerina (grafico 3) varia da circa 47,4 anni a Norcia, che ha la più giovane, a 63,9 anni a Poggiodomo, con i piccoli comuni che mostrano un invecchiamento più marcato. Rispetto all'età media nazionale di 46,6 anni (ISTAT, 2023), tutti i territori presentano valori più elevati, testimonianza di un fenomeno di invecchiamento che riguarda l'intera area. Norcia, pur avendo l'età media più bassa dell'area, supera comunque la media nazionale, mentre Poggiodomo, con circa 64 anni,



ospita una popolazione molto anziana, in cui la presenza di cittadini in età lavorativa è sempre più ridotta.

L'indice di vecchiaia (grafico 4) conferma pienamente questa tendenza (Grafico 4): il valore più basso si riscontra a Norcia (223,6), che significa che per ogni 100 giovani ci sono circa 224 anziani. Questo dato, che potrebbe essere considerato problematico in un contesto nazionale, diventa addirittura "virtuoso", se confrontato con gli altri Comuni della Valnerina. Alcuni Comuni come Monteleone di Spoleto (494,4), Sellano (529,9), Polino (416,7), Sant'Anatolia di Narco (413,2) presentano indici estremamente elevati, confermando uno sbilanciamento molto forte verso la popolazione anziana. Poggiodomo raggiunge un indice eccezionalmente alto di 1150, il che indica che gli anziani sono di gran lunga più numerosi dei giovani (oltre 11 anziani ogni giovane). In termini concreti, questo significa che in un Comune come Poggiodomo la maggioranza della popolazione è costituita da persone over 65, con tutte le conseguenze che ciò comporta in termini di domanda di servizi assistenziali, mobilità ridotta, capacità di partecipazione alla vita economica e sociale della comunità.

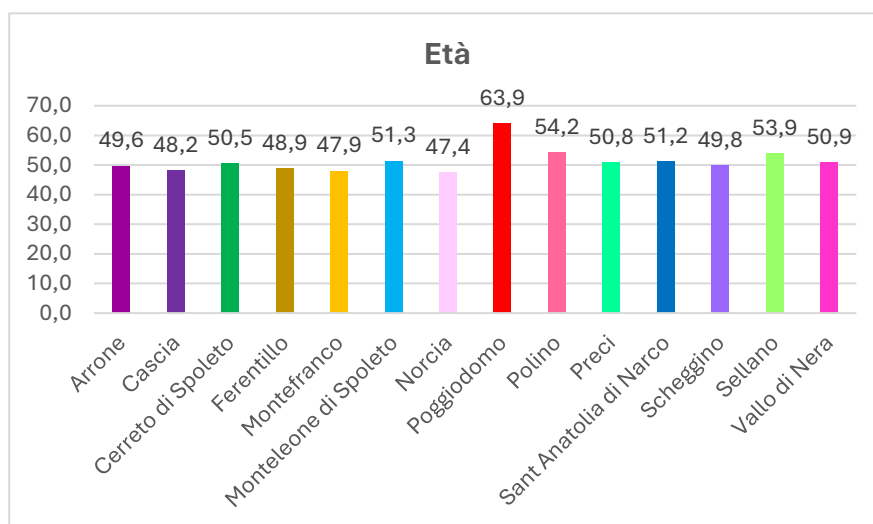


Grafico 3 – Età media nel 2024 della Valnerina suddivisa per Comune - Rielaborazione personale di dati Regione Umbria.

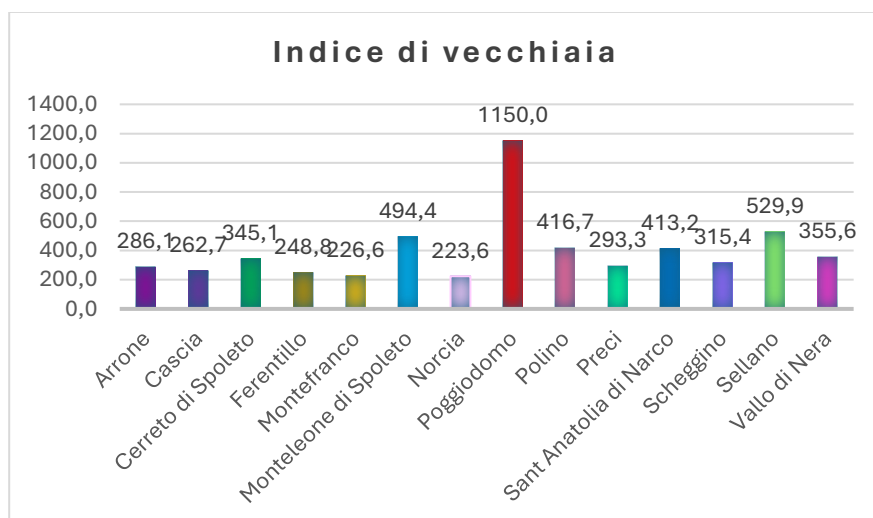


Grafico 4 – Indice di vecchiaia dei Comuni della Valnerina - Rielaborazione personale di dati Regione Umbria.



L'indice di dipendenza strutturale evidenzia ulteriormente la pressione sulla popolazione attiva (grafico 5). Il valore più basso riguarda Cascia (57,9%), comunque superiore alla soglia di 50%. Un indice di dipendenza del 57,9% significa che ogni 100 persone in età lavorativa (15-64 anni) devono "sostenere" economicamente e socialmente quasi 58 persone in età non lavorativa (bambini, ragazzi sotto i 15 anni e anziani sopra i 64). Ciò comporta pressioni significative sui sistemi di welfare locale, sui bilanci familiari, sulla disponibilità di tempo e risorse da dedicare ad attività produttive. Nei Comuni più piccoli e con forte invecchiamento demografico, come Poggiodomo, l'indice raggiunge valori estremi (122%): ci sono più di 122 persone in età non attiva ogni 100 in età attiva, un segnale grave di squilibrio e di fortissimo carico sociale. Lo squilibrio generazionale non è solo un problema statistico, ma una sfida demografica che mette in discussione la stessa possibilità di vita dignitosa in questi luoghi.

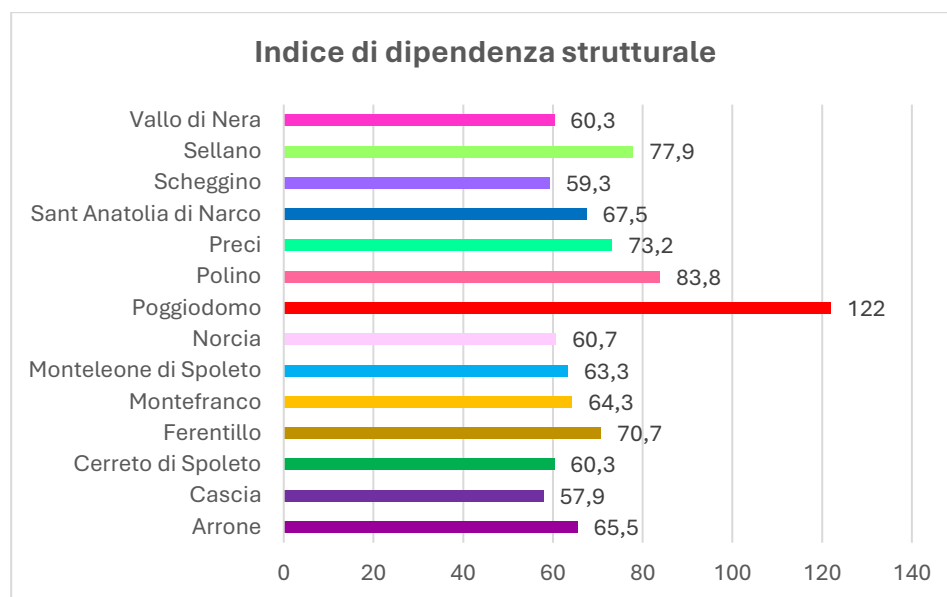


Grafico 5 – Indice di dipendenza strutturale dei Comuni della Valnerina - Rielaborazione personale di dati Regione Umbria

2.3 Struttura economica ed occupazione

L'analisi delle attività economiche evidenzia una struttura produttiva fortemente orientata ai servizi (grafico 6). Dai dati ISTAT 2011, emerge che la categoria "Altre attività" (pubblica amministrazione, sanità, istruzione, attività culturali e sportive, servizi alle persone) rappresenta oltre il 28% dell'occupazione complessiva nella Valnerina (2.110 su circa 7.628 occupati totali). Questo dato indica come l'occupazione pubblica e parapubblica costituisca un pilastro strutturale dell'economia locale: in assenza di un tessuto produttivo privato robusto, i Comuni, le scuole, gli ospedali e le strutture assistenziali risultano i principali datori di lavoro del territorio. Si configura così una dipendenza problematica dal settore pubblico, che rende l'economia locale particolarmente vulnerabile.

Il settore commerciale e turistico (commercio, alberghi e ristoranti) costituisce una quota analoga, rappresentando circa il 25% degli occupati totali. È importante sottolineare la notevole eterogeneità di questa categoria, che include il piccolo commercio al dettaglio (spesso presidio sociale in aree montane), la ristorazione e le attività ricettive.



Questa composizione rende difficile stimare quanto dell'occupazione nel settore sia effettivamente legata al turismo o alla domanda residente. L'agricoltura (circa il 9%) presenta una progressiva marginalizzazione rispetto al passato, pur mantenendo rilevanza in alcune realtà comunali e un forte valore simbolico legato a tradizioni e identità locali. L'agricoltura impiega una quota ridotta della forza lavoro complessiva, ma svolge un ruolo essenziale soprattutto attraverso l'allevamento estensivo, che contribuisce significativamente alla gestione e manutenzione del territorio prevenendo il dissesto idrogeologico. La marginalizzazione economica del settore comporta rischi che travalicano la semplice perdita di posti di lavoro, minacciando la tenuta del paesaggio e degli equilibri ambientali. Il comparto industriale mostra un'incidenza media del 26% sul totale, con forte concentrazione in Comuni come Norcia, Arrone e Ferentillo, segnalando una frammentazione settoriale che distingue aree con maggiori capacità produttive da altre più dipendenti dai servizi. La ricostruzione post-sisma ha offerto opportunità soprattutto alle imprese edili, ma ha anche messo in crisi altre attività non direttamente collegate all'emergenza.

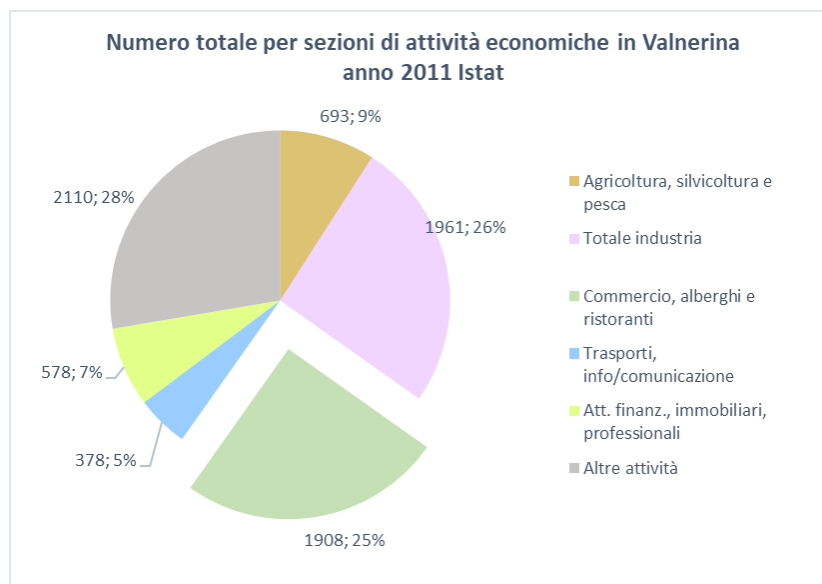


Grafico 6 - Percentuale attività economiche per i 14 Comuni della Valnerina - Rielaborazione personale di dati ISTAT 2011

Per i Comuni di Norcia e Cascia, dati ISTAT aggiornati al 2023 evidenziano che a Norcia gli occupati oscillano tra un minimo di 2.828 mila nel 2017 e un massimo di 2.956 mila nel 2023, mostrando una sostanziale stabilità con lievi oscillazioni e un trend leggermente positivo nell'ultimo anno. Le persone in cerca di occupazione sono diminuite da 0,368 mila nel 2014 a 0,140 mila nel 2023, evidenziando una decisa tendenza al ribasso dopo il picco del 2014, coerente con una crescita complessiva dell'occupazione post-2017. A Cascia, gli occupati sono passati da un minimo di 2,435 mila nel 2013 a un massimo di 2,576 mila nel 2023, con una crescita significativa soprattutto dopo il 2020. Parallelamente, la disoccupazione è scesa da 0,290 mila a 0,128 mila nello stesso periodo, confermando un miglioramento delle condizioni occupazionali.

Il rapporto Fenice della Camera di Commercio dell'Umbria del 2025 offre elementi chiave per comprendere le trasformazioni occupazionali post-sisma. Nel cratere umbro, i lavoratori subordinati sono aumentati da 2.562 nel 2015 a 3.187 (+24,4%) nel primo trimestre 2025, con un incremento legato soprattutto all'attività cantieristica della



ricostruzione, che ha favorito la presenza di nuove imprese edili strutturate e il lavoro formalmente registrato. Contemporaneamente, è in atto un declino inarrestabile degli addetti familiari, passati da 2.229 nel 2015 a 1.945 nel 2025 (-12,7%), attribuibile sia a dinamiche nazionali nelle imprese familiari, sia agli effetti specifici del sisma, con fenomeni di esodo e mancata riattivazione di molte attività nei Comuni d'origine.

Questo aumento degli addetti subordinati suscita dubbi sulla sua durata nel tempo: al termine della ricostruzione, la tenuta di queste aziende è incerta e la vulnerabilità strutturale persiste. L'economia locale appare infatti "drogata" dagli investimenti per la ricostruzione, che ha creato una bolla temporanea occupazionale. Quando questa si esaurirà, il territorio potrebbe trovarsi in condizioni più critiche rispetto al periodo pre-sisma, avendo perso ulteriore popolazione residente, competenze e attività economiche diversificate.

3. IL SETTORE TURISTICO: CRISI, RESILIENZA E DISTORSIONI

3.1 L'evoluzione dei servizi ricettivi

L'andamento complessivo del numero di esercizi turistici (grafico 7) nei 14 Comuni mostra un trend crescente nel periodo 2011-2024. Escludendo il biennio 2013-2014, caratterizzato da lieve stagnazione, il numero totale di esercizi passa da 213 nel 2014 a circa 260 nel 2021, riflettendo una crescita del 22%. Tuttavia nel 2022, si osserva un calo a 243 esercizi (-6,5% rispetto al 2021), legato al rallentamento post-pandemico, ma nel 2023-2024 la crescita riprende con forza fino a raggiungere 291 esercizi nel 2024, massimo storico nel periodo analizzato, con un incremento del 19,7% rispetto al 2022 e del 36,6% rispetto al 2014.

La crescita del numero di esercizi ricettivi potrebbe essere interpretata come segnale di vitalità del settore turistico, ma è necessaria una lettura più approfondita. Innanzitutto, l'aumento si concentra quasi interamente nel segmento extralberghiero (grafico 9) – affittacamere, appartamenti, agriturismi, B&B – mentre il settore alberghiero tradizionale (grafico 8) è in netta contrazione. Questa trasformazione riflette dinamiche più ampie del turismo legate all'affermazione di modelli di ospitalità alternativi, alla ricerca da parte dei turisti di esperienze autentiche e personalizzate. Tuttavia, la proliferazione di micro-strutture ricettive comporta anche problemi: maggiore difficoltà di controllo e regolamentazione, rischi di concorrenza sleale verso le strutture professionali, maggiore frammentazione dell'offerta che complica la costruzione di un'immagine turistica unitaria del territorio.

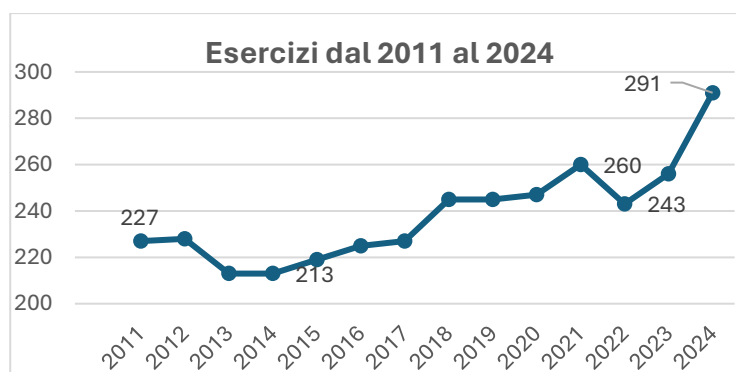


Grafico 7 – Esercizi turistici totali dal 2011 al 2024 - Rielaborazione personale di dati Regione Umbria



Nel dettaglio, gli esercizi alberghieri (grafico 8) aumentano da 45 unità nel 2011, raggiungono un picco di 54 unità tra il 2017 e il 2018 (+20% rispetto al 2011), per poi diminuire progressivamente fino a 31 unità nel 2024, segnando un calo del 42,6% rispetto al picco. La chiusura di quasi un terzo degli esercizi alberghieri in poco più di un decennio è data da cause molteplici: danni strutturali causati dal sisma che hanno reso anti-economico il ripristino; calo della domanda turistica tradizionale; difficoltà nel ricambio generazionale; concorrenza delle strutture extralberghiere che operano con costi più bassi. La scomparsa degli alberghi tradizionali, inoltre, non è solo una questione economica, ma rappresenta anche la perdita di presidi territoriali, di professionalità consolidate, di nodi di una rete di accoglienza importanti nella gestione territoriale.

Gli esercizi extralberghieri (grafico 9) passano da 182 nel 2011 a un minimo di 166 nel 2013 (-8,8), per poi salire costantemente fino a 260 unità nel 2024, con un aumento del 56,6% rispetto al 2013. La crescita esplosiva delle strutture extralberghiere è sicuramente legata alla maggiore facilità di avvio dell'attività (minori investimenti, normative meno stringenti), ma anche a strategie di adattamento degli operatori locali. Molte famiglie hanno trasformato seconde case o porzioni di abitazioni in strutture ricettive per integrare i loro redditi. Alcuni imprenditori agricoli hanno aperto agriturismi per diversificare l'attività. La ricostruzione stessa ha spinto molti proprietari di immobili danneggiati a riconvertirli in affittacamere per ospitare turisti.

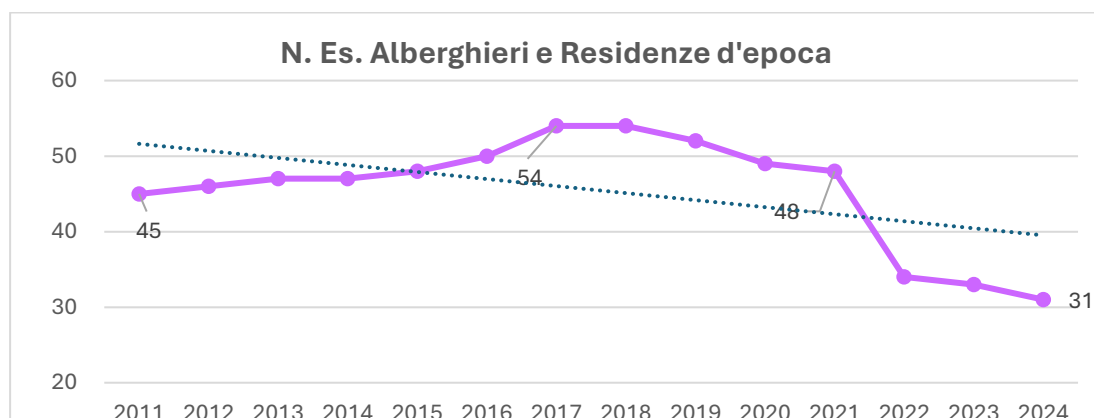


Grafico 8 – N. esercizi alberghieri e residenza d'epoca dal 2011 al 2024 - Rielaborazione personale di dati Regione Umbria

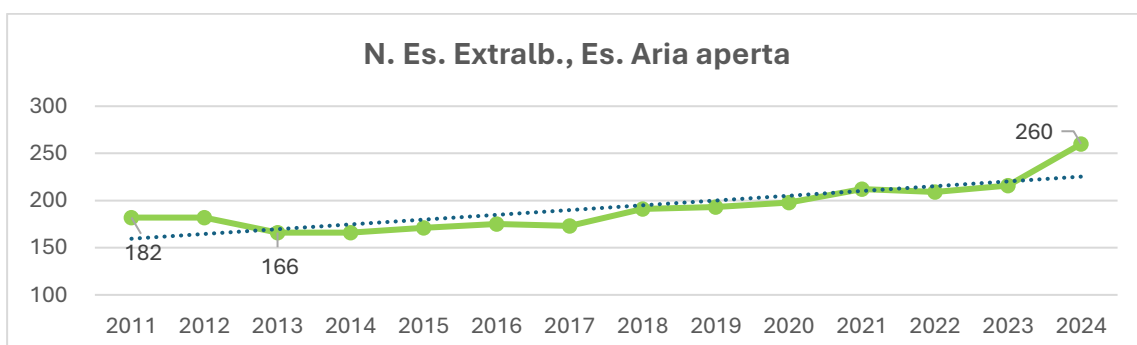


Grafico 9 – N. Es. Extralberghieri e all'aria aperta dal 2011 al 2024 - Rielaborazione personale di dati Regione Umbria

3.2 Capacità ricettiva: la trasformazione strutturale

I posti letto totali (Grafico 10), che nel 2012 erano 6.203, hanno avuto una prima significativa flessione nel 2013, diminuendo a 5.728 (-7,6% rispetto al 2012), per poi



rimanere pressoché costanti fino all'arrivo della pandemia. Nel periodo pandemico si registra un crollo marcato, con una riduzione di circa 586 posti letto dal 2020 (5.707) al 2022 (5.121), pari a un calo del 10,3% in tre anni. Alla fine del 2024 (5.106 posti letto) questo valore non è ancora stato recuperato, rimanendo complessivamente inferiore del 12,4% rispetto al picco massimo del 2017 (5.826 posti letto). Si evidenzia il picco anomalo del 2021 di 96 posti letto forse dovuto a fattori contingenti relativi alla pandemia e alle strategie temporanee adottate dalle strutture turistiche per adattarsi alla situazione.

La perdita di oltre mille posti letto in sette anni (-11,4% dal 2017 al 2024) rappresenta un danno economico e sociale rilevante. In un territorio che ha scommesso sul turismo come leva di sviluppo, questa contrazione della capacità ricettiva e del relativo capitale imprenditoriale può mettere in discussione la stessa sostenibilità del modello.

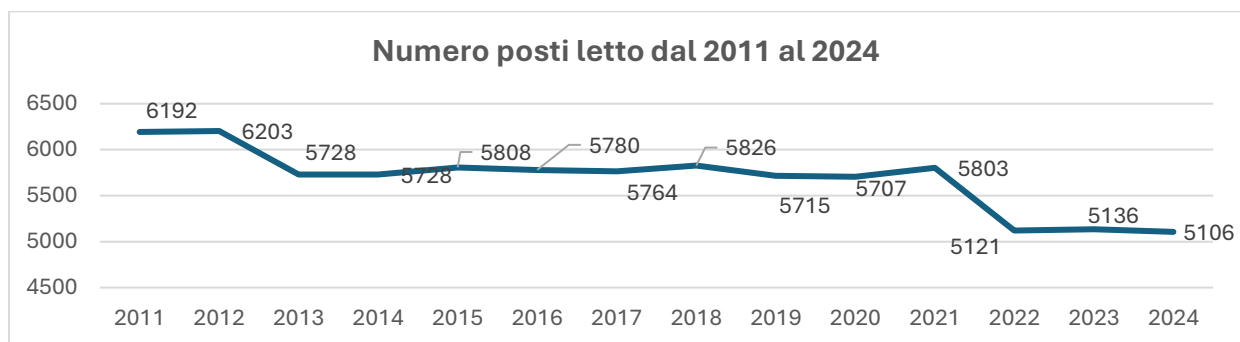


Grafico 10 – N. Posti letto totali dal 2011 al 2024 - Rielaborazione personale di dati Regione Umbria

Analizzando le strutture per tipologia, tra il 2011 e il 2017-2018 gli alberghi e le residenze d'epoca (Grafico 11) hanno registrato un aumento dei posti letto, passando da 2.387 a 2.648, con un incremento del 10,9%. Questo incremento, concentrato nel periodo pre-sisma, rifletteva una fase di relativa fiducia degli imprenditori alberghieri, che avevano investito in ampliamenti e ristrutturazioni. A partire dal 2021, si assiste a una consistente diminuzione delle disponibilità ricettive del settore alberghiero tradizionale, che si riducono gradualmente da 2.536 posti letto a 1.666 posti letto nel 2024, segnando un calo del 34,3% rispetto al picco del 2017-2018.

I dati indicano che il sisma del 2016 non ha determinato un calo significativo della capacità ricettiva, che si è invece mantenuta stabile, mentre la pandemia ha prodotto una flessione evidente nel settore turistico. Questo fenomeno evidenzia come eventi straordinari, quali crisi sanitarie globali, possano avere impatti più immediati e profondi rispetto a eventi locali, influenzando non solo la domanda, ma anche le strategie di gestione e pianificazione del settore ricettivo.

La perdita di oltre 900 posti letto alberghieri in soli quattro anni (-34,3%) configura un vero e proprio collasso del settore. Questo fenomeno non è riconducibile esclusivamente agli effetti combinati di sisma e pandemia, ma riflette anche trasformazioni strutturali del mercato turistico che penalizzano le strutture tradizionali. La loro scomparsa impoverisce l'offerta ricettiva non solo quantitativamente, ma anche qualitativamente, perché spesso erano questi alberghi a garantire ospitalità durante la bassa stagione, a offrire servizi integrati (ristorazione, escursioni, informazione turistica), a costruire relazioni durature con clientela fidelizzata.

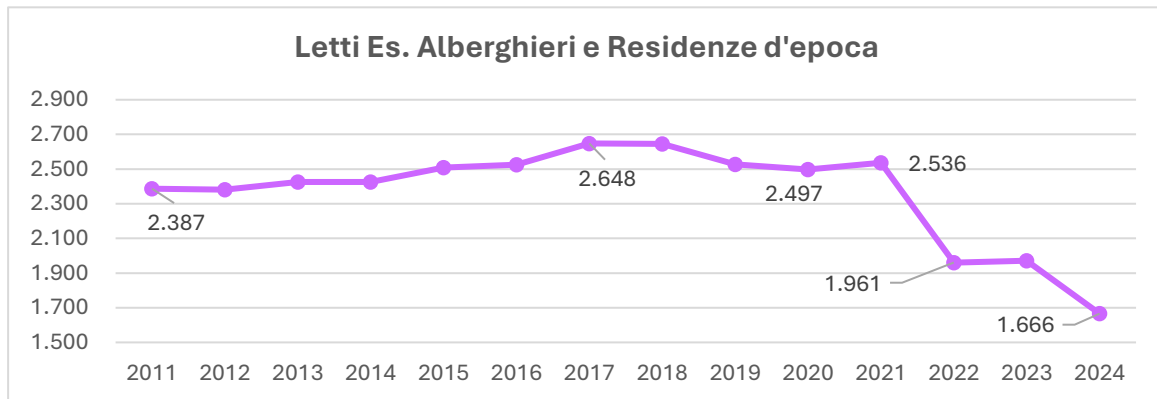


Grafico 11 – N. Posti letto alberghi e residenza d'epoca dal 2011 al 2024 - Rielaborazione personale di dati Regione Umbria

Il comparto extralberghiero e all'aria aperta (Grafico 12) mostra invece un andamento più dinamico e positivo, come già evidenziato nel paragrafo 3.1: dopo un calo significativo tra il 2011 e il 2013, da 3.805 a 3.303 posti letto (-13,2%), registra un periodo stabile per poi cominciare dal 2015 una flessione che si evidenzia nel 2016 con la riduzione di 183 posti letto. Negli anni successivi si assiste ad una ripresa che ha il suo picco nel 2021 (3160) per poi calare per gli effetti post-pandemici, per poi recuperare dal 2023 al 2024, aumentando da 3.160 (2022) a 3.440 (2024) posti letto (+8,8%).

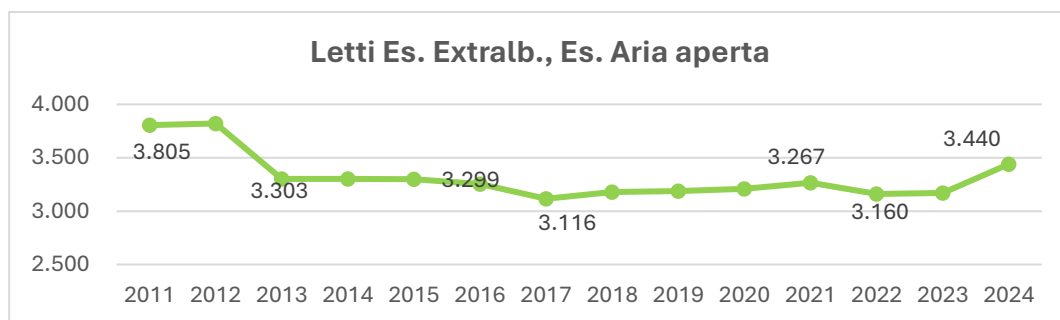


Grafico 12 – N. Posti letto Es. Extralberghieri e all'aria aperta d'epoca dal 2011 al 2024 - Rielaborazione personale di dati Regione Umbria

Questo settore si configura come il nuovo comparto trainante della ricettività locale, aprendo a nuove dinamiche di distribuzione e ricchezza all'interno del settore locale e a nuove questioni. La crescita del comparto extralberghiero, pur positiva in termini numerici, solleva interrogativi sulla qualità e sulla sostenibilità di questo modello di sviluppo turistico. La proliferazione di micro-strutture (appartamenti, affittacamere, B&B) comporta, infatti, vantaggi, ma anche criticità. Tra i vantaggi: maggiore flessibilità gestionale, minori costi di avvio, possibilità di valorizzare il patrimonio edilizio esistente, offerta più capillare sul territorio. Tra le criticità: frammentazione estrema che rende difficile costruire una proposta turistica coordinata; livelli qualitativi molto variabili e difficilmente controllabili dalle istituzioni; concorrenza al ribasso sui prezzi che erode i margini di redditività; professionalità spesso inadeguate (molti gestori di affittacamere non hanno formazione specifica nell'accoglienza turistica); difficoltà nel garantire standard minimi di sicurezza, accessibilità, sostenibilità ambientale. Un ulteriore elemento critico riguarda la stagionalità: mentre gli alberghi tradizionali tendono a rimanere aperti tutto l'anno (o comunque per stagioni prolungate), molte strutture extralberghiere aprono solo nei mesi di punta, quando la domanda garantisce



occupazione e redditività. Questo accentua la concentrazione temporale dei flussi, con conseguenze negative sia per i territori (congestione nei periodi di alta stagione, totale abbandono in bassa stagione) sia per l'occupazione (lavoro stagionale precario anziché occupazione stabile).

3.3 Arrivi e presenze: l'illusione della ripresa

Dal 2011 al 2015, la Valnerina ha vissuto un periodo di crescita degli arrivi turistici (Grafico 13), con un aumento complessivo del 14,2% (da 167.623 a 191.376 arrivi). Questo trend positivo rifletteva una fase di relativa stabilità economica nazionale e una crescente attenzione verso le destinazioni di turismo rurale e montano, favorite da politiche promozionali regionali e dalla valorizzazione di eventi territoriali (Mostra del Tartufo di Norcia, Fioriture di Castelluccio, eventi religiosi a Cascia).

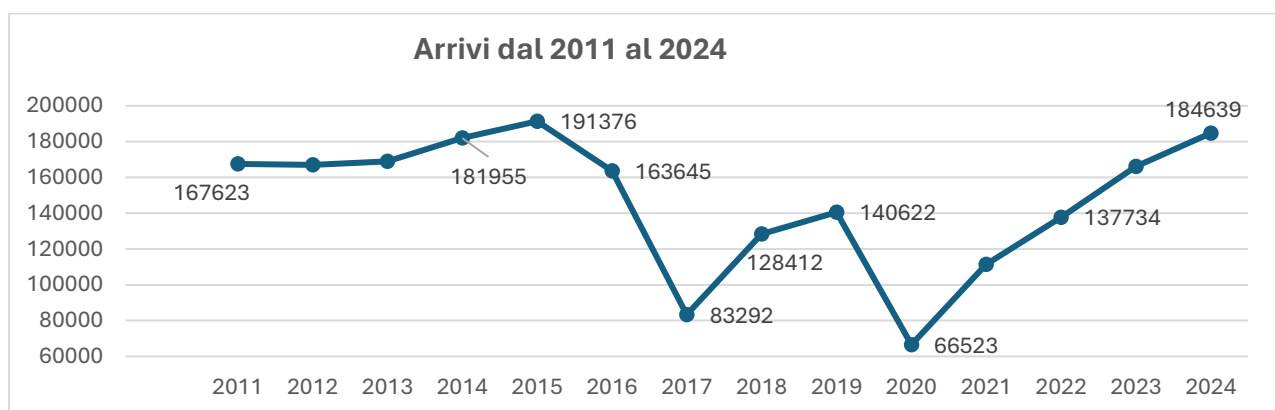


Grafico 13 – Arrivi totali dal 2011 al 2024 - Rielaborazione personale di dati Regione Umbria

A partire dal 2015, si registra una diminuzione degli arrivi, che scendono da 191.376 nel 2015 a 83.292 nel 2017, pari a un calo del 56,5%. Questa tendenza negativa era già in atto prima del sisma del 2016, che però ha contribuito ad accentuarla in maniera significativa. Questa contrazione non dipende solo dai danni materiali subiti dalle strutture ricettive, ma anche e soprattutto dall'impatto comunicativo negativo. Le immagini della Basilica di San Benedetto crollata, le notizie sui centri storici inagibili, le ordinanze di evacuazione hanno costruito nell'immaginario collettivo l'idea di un territorio "chiuso", pericoloso, inaccessibile. Superare questa percezione negativa richiede anni di lavoro comunicativo e investimenti promozionali ingenti.

Nel 2018 e 2019 si nota una parziale ripresa con arrivi pari rispettivamente a 128.412 e 140.622 (+68,8% dal minimo del 2017 al 2019), interrotta bruscamente dalla pandemia nel 2020, con un crollo del 52,7% rispetto al 2019 (66.523 arrivi). La ripresa del biennio 2018-2019, pur significativa in termini percentuali, non ha consentito di recuperare i livelli pre-sisma. Ciò significa che il territorio stava faticosamente risalendo la china quando è stato colpito da una seconda catastrofe, la pandemia, che ha azzerato gran parte dei progressi faticosamente conquistati. Il crollo del 2020 ha avuto caratteristiche diverse da quello post-sisma: mentre nel 2016-2017 il problema era la percezione di inaccessibilità/pericolosità della destinazione, nel 2020 la causa è stata l'interruzione totale della mobilità turistica a livello nazionale e internazionale.

Un'analisi critica degli impatti comparati degli shock esogeni sul sistema turistico evidenzia come la pandemia COVID-19 abbia prodotto effetti più diffusi e di maggiore durata rispetto al sisma del 2016. L'evento sismico ha causato una contrazione immediata ma localizzata, recuperabile tramite interventi di ricostruzione, mentre la crisi pandemica



ha generato una discontinuità sistemica che ha coinvolto simultaneamente la domanda, l'offerta e il contesto competitivo. La sovrapposizione temporale di questi shock ha ridotto la capacità del sistema turistico locale di distinguere tra cambiamenti profondi e duraturi, che modificano la struttura dell'offerta e della domanda, e variazioni temporanee o episodiche nei flussi turistici rilevati nelle serie storiche.

Andando ora ad analizzare le presenze turistiche (Grafico 14) seguono un andamento simile. Tra il 2011 e il 2015, le presenze turistiche in Valnerina hanno mostrato una crescita e un consolidamento, raggiungendo un picco di 416.178 presenze nel 2015, con un aumento del 4,9% rispetto al 2011 (396.674). Questo periodo ha rappresentato un recupero dalla crisi economica del 2008, grazie a una domanda turistica crescente, sostenuta dalla forte capacità attrattiva del territorio. Ma già dal 2015-2016 si nota una flessione culminata nel biennio 2016-2017 dove il terremoto ha avuto un impatto significativo, facendo crollare le presenze del -32% tra il 2016 (385.007) e il 2017 (261.752), per via della chiusura di molte strutture e della fuga dei turisti.

Tra il 2018 e il 2019 si assiste a un lento recupero, con le presenze che oscillano intorno a 290.000 (12,8%, -11,1% rispetto al 2017). Le limitazioni infrastrutturali, ovvero i danni agli edifici, alle strade, ai ponti e alle reti essenziali causati dal sisma che hanno reso difficile l'accesso al territorio, hanno frenato una ripresa più rapida. La pandemia del 2020 ha provocato un'ulteriore drastica riduzione delle presenze, che sono scese a 155.239, con un calo del 46,6% rispetto al 2019. Nonostante questo, la Valnerina ha mostrato resilienza, risalendo a oltre 250.316 presenze nel 2021, con un aumento del +61,2% rispetto al 2020, favorito dal turismo di prossimità.

Dal 2022 al 2024, si registra una forte ripresa: le presenze aumentano da 300.901 nel 2022 a 351.114 nel 2023, raggiungendo un massimo storico di 390.808 nel 2024, con un incremento del 151,75% rispetto al 2020 e un ritorno quasi completo ai livelli pre-sisma. Anche gli arrivi seguono un andamento analogo, evidenziando una significativa ripresa della domanda turistica nell'area. Questo trend positivo riflette il progressivo superamento delle criticità legate sia alla pandemia sia agli effetti del sisma.

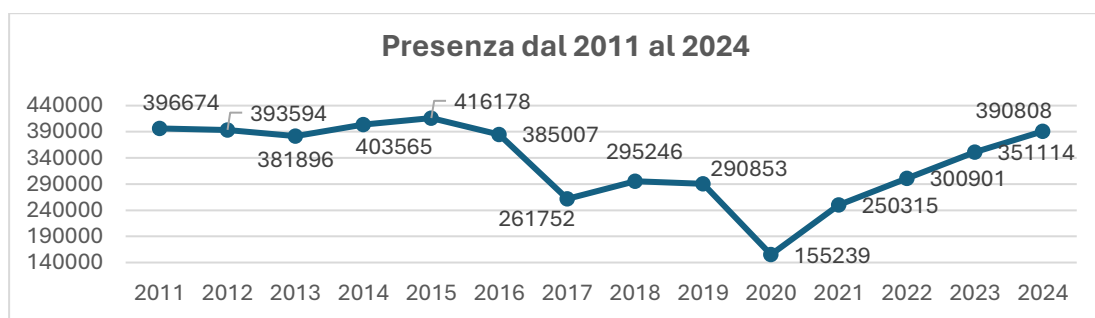


Grafico 14 – Presenze totali dal 2011 al 2024 - Rielaborazione personale di dati Regione Umbria

L'analisi disaggregata degli arrivi (Grafico 15) e delle presenze per provenienza evidenzia una netta predominanza della componente italiana, che costituisce stabilmente oltre l'80% dei flussi complessivi. Nel periodo 2011-2015, gli arrivi italiani mostrano una crescita costante, passando da 147.397 a 167.730 (+13,8%), mentre le presenze aumentano da 320.501 a 340.594 (+6,3%). La componente straniera si mantiene sostanzialmente stabile, con arrivi oscillanti tra 20.000 e 24.000 unità, con un aumento complessivo del 18,2% dal 2011 al 2016, mentre le presenze straniere mostrano una lieve contrazione, passando da 76.173 a 68.659 (-9,8%).



Il sisma del 2016 determina una contrazione drastica: gli arrivi italiani, già in calo, crollano del -51,5%, passando da 139.733 nel 2016 a 67.793 nel 2017, e le presenze diminuiscono del -32,1%, da 316.348 a 214.832. Anche gli stranieri registrano contrazioni significative, con -35,2% negli arrivi e -31,6% nelle presenze. La pandemia del 2020 provoca un'ulteriore contrazione, interrompendo la timida ripresa registrata nel biennio 2018-2019. Dal 2021 al 2024 si evidenzia una ripresa graduale: nel 2024 gli arrivi italiani raggiungono 156.441 unità con 318.310 presenze, mentre quelli stranieri si attestano a 28.198 arrivi e 72.498 presenze.

Nel 2024, il sistema turistico locale evidenzia dinamiche complesse tra domanda italiana e straniera. Rispetto al 2015, anno a riferimento per il turismo italiano, le presenze italiane sono cresciute del + 6,1%, sebbene gli arrivi abbiano mostrato una flessione del - 6,5%. Questo quadro conferma per gli italiani un progressivo accorciamento della durata media dei soggiorni, coerente con i valori del periodo medio di permanenza (PM) (Grafico 16) che dai 37,96 giorni del 2019 passano a 32,87 giorni nel 2024. Tale riduzione suggerisce una prevalenza di soggiorni brevi, una maggiore mobilità e frammentazione della domanda nazionale, che rimane comunque il principale motore della ricettività grazie all'elevato volume di presenze.

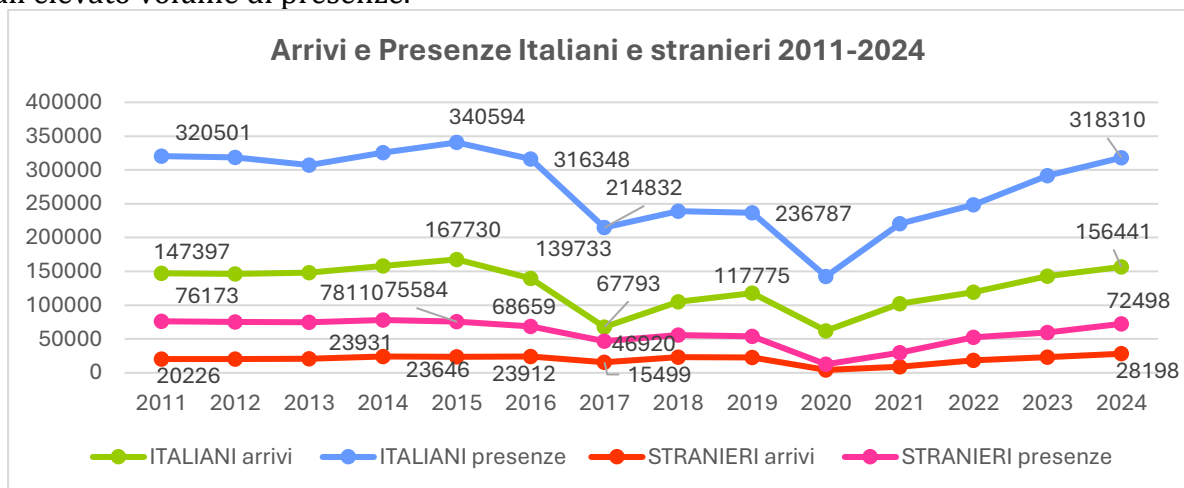


Grafico 15 – Arrivi e Presenze suddivisi tra italiani e stranieri dal 2011 al 2024 - Rielaborazione personale di dati Regione Umbria

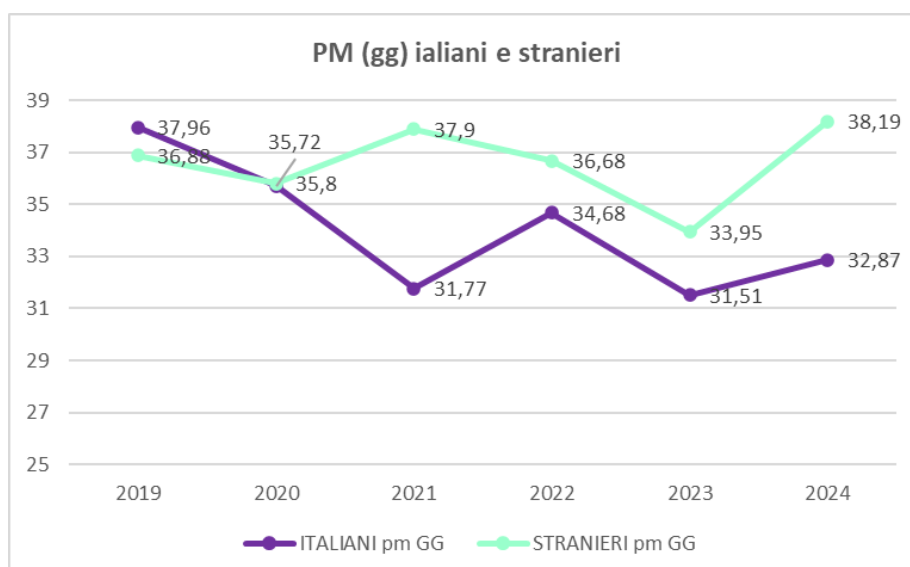




Grafico 16 – Numero medio giornaliero di presenze suddiviso per italiani e stranieri dal 2019 al 2024 - Rielaborazione personale di dati Regione Umbria

Per il mercato internazionale, il 2014 costituisce un anno di riferimento per le presenze, ma nel 2024 si osservano arrivi stranieri superiori del + 17,8%, pur registrando presenze totali inferiori del -7,2%. I dati PM mostrano, tuttavia, che la permanenza media degli stranieri raggiunge il massimo di 38,19 giorni nel 2024, superiore sia agli anni precedenti che ai valori italiani. Questo comportamento segnala una forte fidelizzazione e una crescente qualità del turismo straniero: i visitatori internazionali si trattengono più a lungo, contribuendo in modo rilevante al valore aggiunto del territorio, anche se la loro numerosità, per ora, incide meno sul totale delle presenze rispetto agli italiani.

Nel 2024, il trend delle presenze documenta una ripresa solida guidata dal recupero della domanda interna, ma evidenzia una polarizzazione tra soggiorni brevi per gli italiani e permanenze lunghe per gli stranieri. La resilienza e l'incremento dei flussi stranieri, insieme al prolungamento del PM, rappresentano una frazione strategica per lo sviluppo futuro: occorre intervenire sia per allungare la permanenza media italiana (con prodotti e pacchetti mirati), sia per consolidare la crescente attrattività internazionale, sfruttando la propensione dei turisti stranieri a soggiorni più lunghi. Tuttavia, questi dati relativi ad arrivi, presenze e alla loro permanenza sul territorio richiedono una lettura critica. Come evidenziato dall'imprenditore intervistato, la presenza delle maestranze impegnate nella ricostruzione post-sisma ha significativamente alterato i dati turistici:

"Avere maestranze che sono dal lunedì al giovedì, e talvolta anche nei fine settimana, registrate in appartamenti con destinazione turistica, le quali risultano quindi presenti in modo stabile... questo numero ha cambiato la situazione: non si tratta di turismo."

Va inoltre considerato che molte presenze straniere e la loro permanenza prolungata possono essere influenzate dalla presenza sul territorio di lavoratori stranieri impegnati nelle attività di ricostruzione post-terremoto, i quali tendono a soggiornare per periodi molto più lunghi rispetto ai turisti tradizionali, contribuendo così a sovrastimare i dati di permanenza media e gli arrivi stranieri. Questa testimonianza è fondamentale e mette in discussione l'interpretazione dei dati statistici ufficiali. Ciò che spesso si presenta come una ripresa turistica, in realtà, è in gran parte un artefatto statistico dovuto alla presenza di lavoratori della ricostruzione che, pur non essendo turisti, vengono contabilizzati come tali in quanto alloggiati in strutture ricettive registrate come "turistiche". Questo fenomeno introduce distorsioni che compromettono l'attendibilità delle analisi basate su tali dati. L'imprenditore spiega inoltre la composizione dell'occupazione ricettiva:

"L'occupazione alberghiera si attesta intorno al 25%, mentre il restante 75% è coperto da maestranze... Nelle fasce di prezzo più basse, l'occupazione dal lunedì al giovedì raggiunge punte del 95%."

Le conseguenze di questa distorsione sono rilevanti. In primo luogo, le politiche di sviluppo turistico rischiano di fondarsi su dati inaccurati. Perciò, è imprescindibile sviluppare metodologie statistiche che consentano di separare la componente delle maestranze da quella del turismo effettivo, al fine di migliorare la qualità delle analisi e delle strategie di sviluppo territoriale.



3.4 Disparità territoriali

L'analisi disaggregata per singolo Comune (Grafico 17) rivela dinamiche territoriali fortemente differenziate. La quota di mercato combinata di Cascia e Norcia si è ridotta dal circa 80% nel 2015 al 68% nel 2024, indicando una maggiore diversificazione territoriale dei flussi. Questa riduzione della concentrazione potrebbe essere interpretata positivamente come segnale di una distribuzione più equilibrata dei flussi turistici sul territorio, con benefici per i Comuni minori. Tuttavia, è necessario verificare se questa "diversificazione" corrisponda a un effettivo aumento del turismo nei Comuni minori o sia semplicemente l'effetto del crollo di Norcia che non è stato compensato dalla crescita degli altri Comuni.

Cascia si distingue per continuità e performance positiva: nel 2024 registra il suo massimo storico con oltre 203.667 presenze, cioè +12% rispetto al 2015. Norcia, al contrario, mostra la maggiore vulnerabilità. Nonostante una crescita recente la situazione di Norcia è ancora drammatica (+87,5% dal 2020 al 2024), resta ancora distante dai livelli precedenti (-55,1% rispetto al 2015). Il crollo della Basilica di San Benedetto, simbolo identitario del centro storico, ha avuto un impatto traumatico sull'immagine turistica di Norcia. La chiusura prolungata del centro storico, gli edifici ancora edifici puntellati, le macerie, i cantieri rendono il contesto urbano poco attrattivo per i turisti. La perdita di attività commerciali, ristoranti, botteghe artigiane ha impoverito l'offerta di servizi. Preci si colloca in una posizione intermedia: nel 2024 raggiunge 46.103 presenze, registrando una flessione dell'11,5% rispetto al livello del 2011, quando le presenze erano 52.090.

I comuni più piccoli della Valnerina mostrano performance turistiche differenziate: Cerreto di Spoleto registra una perdita di rilevanza significativa (-60% sulle presenze rispetto al 2011), mentre Scheggino (+126%) e Sellano (+173%) consolidano una crescita costante, acquisendo maggior peso competitivo sul mercato turistico territoriale e affermandosi come poli di attrazione secondari ad alto potenziale di nicchia.

Questo andamento non è casuale, ma strettamente legato alla capacità di alcuni territori di attivare proposte e investimenti privati in ambito turistico esperienziale. In particolare, iniziative come il rafting su fiume Nera a Scheggino e il ponte tibetano a Sellano hanno agito da moltiplicatori di attrattività, intercettando segmenti di domanda nuovi, dinamici e orientati alla fruizione attiva della natura e dell'avventura. Questi prodotti turistici, promossi e gestiti da operatori privati, hanno generato ricadute positive non solo sulla notorietà della destinazione, ma anche sulle presenze registrate, favorendo la destagionalizzazione e l'allungamento della permanenza media.

Come già evidenziato, è cruciale sviluppare metodologie capaci di separare efficacemente la componente legata alle maestranze dai dati ufficiali sul turismo, per evitare distorsioni significative. Tale approccio è essenziale per garantire l'affidabilità delle analisi sui flussi turistici, permettendo valutazioni più precise e strategie di sviluppo coerenti con la reale dinamica della domanda turistica.

4. UNA GOVERNANCE TURISTICA FRAMMENTATA: SOVRAPPOSIZIONI E PARALISI

4.1 La moltiplicazione degli enti

L'analisi delle principali strutture di governance in Valnerina delinea un sistema articolato e multidimensionale, caratterizzato da una pluralità di attori con obiettivi convergenti su sviluppo sostenibile, valorizzazione delle risorse locali e contrasto allo spopolamento



territoriale. La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) riveste un ruolo centrale nel coordinamento multilivello delle politiche per il potenziamento dei servizi essenziali nei 14 Comuni, operando in sinergia con i GAL Valle Umbra e Sibillini e GAL Ternano, che attuano programmi LEADER a supporto dello sviluppo rurale, turistico e agroalimentare. NEXT Appennino integra queste politiche focalizzandosi sulla transizione ecologica e digitale, promuovendo progetti innovativi e una governance partecipata per favorire la resilienza post-sisma. Gli Enti Parco Nazionale dei Monti Sibillini e del Nera svolgono funzioni strategiche nella conservazione ambientale e nello sviluppo del turismo sostenibile, collaborando strettamente con gli altri attori territoriali.

Questo nutrito elenco non esaurisce ancora la complessità istituzionale del territorio. Andrebbero infatti considerati anche: la Regione Umbria con le sue articolazioni settoriali; la Provincia di Perugia, che mantiene competenze residue in materia di pianificazione territoriale e viabilità; l'Ufficio Speciale per la Ricostruzione (USR), che gestisce le risorse e i procedimenti relativi alla riparazione dei danni sismici; la Diocesi di Spoleto-Norcia e che ha competenze sul patrimonio religioso e organizza eventi di richiamo turistico; le associazioni di categoria che rappresentano gli interessi degli operatori economici; le Pro Loco e le associazioni culturali locali che organizzano eventi e attività di animazione territoriale. Ne risulta un panorama istituzionale di estrema complessità, nel quale i confini di competenza sono spesso sfumati, le sovrapposizioni frequenti, i meccanismi di coordinamento deboli od assenti.

La frammentazione istituzionale si traduce in mancati processi di coordinamento centralizzato, elemento particolarmente critico per quei Comuni più piccoli, caratterizzati da limitate capacità amministrative. I Comuni più piccoli della Valnerina hanno organici ridottissimi. In questo contesto, pretendere che i Comuni sviluppino autonomamente capacità progettuali, intercettino bandi, gestiscano procedure complesse è del tutto irrealistico. Questi Comuni avrebbero bisogno di strutture di supporto tecnico che li assistano nella progettazione e nell'implementazione di interventi. La frammentazione della governance produce invece l'effetto opposto: moltiplica gli interlocutori, complica le procedure, genera incertezza.

Un altro punto critico riguarda l'assenza di un sistema condiviso di monitoraggio e valutazione degli impatti generati dalle diverse strutture di governance, fondamentale per misurare risultati in modo trasparente e indirizzare efficacemente politiche di intervento. Ciascun ente di governance (SNAI, GAL, Parco, USR) produce propri report, propri indicatori, proprie valutazioni, ma manca un sistema integrato che consenta di avere una visione d'insieme. Quali risultati concreti ha prodotto la SNAI in termini di servizi ripristinati, popolazione stabilizzata, imprese create? Quali impatti ha generato l'azione dei GAL sullo sviluppo delle imprese agricole e turistiche? Come sta procedendo concretamente la ricostruzione gestita dall'USR? Quanti visitatori effettivi hanno generato le iniziative promozionali del Parco? Queste domande, necessarie per valutare l'efficacia delle politiche pubbliche, non trovano risposte chiare perché manca un sistema di monitoraggio condiviso, con indicatori comparabili, rilevazioni periodiche, pubblicazioni trasparenti dei dati.

4.2 Debolezze tecnico-amministrative

La carenza di personale dedicato costituisce un grave punto di debolezza della governance, come evidenziato dai tecnici comunali intervistati: *"Non c'è nessun tecnico qui in questo settore e dovrebbe avere un tecnico... Abbiamo fatto varie procedure, ma ci sono andate tutte deserte, perché comunque in questo momento trovare un tecnico, geometra,*



architetto, ingegnere, è veramente difficile perché ce li assorbono tutti i lavori pubblici, l'urbanistica e tutta la situazione emergenziale." Questa testimonianza rivela un problema strutturale di estrema gravità. I Comuni della Valnerina non riescono a reclutare personale tecnico qualificato perché i bandi di concorso vanno deserti. La precarietà dei contratti costituisce un ulteriore elemento di scarsa attrattività: *"Le assunzioni che facciamo noi sono normalmente a tempo determinato e quindi, ovviamente, per un ragazzo è una scelta un po' difficile, perché è determinato"*. In settori come il turismo, dove la continuità delle relazioni con operatori privati e stakeholder è fondamentale, questa precarietà è particolarmente dannosa. Questa situazione si riflette anche sul turismo: *"Uno soltanto che fa solo turismo non c'è..."*.

Nessun Comune della Valnerina dispone di personale dedicato esclusivamente della progettazione turistica. Questa funzione viene svolta in modo residuale da dipendenti che hanno anche altre responsabilità, con il risultato che il turismo finisce per essere trattato come attività marginale, cui dedicare tempo ed energie solo quando le altre priorità lo consentono. Questa marginalizzazione organizzativa del turismo all'interno degli enti locali contrasta drammaticamente con la retorica politica che indica il turismo come "leva strategica di sviluppo". Se davvero si vuole fare del turismo un pilastro dell'economia locale, è necessario che le amministrazioni dispongano di competenze specialistiche dedicate: persone che conoscano le dinamiche del mercato turistico, che sappiano costruire prodotti turistici competitivi, che abbiano relazioni consolidate con operatori e intermediari, che padroneggino strumenti di marketing territoriale e comunicazione digitale. L'assenza di queste competenze condanna le politiche turistiche locali all'inefficacia.

La prevalenza di una logica particolaristica emerge con chiarezza nelle interviste, in cui i tecnici comunali sottolineano come *"tanti sindaci hanno l'elettorato; l'elettorato non è l'area interna Valnerina: è il Comune, è il Comune"*. Questa affermazione va al cuore del problema politico della governance delle aree interne: i sindaci sono eletti dai cittadini del proprio Comune per un mandato di cinque anni, con un orizzonte decisionale focalizzato sulle esigenze comunali. Qualunque politica sovracomunale entra potenzialmente in conflitto con questa struttura: se un progetto comporta che il proprio Comune ottenga meno risorse, o servizi centralizzati altrove, il sindaco affronta un dilemma tra interesse generale dell'area (astratto, di lungo periodo) e interesse immediato dell'elettorato (concreto, visibile, politicamente premiante). Prevale sistematicamente la seconda logica, trasformando la Valnerina da entità unitaria a sommatoria di interessi comunali senza identificazione con un destino comune, percezione di interdipendenza o visione strategica condivisa.

La difficoltà di superare questa frammentazione si manifesta concretamente nella fase di programmazione: *"Il primo approccio è individuale. Poi ci devi lavorare, ci devi fare le riunioni, le sotto-riunioni... ci devi tanto lavorare per approvare la strategia. Che alla fine la scrittura non è stata così difficile; è la correlazione"*. La testimonianza descrive efficacemente il processo negoziale che caratterizza la costruzione delle strategie di area interna: si parte da posizioni individuali (ciascun Comune presenta le proprie priorità, i propri progetti, le proprie richieste); si entra in una fase estenuante di negoziazione; si arriva faticosamente a un documento scritto (la strategia) che è il frutto di faticosi compromessi.

Il processo decisionale si arena quando prevale la logica della distribuzione paritaria delle risorse anziché quella della qualità e dell'impatto strategico: *"Si sono messi a verificare gli importi per ognuno. Solito discorso. Se Cascia ha un progetto ambizioso che*



può essere di utilità per anche il Comune di Norcia... perché non deve essere messo 300-400 mila euro in più a Cascia, visto che il progetto è più bello, no? Paritario".

Questo significativo passaggio racconta di una logica distributiva che prevale sulla logica strategica: anziché valutare i progetti sulla base della loro qualità, della loro capacità di generare impatti positivi per l'intera area, della loro sostenibilità, si ragiona solo nei termini di una meccanica, "equa" ripartizione delle risorse tra Comuni: *"Se Cascia prende 500.000 euro, anche Norcia deve prendere 500.000, anche Poggiodomo deve prendere 500.000"*.

Questa logica paritaria è apparentemente "giusta", perché tutti ricevono la stessa quota, ma è profondamente inefficiente: diluisce le risorse, impedisce di raggiungere masse critiche sufficienti per interventi di qualità, produce risultati mediocri ovunque anziché eccellenze localizzate che potrebbero trainare l'intero territorio. Anziché accettare che alcuni Comuni ricevano più risorse per fare interventi eccellenti che beneficerebbero indirettamente tutti, si preferisce distribuire risorse insufficienti a tutti, ottenendo risultati insoddisfacenti per tutti.

4.3 La ricostruzione in stallo

Lo stato di avanzamento della ricostruzione pubblica costituisce un ulteriore elemento critico (Grafico 18; Tabella 1). Dei 341 interventi previsti nei 14 Comuni della Valnerina, solo l'11% risulta concluso o in fase di collaudo, il 13% ha lavori in corso, mentre ben il 63% si trova ancora in fase procedurale (dalla progettazione all'aggiudicazione). Il 13% degli interventi è stato ritirato o non avviato. A quasi nove anni dal sisma del 2016, solo un intervento pubblico su dieci è stato completato. Il 63% degli interventi sono fermi nella palude burocratica delle procedure. I centri storici restano puntellati, offrendo un'immagine di abbandono e degrado che scoraggia residenti e turisti.

Le cause di questa lentezza sono molteplici e complesse: normative farraginose che impongono procedure lunghissime; carenza di personale tecnico negli uffici pubblici preposti alla gestione delle pratiche; vincoli burocratici che richiedono molteplici autorizzazioni da enti diversi (Soprintendenza, Genio Civile, Vigili del Fuoco, ASL); difficoltà nel reperire imprese disponibili a partecipare alle gare; problemi tecnici che emergono durante l'esecuzione e richiedono varianti progettuali.

Particolarmente critica la situazione delle chiese ed edifici di culto: su 117 interventi previsti, il 24% non è stato avviato o è stato ritirato, il 59% è in fase procedurale, solo il 9% ha lavori in corso e appena l'8% è concluso (Tabella 1). Oltre a rappresentare il cuore simbolico delle comunità e luoghi di identità collettiva, le chiese chiuse rappresentano una grave lacuna: molti turisti vengono in Valnerina proprio per visitare il patrimonio artistico e religioso (affreschi, pale d'altare, architetture romaniche e barocche).

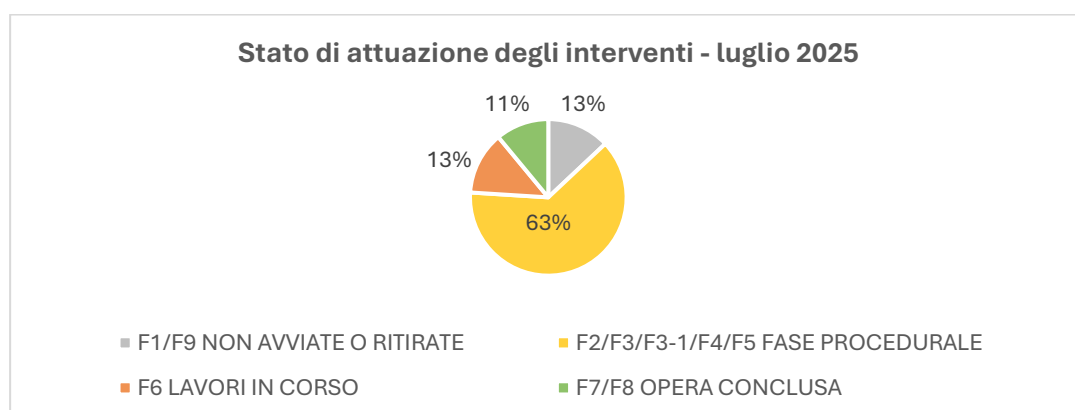




Grafico 18 - Stato di attuazione degli interventi

CATEGORIA INTERVENTI	N. OPERE SU 486	STATO PRATICA			
		F1/F9 NON AVVIATE O RITIRATE	F2/F3/F3-1/F4/F5 FASE PROCEDURALE	F6 LAVORI IN CORSO	F7/F8 OPERA CONCLUSA
1 - Caserme	2		100%		
2 - Chiese ed edifici di culto	117	24%	59%	9%	8%
3 - Cimiteri	23		95%		5%
4 - Dissesti	18	5%	22%	22%	51%
5 - Edilizia residenziale pubblica	30		60%	13%	27%
6 - Edilizia sanitaria	2			100%	
7 - Edilizia socio sanitaria	4		25%		75%
8 - Municipi	11		45%	45%	10%
9 - Opere di urbanizzazione e infrastrutture	50	12%	88%		
10 - Scuole	11		90%	10%	
11-13 Altre opere pubbliche	73	15%	55%	23%	7%

Tabella 1 - Sintesi interventi per categoria e stato di avanzamento

La ricostruzione privata procede invece con maggiore dinamismo: sono stati autorizzati circa 3.439 cantieri privati, di cui 2.036 già conclusi. Circa il 60% delle famiglie e delle attività economiche ha potuto fare ritorno nelle proprie abitazioni o nei propri luoghi di lavoro.

Focalizzandosi sui Comuni maggiormente colpiti: Cascia conta 378 cantieri avviati, di cui 276 conclusi; Norcia ha avviato 1.134 cantieri, 677 dei quali conclusi; Preci registra 163 cantieri avviati, 87 conclusi. Norcia, il Comune che ha subito i danni più devastanti (crollo della Basilica di San Benedetto, distruzione del centro storico), è anche quello che ha generato il maggior numero di cantieri privati (1.134). Questo dato, apparentemente positivo, deve essere letto con attenzione: significa che a Norcia c'erano più edifici danneggiati da ricostruire (quindi il danno iniziale era superiore), ma anche che i proprietari hanno avuto la capacità/possibilità di accedere ai contributi e avviare i lavori. Il fatto che solo il 60% dei cantieri sia concluso (677 su 1.134) significa circa 460 cantieri sono ancora in corso, il che supporta le osservazioni fatte in precedenza di un turismo "drogato" dalla presenza delle maestranze e la distorsione dei dati turistici.

5. LA STRATEGIA "VALNERINA ACCOGLIENTE": AMBIZIONI E CRITICITÀ

5.1 L'impianto strategico

La Strategia dell'Area Interna Valnerina 2021-2027, denominata "Valnerina Accogliente", con un investimento di oltre 9,2 milioni di euro, si articola attraverso tre pilastri



fondamentali: VITA (Valnerina Infrastrutture verdi per il Territorio e l'Attività fisica), VISTA (Valnerina Infrastrutture per lo Sviluppo Turistico, la cultura e l'Accoglienza) e VALORE (Valnerina Azioni per Lavoro, inclusione, welfare, Opportunità, Risorse ed Educazione).

L'architettura della strategia appare ben costruita sul piano logico e retorico. I tre acronimi (VITA, VISTA, VALORE) sono evocativi e comunicativamente efficaci. La suddivisione in tre pilastri riflette una visione integrata che riconosce la necessità di intervenire simultaneamente su dimensioni diverse: le infrastrutture verdi e sportive (VITA) per migliorare la qualità della vita e attrarre nuovi residenti; il turismo e la cultura (VISTA) per creare opportunità economiche; i servizi sociali e l'occupazione (VALORE) per garantire inclusione e benessere. L'investimento complessivo di 9,2 milioni di euro rappresenta una dotazione che potrebbe generare impatti rilevanti, se indirizzata verso interventi strategici e collaborativi, capaci di valorizzare le risorse locali e stimolare uno sviluppo equilibrato e sostenibile.

Valnerina accogliente è articolata in 8 obiettivi strategici (OS):

- OS1 "Valnerina più ATTRATTIVA": costruire un sistema turistico unitario con infrastrutture materiali e immateriali per superare la frammentazione promozionale, creando un'identità territoriale riconoscibile e competitiva.
- OS2 "Valnerina più ISTRUITA": migliorare accesso a istruzione e formazione per contrastare l'esodo giovanile e sviluppare capitale umano qualificato.
- OS3 "Valnerina più SERVITA": potenziare l'accesso ai servizi sociosanitari, garantendo diritti essenziali anche nelle aree periferiche.
- OS4 "Valnerina RIGENERATA": riqualificare patrimonio edilizio e valorizzare risorse ambientali, integrando resilienza post-sisma e lotta al degrado fisico.
- OS5 "Valnerina più INNOVATIVA E DIGITALE": colmare il digital divide modernizzando tecnologicamente servizi pubblici e infrastrutture comunicative.
- OS6 "Valnerina PARTECIPATA E INCLUSIVA": rafforzare capitale sociale e coesione comunitaria tramite scambio intergenerazionale, recupero spazi pubblici e inclusione di fragili e stranieri, in linea con il "progetto INSIEME".
- OS7 "Valnerina GIOVANE E COMPETITIVA": creare opportunità occupazionali per giovani e sostenere l'imprenditorialità locale.
- OS8 "Valnerina VICINA AI CITTADINI": migliorare l'efficienza amministrativa attraverso la capacitazione istituzionale.

5.2 La strategia turistica

Per quanto riguarda specificamente il turismo, il documento programmatico individua nell'obiettivo strategico OS1 la necessità di creare un sistema integrato per la promozione della Valnerina. Il punto OS1.1.1 prevede "il potenziamento degli strumenti web esistenti integrati al Sistema Umbriatourism, attraverso l'implementazione del sotto-portale Umbria Tourism dedicato ai progetti Umbria Aperta e l'ampliamento ai 14 Comuni del sito valnerinadavivere.it", con un investimento di 232.656 euro gestito dal Comune di Cascia.

L'intervento punta sulla digitalizzazione della promozione turistica, riconoscendo giustamente che oggi gran parte dei turisti cercano informazioni online e prenotano tramite piattaforme digitali. L'integrazione con il sistema regionale Umbriatourism dovrebbe garantire visibilità all'interno di una vetrina più ampia, evitando l'isolamento della Valnerina. L'intervento OS1.1.2, con un finanziamento di 201.000 Euro, promuove la promozione coordinata del prodotto turistico Valnerina Outdoor, in linea con il Masterplan Turismo Regione Umbria. Le azioni principali includono la promozione e



comunicazione del brand e l'attuazione di campagne mediatiche coinvolgendo blogger, giornalisti e utilizzando canali stampa e social. Il focus sul turismo outdoor (escursionismo, ciclismo, turismo naturalistico, sportivo) è appropriato considerando le risorse territoriali della Valnerina: la presenza del Parco Nazionale dei Monti Sibillini, del Parco del Nera, la rete di sentieri, i percorsi cicloturistici, le opportunità per sport outdoor (arrampicata, torrentismo, rafting). Il turismo outdoor intercetta, inoltre, tendenze di mercato in crescita: ricerca di esperienze autentiche a contatto con la natura, turismo slow, attenzione al benessere psicofisico. L'investimento di 201.000 euro in campagne promozionali è ragionevole, ma solleva anche qui interrogativi sull'efficacia. Coinvolgere blogger e giornalisti può generare visibilità, ma è una strategia efficace solo se esiste un "prodotto" turistico maturo da promuovere: sentieri ben segnalati e mantenuti, servizi di accoglienza adeguati, operatori formati, informazioni accessibili. Se queste precondizioni mancano, la promozione rischia di creare aspettative che poi vengono deluse, generando opinioni negative e danneggiando l'immagine della destinazione nel medio-lungo periodo.

Dal punto di vista gestionale, la Regione ed Umbriatourism svolgono un ruolo centrale nella gestione e nell'attuazione delle attività promozionali, assicurando un modello sostenibile che prevede la centralizzazione dei servizi evolutivi e di manutenzione. Secondo il programma, questo approccio faciliterà le attività di inserimento, aggiornamento e potenziamento dei contenuti da parte dei 14 Comuni aderenti. La centralizzazione regionale dei servizi promozionali ha vantaggi (economie di scala, competenze specialistiche, visibilità maggiore) ma anche limiti: distanza dai territori, scarsa conoscenza delle specificità locali, scarsa partecipazione e rischio di inefficienza nelle risposte ai bisogni reali delle comunità locali.

5.3 I risultati della strategia SNAI 2014-2020

Quando ai tecnici comunali è stato chiesto di valutare in che percentuale nel primo giro di programmazione avessero raggiunto gli obiettivi prefissati, la risposta è stata: *"Metà. Non so se sono stata pessimista o ottimista"*. Ad oggi i progetti realizzati all'interno della strategia 2014-2020 sono circa la metà di quelli previsti. Questa testimonianza indica che la precedente stagione di programmazione SNAI (2014-2020) ha prodotto risultati insoddisfacenti: solo il 50% degli obiettivi previsti è stato raggiunto. Il dato sostanziale è che la performance attuativa è stata molto problematica. Questo solleva interrogativi drammatici sulla nuova programmazione 2021-2027.

Dalle interviste emerge come alle riunioni strategiche abbiano partecipato principalmente i sindaci, mentre gli imprenditori hanno avuto una presenza molto limitata. La scarsa partecipazione degli imprenditori privati ai processi di pianificazione strategica e delle associazioni è un segnale negativo di diversi ordini di problemi. In primo luogo, indica che gli imprenditori non percepiscono questi processi come utili per la loro attività: preferiscono dedicare tempo al lavoro quotidiano piuttosto che partecipare a riunioni che considerano poco concrete e poco incisive. In secondo luogo, segnala un problema di comunicazione e coinvolgimento: forse gli imprenditori/associazioni non sono stati adeguatamente informati, o sono stati invitati con modalità inadeguate, o in orari incompatibili con i loro impegni lavorativi. In terzo luogo, riflette una sfiducia accumulata. Il risultato è che le strategie vengono costruite senza il contributo di chi dovrebbe poi usufruirne o addirittura attuarle sul campo, con conseguente distacco tra pianificazione e realizzazione.



Ci sono state riunioni pubbliche, ma con scarsa affluenza. La partecipazione pubblica ai processi di pianificazione strategica è un indicatore cruciale del livello di engagement delle comunità locali. Riunioni pubbliche con scarsa affluenza segnalano disaffezione, sfiducia, percezione di inutilità. Le persone non partecipano perché pensano che *"tanto non cambia nulla"*, che *"le decisioni sono già prese"*, che *"è solo tempo perso"*. Ricostruire partecipazione richiede dimostrare concretamente che il contributo dei cittadini viene preso sul serio, che le loro proposte vengono effettivamente integrate nei programmi, che le promesse fatte vengono mantenute. Questo richiede trasparenza, restituzione periodica sullo stato di avanzamento, riconoscimento pubblico dei contributi ricevuti, correzione di rotta quando le comunità segnalano problemi.

La strategia turistica "Valnerina Accogliente" si distingue per un approccio integrato e coordinato che supera la frammentazione comunicativa, valorizzando il brand regionale e il prodotto Valnerina Outdoor in linea con il Masterplan Turismo. L'investimento su contenuti multimediali di qualità e la sostenibilità garantiscono una comunicazione efficace e duratura, rivolta a diversi target. Tuttavia, le sfide rimangono concrete: la dipendenza dal coordinamento istituzionale, la complessità gestionale, la frammentazione dei servizi locali, il rischio di sovraccarico informativo e il limitato coinvolgimento degli operatori privati possono limitare l'efficacia complessiva del progetto. Affrontare queste criticità è fondamentale per trasformare la strategia in un'opportunità reale di sviluppo turistico e territoriale sostenibile per la Valnerina.

6. CRITICITÀ STRUTTURALI E CULTURALI

Il seguente capitolo sposta l'analisi dal piano descrittivo- e istituzionale al piano delle culture organizzative, degli atteggiamenti collettivi e delle dinamiche relazionali che frenano i processi di sviluppo. Mentre i capitoli precedenti hanno mostrato quali aspetti non producono i risultati attesi, qui si indaga il perché questi problemi persistano nonostante risorse finanziarie significative e strategie articolate. La tesi centrale è che le principali criticità non siano di natura finanziaria, ma culturale e relazionale. Le cinque dimensioni critiche emerse dalle interviste qualitative rappresentano gli ostacoli alla traduzione delle strategie in azioni concrete

6.1 Dipendenza da finanziamenti esterni e insostenibilità gestionale

La mancanza di continuità gestionale costituisce una criticità strutturale. "All'inizio molti hanno partecipato con entusiasmo, ma poi ci siamo salutati e chi si è visto si è visto": questa dinamica, partenza entusiastica, progressivo spegnimento, abbandono, non è casuale, ma riconducibile all'assenza di "strutture stabili di back office".

"In Italia si hanno i soldi per fare il progetto, ma non per l'attuazione". I bandi finanziano progettazione e avvio, raramente gestione ordinaria e personale stabile. Il risultato: opere inaugurate senza risorse per mantenerle i servizi interrotti. Questa logica produce spreco di risorse pubbliche e alimenta sfiducia istituzionale. I tentativi dal basso di una progettazione si spengono: *"Funziona per un po', poi sei schiacciato dal quotidiano"*. Iniziative volontarie funzionano finché regge l'entusiasmo, poi le persone si rendono conto di sottrarre tempo a lavoro e famiglia senza compensi o supporti adeguati. Non si può costruire sviluppo locale solo con volontariato: servono strutture professionali, personale retribuito, risorse stabili.

I consorzi turistici sono emblematici: *"Finanziati con fondi pubblici, ma finiti i soldi è finita la festa"*. Quando i finanziamenti esterni finiscono, gli operatori non pagano quote associative sufficienti. Il consorzio entra in crisi e si scioglie. *"La colpa è nostra, tutti"*: il



fallimento non è attribuibile a un singolo attore, ma a una cultura collettiva inadeguata. Manca cultura della cooperazione. Prevalgono individualismo, diffidenza, free-riding.

6.2 Disallineamento tra promozione e prodotto

"La promozione, se non c'è il prodotto, fa pubblicità al negozio vuoto". Si investono risorse in marketing (siti, campagne, fiere) senza costruire prodotto turistico maturo. Il risultato: visitatori attratti trovano offerta inadeguata (servizi carenti, sentieri mal segnalati, assenza di esperienze distintive), non tornano, diffondono recensioni negative. Investire in promozione senza qualificazione dell'offerta è controproducente: genera aspettative deluse, danneggia la reputazione territoriale. Servono precondizioni minime: accessibilità, informazione, accoglienza, attrattività, sicurezza. Solo quando garantite ha senso promuovere. Con il territorio compromesso dal sisma, serve un programma chiaro su quali servizi sono e saranno disponibili.

La geografia turistica è fortemente sbilanciata: *"I numeri li fanno in 3: Cascia, Norcia, Preci; il resto non li ha mai fatti"*. Solo tre Comuni su quattordici generano volumi significativi. *"Ci sono zone che non riescono a intercettare nessuno, anche se avrebbero potenziale"*. Questa polarizzazione non penalizza solo i Comuni esclusi: limita l'efficacia dell'intero sistema, spreca potenziale attrattivo, riduce la capacità complessiva di generare valore. Serve una strategia che valorizzi specificità dei Comuni più piccoli, creando circuiti integrati anziché perpetuare la concentrazione su pochi poli.

6.3 Disaffezione partecipativa e sfiducia istituzionale

Il progressivo deterioramento della fiducia verso i processi partecipativi è critico. *"Sono arrivati i profeti che portavano la visione... Poi ci siamo salutati, e chi si è visto si è visto"*. Esperti esterni introducono strumenti innovativi, ma si limitano alla fase progettuale, lasciando i territori soli nell'attuazione. Questo approccio, vissuto come estrattivo, genera frustrazione e senso di strumentalizzazione.

"Una volta che partecipi a cinque progetti e rimani alla fine così, e tu hai tolto tempo al tuo lavoro, alla tua famiglia... non ce l'hai più quel tempo". Dopo ripetute esperienze inconcludenti, la motivazione si trasforma in disaffezione irreversibile. Ogni processo partecipativo fallito non solo non produce risultati, ma compromette anche la possibilità di attivarne altri in futuro.

Sulla gestione turistica emergono due posizioni: *"Non ci sono altri [oltre la Regione, nda]. Chi altro?"* esprime rassegnazione; *"La promozione della Valnerina dovrebbe essere gestita dalla Valnerina, con la supervisione della Regione"* rivendica autonomia locale con coordinamento sovralocale. Si delinea un modello di governance multilivello che oggi non trova attuazione concreta. *"La Regione cerca di riprendere in mano il coordinamento... ma è vent'anni che lo dice e non lo fa"*. Dopo anni di promesse disattese, la credibilità istituzionale è gravemente compromessa, agli occhi degli intervistati.

Il problema è strutturale: *"La SNAI deve mettere le risorse, ma ci vogliono le persone. La Regione non ha gli uffici... Sul documento di programmazione possiamo scrivere quello che vogliamo"*. La strategia può essere valida, ma senza personale, competenze e strutture operative resta inattuabile. Questo investe non solo la Valnerina, ma l'intero modello di governance costruito negli ultimi decenni: uno Stato ritiratosi dall'implementazione diretta affidandosi alla retorica della "governance", senza garantire le strutture pubbliche robuste necessarie per facilitarla, coordinarla, monitorarla.



6.4 Inerzia imprenditoriale e sindrome assistenzialistica

"Dopo gli anni Sessanta... nella ripresa post-Terremoto del '79 c'è stata una grande forza imprenditoriale". Quella energia si è progressivamente dissolta: *"Le imprese che ci sono stanno abbastanza bene, quindi non hanno bisogno, si cullano su quello che hanno"*. Si configura una rendita posizionale: operatori consolidati mantengono quote di mercato senza investire in innovazione o sviluppo collaborativo.

La rarefazione generazionale aggrava il fenomeno: *"I vecchi ormai la posizione l'hanno fatta... Giovani pochi nel territorio"*. Imprenditori "vecchi" hanno costruito imprese decenni fa, ammortizzato investimenti, consolidato posizioni. Ora prossimi alla pensione, non hanno interesse a innovare. I loro figli, quando esistono, spesso non proseguono l'attività. Mancano giovani imprenditori che avviino nuove iniziative. Nel giro di 10-15 anni molte imprese chiuderanno per mancanza di successori, senza che ne nascano di nuove.

Anche iniziative innovative di giovani restano isolate: *"Hanno ripreso un'azienda agricola, fatto cose belle, innovative... ma non c'è collaborazione tra loro. È difficile"*. Non generano effetti di traino, non innescano processi imitativi, non costruiscono massa critica. L'eterogeneità dimensionale ostacola aggregazione: *"Ci sono strutture da 300 posti letto e da 10. I bisogni non sono uguali. Difficile aggregare"*. Un grande albergo ha esigenze diverse (promozione internazionale, sistemi di prenotazione sofisticati) rispetto a un piccolo B&B (turismo individuale, passaparola, accoglienza familiare). Questa diversità rende difficile trovare interessi comuni.

Parallelamente si manifesta orientamento assistenzialista: acquisire risorse esterne senza piano efficace per utilizzo, senza costruzione di autonomia gestionale duratura. Emerge anche contrapposizione antagonista come protagonismo sostitutivo: in assenza di capacità o volontà di attivazione diretta, la critica costante verso iniziative altrui diventa modalità per "esistere" nel dibattito pubblico locale, ottenere visibilità senza assumersi responsabilità operative. Questo genera delegittimazione preventiva che scoraggia iniziative innovative e rafforza immobilismo.

6.5 Assenza di governance endogena

"Questo turismo, chi lo gestisce? Io al momento non saprei rispondere... Non dovrebbe essere nelle mani di nessuno in particolare, ma si tratta di un sistema che necessita di una governance condivisa." L'impossibilità di individuare un responsabile evidenzia una governance fallita. Il turismo territoriale non può essere 'proprietà' di un singolo attore, ma richiede un sistema di governance che coordini molteplici soggetti. È indispensabile un ente unico, riconosciuto e legittimato, dotato di responsabilità e risorse, capace di coordinare la promozione turistica dell'intera area. Tale soggetto oggi non esiste, e proprio questa assenza è la causa principale dell'inefficacia delle politiche turistiche.

Lo stato attuale è frammentato: *"Ognuno va per sé"*. Su una scala da 1 a 10 di coesione percepita fra attori, gli intervistati hanno risposto, in media, 2. Nelle loro spiegazioni, dare voto "due" significa sostanzialmente assenza di coordinamento, attori che operano in modo individuale e competitivo anziché collaborativo, assenza di visione condivisa. In queste condizioni, parlare di "destinazione turistica Valnerina" è puramente retorico.

"Io non sono un dirigista, però è necessario che si veda non solo l'alberello ma anche la foresta". La metafora è efficace: ciascun attore vede il proprio "alberello" (proprio Comune, propria struttura, proprio ambito), nessuno vede "la foresta" (sistema territoriale complessivo, interdipendenze, dinamiche d'insieme). Questa miopia strategica produce decisioni sub-ottimali: ciascuno ottimizza localmente senza considerare effetti sistemici.



Rapporto con privati critico: *"Da uno a dieci è tre"*. Operatori lasciati soli, non coinvolti in decisioni che li riguardano. Qualità servizio: *"Risposte molto standardizzate e banali. Problema serio"*. Il turista che riceve risposta banale alle proprie richieste di servizi e indicazioni, probabilmente sceglierà un'altra destinazione. La qualità dell'informazione turistica è fattore competitivo cruciale: una destinazione che non sa comunicare efficacemente perde quote di mercato.

7. SPUNTI PER STRATEGIE DI SVILUPPO

7.1 La necessità di un cambio di paradigma

Dall'analisi delle strutture di governance, delle testimonianze raccolte e delle criticità emerse emerge chiaramente come la principale sfida strutturale sia rappresentata dal particolarismo territoriale, dalle resistenze collaborative inter-comunali e dalla progressiva erosione della fiducia verso le istituzioni pubbliche, generata da processi partecipativi percepiti come inefficaci e da una persistente carenza di capacità amministrativa locale. A queste criticità si sommano visioni strategiche di breve periodo, spesso influenzate da considerazioni contingenti e da approcci settoriali che privilegiano benefici immediati rispetto a progetti di medio-lungo termine.

Come sottolineato dalla Dott.ssa Cristiana Corritoro nell'incontro "Il ruolo dei Piccoli Comuni nelle strategie per il futuro delle aree interne" (settembre 2025), la Strategia Nazionale Aree Interne rappresentava/ta un cambio di paradigma fondamentale: *"non come un'ottica di assistenzialismo, ma un'ottica di protagonismo"*. Tuttavia, *"le risorse da sole, che poi vengono utilizzate al massimo, non danno i risultati che invece le aree interne e soprattutto la filosofia delle aree interne vuole raggiungere"*. Mettere a disposizione finanziamenti (i 9,2 milioni della strategia Valnerina Accogliente, i fondi della ricostruzione, le risorse LEADER) non basta. Ciò che fa la differenza è il "come" vengono utilizzate: con quale governance, con quali competenze, con quale partecipazione, con quale orientamento strategico.

Parallelamente alla strategia turistica di 'Valnerina Accogliente', qualora si riesca a dare effettivo seguito alle progettualità previste, diventa fondamentale identificare strumenti operativi in grado di dimostrare che l'aggregazione territoriale può favorire l'ottenimento di economie di scala e vantaggi competitivi superiori rispetto a iniziative individuali. Come evidenziava la storia *"l'unione fa la forza, mentre la divisione porta alla rovina"*, principio particolarmente attuale nella gestione dei sistemi turistici locali contemporanei, dove la frammentazione competitiva tra realtà territoriali contigue impedisce la creazione di massa critica necessaria per competere sui mercati nazionali e internazionali.

La letteratura sullo sviluppo locale degli ultimi decenni evidenzia l'importanza di progetti di ancoraggio territoriale che trasformino le risorse endogene in vantaggi competitivi attraverso processi collaborativi, sottolineando come lo sviluppo dipenda dalla capacità di costruire coalizioni durature che valorizzino le specificità locali superando gli isolamenti territoriali. Le iniziative place-based su piccola scala rappresentano un approccio consolidato per rivitalizzare comunità demotivate: progetti sperimentali ben calibrati ridanno vigore a popolazioni segnate da crisi economiche, disastri naturali o marginalizzazione progressiva, dimostrando concretamente che l'unione delle competenze genera risultati impossibili da raggiungere individualmente.

Un progetto place-based efficace deve possedere caratteristiche specifiche: deve essere radicato nelle peculiarità territoriali, deve richiedere necessariamente la



cooperazione inter-istituzionale per la sua realizzazione, deve generare ricadute economiche distribuite su tutti i soggetti coinvolti, e deve rappresentare un'esperienza replicabile che possa orientare futuri progetti di valorizzazione. L'obiettivo strategico non è semplicemente realizzare un'infrastruttura o un servizio, ma dimostrare operativamente che l'unione delle competenze territoriali, dalle capacità amministrative dei Comuni alle competenze imprenditoriali degli operatori privati, fino alle conoscenze tradizionali delle comunità locali, può generare prodotti turistici innovativi capaci di creare reddito distribuito e occupazione qualificata.

In questa prospettiva, si propone come progetto catalizzatore la valorizzazione integrata della Ciclovía ex-Ferrovia Spoleto-Norcia, un'infrastruttura che per le sue caratteristiche intrinseche si configura come strumento ideale per promuovere processi di governance collaborativa e realizzare un marketing territoriale integrato.

Valorizzazione integrata della Ciclovía ex-Ferrovia Spoleto-Norcia

La valorizzazione della Ciclovía ex-Ferrovia Spoleto-Norcia costituisce un'operazione strategica promossa dalla Regione Umbria. Con una dotazione finanziaria complessiva superiore a 20 milioni di euro. Il progetto prevede il completamento entro il 2026, configurandosi come asse portante della rete regionale di mobilità dolce e connettore strategico tra itinerari nazionali quali la Via di Francesco, il Cammino di San Benedetto e la Ciclovía del Nera.

Il modello gestionale attualmente prefigurato prevede l'individuazione tramite gara pubblica di un partner privato specializzato per la gestione complessiva. Tuttavia, questo approccio rischia di replicare esattamente la logica assistenziale che la SNAI intende superare: quella logica che delega a soggetti esterni la gestione di opportunità strategiche. In un contesto fragile come quello della Valnerina, l'affidamento a un unico operatore esterno rischia di trasformare la ciclovía in un'enclave turistica efficiente ma disconnessa dai circuiti economici e sociali locali, dove i benefici vengono intercettati, da operatori esterni mentre le comunità locali rimangono passive fruitrici. Questo modello, per quanto generi ricadute occupazionali più o meno dirette, non produce rafforzamento delle competenze istituzionali e imprenditoriali locali, né riattivazione della capacità di autodeterminazione territoriale, precondizioni essenziali per sviluppo autonomo duraturo e per quel "protagonismo" che la SNAI intende da sempre promuovere.

Le ex-stazioni come vetrine territoriali identitarie specializzate

Il patrimonio immobiliare comprende otto stazioni ferroviarie e undici caselli distribuiti lungo 40 km di tracciato attraverso cinque Comuni dell'area SNAI Valnerina. La proposta centrale consiste nel trasformare questi manufatti, non in generici punti informativi standardizzati, ma in vetrine territoriali identitarie specializzate. Ogni presidio valorizza specificità locali attraverso modalità narrative differenziate, mantenendo però una coerenza comunicativa complessiva che rafforzi l'identità sistemica della Valnerina.

Questo modello distributivo genera vantaggi strategici multipli: evita duplicazioni (non serve ripetere informazioni identiche); crea motivazioni per visitare l'intero tracciato (ogni stazione offre contenuti unici); distribuisce benefici territoriali (ogni Comune ha il proprio presidio valoriale); responsabilizza le amministrazioni locali; costruisce una proposta esperienziale integrata basata sulla scoperta progressiva delle diversità territoriali.

La specializzazione può articolarsi secondo logiche place-based: Sant'Anatolia di Narco sulle tradizioni della canapa e attività manifatturiere storiche; Borgo Cerreto come



porta naturalistica verso la gola di Balza Tagliata. Data la proprietà regionale del tracciato, il modello può estendersi progressivamente realizzando nuovi presidi che garantiscano rappresentanza identitaria a tutti i quattordici Comuni SNAI, con possibilità per i Comuni più piccoli di condividere presidi congiunti valorizzando specificità di micro-territori omogenei attraverso processi partecipativi.

Dal punto di vista della sostenibilità gestionale, la responsabilizzazione di ciascun Comune nella gestione della propria stazione-vetrina decentralizza le funzioni operative evitando che l'intero carico ricada su un unico ente. Se si creasse una struttura centralizzata, emergerebbe immediatamente il problema delle risorse, del personale e della sostenibilità post-finanziamenti. Il modello distributivo evita questa criticità: ogni Comune gestisce la propria stazione con risorse anche limitate, personale anche part-time o volontario, modalità organizzative proprie. Questo rende il sistema resiliente (se una stazione chiude temporaneamente, le altre continuano), crea ownership locale e genera effetti moltiplicatori sul coinvolgimento comunitario. Rimane necessario un coordinamento sovralocale per coerenza comunicativa, scambio di buone pratiche, monitoraggio qualità e risoluzione criticità.

Questo progetto e l'approccio adottato potrebbero generare un effetto moltiplicatore significativo, aumentando il coinvolgimento delle comunità locali e favorendo un forte radicamento territoriale dell'iniziativa.

Partenariato pubblico-privato come strategia di sostenibilità

La gestione di un sistema articolato di stazioni-vetrine distribuite richiede un modello organizzativo basato anche sul partenariato pubblico-privato (PPP). Come evidenziato dalla Banca Mondiale (2017), i PPP rappresentano strumenti fondamentali per mobilitare risorse private a sostegno di investimenti pubblici, generando efficienza allocativa e condivisione dei rischi.

Il modello propone la costituzione di un organismo di coordinamento e gestione che coinvolga i Comuni come soci pubblici affiancati da operatori economici locali (ricettività, ristorazione, servizi turistici, produttori) con ruoli operativi specifici. La governance deve risultare equilibrata: i Comuni mantengono quota di controllo per tutelare l'interesse pubblico, gli operatori privati dispongono di voce significativa nelle decisioni operative conoscendo il mercato e rischiando risorse proprie.

Gli operatori da coinvolgere includono: strutture ricettive lungo il percorso; ristoranti e agriturismi; produttori agroalimentari; guide turistiche; imprese di noleggio biciclette e attrezzature; artigiani locali. Questa pluralità di attori crea una rete economica articolata che aumenta probabilità di successo e sostenibilità.

La gestione condivisa della ciclovia può costituire una palestra operativa per sperimentare modalità collaborative replicabili, generando effetti moltiplicatori sulla capacità di governance locale e rafforzando il capitale sociale, senso di appartenenza, fiducia reciproca, coesione comunitaria, fondamentale per sostenibilità di lungo periodo quello di cui ha bisogno la Valnerina.

Completamento infrastrutturale e mobilità inclusiva

Il progetto richiede prioritariamente il completamento del segmento di collegamento al centro di Norcia, attualmente interrotto in periferia. Questa connessione è strategica per la continuità funzionale del sistema e l'accessibilità al terminale nursino. Lungo il percorso devono essere previste aree di sosta attrezzate e nodi di scambio per la mobilità sostenibile inclusiva con servizi di noleggio integrato: e-bike per utenti con preparazione



fisica media; cargo-bike elettriche per trasporto bagagli e bambini; handbike per persone con disabilità motorie; quadricicli elettrici leggeri (categoria L6e) per anziani o persone con significative difficoltà fisiche. Questa diversificazione configura un modello di turismo lento accessibile che amplia significativamente il bacino di utenza, includendo segmenti tradizionalmente esclusi dal cicloturismo classico.

Il tracciato di 40 km con pendenze significative non è percorribile da tutti con biciclette tradizionali. Offrire soluzioni diversificate significa democratizzare l'accesso, trasformando la ciclovia da infrastruttura per sportivi a infrastruttura universale per famiglie, anziani attivi, persone con disabilità, gruppi eterogenei. Questo ampliamento moltiplica opportunità economiche per operatori locali e aumenta sostenibilità complessiva, rispondendo alla crescente domanda di turismo lento che privilegia esperienze a ritmo rilassato, contatto con la natura, autenticità. I nodi di scambio, localizzati presso le stazioni-vetrina principali e punti intermedi strategici, devono offrire: noleggio mezzi diversificati; assistenza tecnica base; servizi igienici; punti ricarica elettrici; deposito bagagli; informazioni turistiche; prenotazione servizi. La gestione può essere affidata in concessione a operatori privati locali con controllo pubblico su standard qualitativi e prezzi.

In conclusione, la Ciclovia Spoleto-Norcia può diventare un dispositivo di rigenerazione territoriale capace di ricostruire capitale sociale, rafforzare competenze locali e riattivare filiere economiche ancorate alle specificità del territorio. L'infrastruttura deve configurarsi come palestra operativa dove sperimentare modelli collaborativi, costruire capacità e rigenerare fiducia reciproca. La gestione diretta da parte dei territori, attraverso un modello distributivo e partecipato, trasforma la ciclovia da semplice attrattore turistico a strumento di empowerment comunitario e sviluppo autonomo duraturo.

7.2 Hub tecnico-amministrativo Valnerina

Le principali criticità della Valnerina, carenza di capacità amministrativa, insufficienza di competenze specialistiche e assenza di coordinamento strategico, non derivano da mancanza di risorse finanziarie, ma da una fragilità strutturale nella governance integrata. Come evidenziato dalla dottoressa Corritore, "il vero protagonismo è quello delle coalizioni locali", che necessitano di un supporto tecnico stabile. Tuttavia, non sono solo le risorse a fare la differenza, ma la capacità di strutturarsi per intercettarle e gestirle efficacemente.

L'Hub Valnerina risponde a questa esigenza configurandosi come organismo tecnico-amministrativo permanente a gestione esclusiva dei Comuni, con funzioni integrate di governance, progettazione strategica e sviluppo territoriale. La struttura opererebbe come Destination Management Organization, superando la frattura tra promozione e realizzazione del prodotto turistico attraverso il coordinamento tra enti pubblici e operatori privati per lo sviluppo di un'offerta integrata che valorizzi patrimonio culturale, risorse ambientali e competenze locali. L'Hub assumerebbe, inoltre, un ruolo cruciale nella rigenerazione del capitale sociale relazionale, contrastando la diffusa disaffezione partecipativa emersa dalle interviste. La continuità operativa, la trasparenza e l'accountability costituiscono prerequisiti fondamentali per innescare processi di fiducia condivisa e costruzione di reti territoriali efficaci. La stabilità del presidio tecnico riduce i costi di transazione, facilitando l'adozione di norme condivise e la trasformazione di collaborazioni sporadiche in partenariati duraturi.



Le funzioni operative spaziano dalla gestione amministrativa degli interventi pubblici alla progettazione di prodotti turistici territoriali, dal coordinamento di partenariati pubblico-privati al supporto tecnico ai Comuni, dal marketing territoriale alla programmazione eventi, fino al capacity building per tecnici e amministratori. Esperienze come il progetto "GovernaTI-VA" della Provincia di Varese, che coordina oltre 50 Comuni, e il Distretto Rurale della Maremma Grossetana dimostrano l'efficacia di modelli integrati di governance territoriale. L'istituzione dell'Hub rappresenta il passaggio necessario per tradurre risorse finanziarie in capacità operativa sostenibile, superando la frammentazione attuale e colmando la lacuna strategica nella creazione del prodotto turistico. Il successo dipenderà dalla capacità di consolidare competenze permanenti, generare fiducia attraverso governance partecipativa e costruire reputazione territoriale condivisa, trasformando la Valnerina da territorio assistito a sistema autonomo, resiliente e strategicamente autodeterminato.

8. CONCLUSIONI

La Valnerina si trova dinanzi a un cruciale bivio strategico, emblematico delle trasformazioni che interessano le aree interne in Italia. La sfida non consiste semplicemente nel superare una condizione di marginalità amministrata, ma nell'attivare processi di rigenerazione capaci di invertire la rotta dello sviluppo territoriale. In un contesto nazionale caratterizzato da una crescente selettività nell'allocazione delle risorse, che tende a privilegiare i territori con maggiore capacità attuativa, emerge il rischio concreto di consolidare meccanismi di esclusione strutturale e di perpetuare il divario tra aree forti e fragili. Tale logica, pur ispirata a criteri di efficienza, si pone in contrasto con i principi fondanti della coesione territoriale e rischia di trasformare vulnerabilità temporanee in marginalità permanente.

L'analisi condotta evidenzia come il principale vincolo allo sviluppo della Valnerina non sia riconducibile alla mera disponibilità di risorse finanziarie, né alla carenza di visioni strategiche, bensì all'assenza delle precondizioni abilitanti: una capacità amministrativa stabile, competenze tecniche specialistiche, governance integrata e capitale sociale relazionale. Questi elementi costituiscono la vera infrastruttura dello sviluppo: senza di essi, ogni investimento rischia di risultare inefficace o di generare effetti transitori e non sostenibili.

In tale prospettiva, la proposta dell'Hub tecnico-amministrativo Valnerina, insieme alla valorizzazione partecipata della ciclovia Spoleto-Norcia, assume una valenza strategica. Questi dispositivi non rappresentano semplici progetti settoriali, ma investimenti strutturali sulla capacità istituzionale locale, indispensabili per tradurre strategie in risultati concreti e per ricostruire la fiducia tra attori pubblici, operatori privati e comunità. La creazione di strutture permanenti e di modelli collaborativi stabili si configura come condizione necessaria per la resilienza territoriale e per l'efficacia di ogni futura politica di sviluppo.

Le implicazioni metodologiche sono rilevanti: laddove i territori fragili incontrano ostacoli nell'attuazione delle politiche per carenza di strutture operative, la risposta non può essere il loro abbandono, bensì un investimento prioritario proprio su quei dispositivi abilitanti. Solo così è possibile evitare il consolidamento di un circolo vizioso che vede esclusi proprio i soggetti con maggiore necessità di supporto, contraddicendo gli obiettivi di equità e coesione delle politiche pubbliche.

In conclusione, il percorso di sviluppo della Valnerina passa attraverso la costruzione di un capitale sociale relazionale e di una governance territoriale inclusiva e partecipata.



La sfida è quella di trasformare la fragilità in risorsa, promuovendo modelli di autorganizzazione e di empowerment comunitario che restituiscano centralità ai territori e ne rafforzino la capacità di autodeterminarsi. Solo in questo modo la coesione potrà tradursi in resilienza, consentendo alla Valnerina di superare la logica dell'assistenza e di affermarsi come sistema autonomo e strategicamente orientato.

BIBLIOGRAFIA

- Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. European Commission.
- Barca, F. (2022). *Il rilancio dello sviluppo italiano va ripensato partendo dai territori*. La Stampa, 15 ottobre.
- Becheri, E., Micera, R., & Morvillo, A. (a cura di). (2017). *Rapporto sul Turismo Italiano (XXI edizione 2016/2017)*. Napoli: Rogiosi Editore, CNR-IRISS.
- Bonomi, A. (2013). *Il capitalismo territoriale*. Torino: Einaudi.
- Kavaratzis, M., & Hatch, M. J. (2013). *The dynamics of place brands: An identity-based approach to place branding theory*.
- Ramaswamy, V., & Ozcan, K. (2018). *What is co-creation? An interactional creation framework and its implications for value creation*. *Journal of Business Research*.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). *Network Governance in Democratic Theory and Practice*. Oxford University Press.
- Trigilia, C. (2005). *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*. Roma-Bari: Laterza.
- Andreoli, A., Cuccu, O., & Silvestri, F. (2017). *Il turismo come opportunità di sviluppo per le aree interne del Paese*. In Becheri E., Micera R., Morvillo A. (a cura di), *Rapporto sul Turismo Italiano, XXI Edizione 2016/2017*, Napoli: Rogiosi Editore, CNR-IRISS.
- Fenu, N., & Giaccaria, P. (2023). *La scommessa della SNAI. La Strategia Nazionale delle Aree Interne*.

FONTI ISTITUZIONALI

- Accademia dei Georgofili – Forum Aree Interne (2013). *Il Distretto Rurale della Maremma: un sistema di qualità territoriale*.
- Agenzia per la Coesione Territoriale (2025). *Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI). Documentazione e Piano Strategico Nazionale / PSNAI*.
- ANCMA – Associazione Nazionale Ciclo Motociclo Accessori (2023). *Rapporto sul mercato delle e-bike in Italia*.
- ANCI Lombardia (2021). *Governance territoriale partecipata. Il progetto GovernaTI-VA*.
- Banca d'Italia (2024). *L'economia dell'Umbria. Aggiornamento congiunturale. Numero 32 – novembre 2024. Economie regionali*.
- Commissario Straordinario per la Ricostruzione Sisma 2016 – USR Umbria (2021). *Ordinanza Speciale n. 27/2021: Interventi di miglioramento sismico e recupero degli edifici facenti parte della ex tratta ferroviaria Spoleto–Norcia (PGD0083–PGD0089) danneggiati a seguito degli eventi sismici a partire dal 2016*.
- Comune di Varese – Interreg Italia-Svizzera (2020). *GovernaTI-VA. Modelli e strumenti per la governance territoriale transfrontaliera*.
- Confcommercio (2024). *Rapporto Fenice – Analisi economica e turistica delle aree interne*.
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (2025). *Rigenerazione e ripopolamento delle aree territoriali marginali: Osservazioni e proposte. Documento approvato dall'Assemblea del CNEL il 26 giugno 2025*.



- Franucci, M. E. (2020). Domini collettivi, forme di autogoverno per la gestione degli ecosistemi e lo sviluppo locale. In Scienze del Territorio, n. 8/2020, "La democrazia dei luoghi. Azioni e forme di autogoverno comunitario", pp. 182–190. DOI: 10.13128/sdt-11863.
- GAL FAR Maremma (2023). Progetto Economico Territoriale Integrato – Distretto Biologico della Maremma Toscana.
- IRPET (2024). Le aree interne in Toscana: caratteristiche attuali e opportunità di sviluppo.
- Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT (2023). Atto del Governo n. 39, recante schema del Piano Strategico di Sviluppo del Turismo per il periodo 2023–2027. Audizione del Dott. Sandro Cruciani, Direttore della Direzione Centrale per le Statistiche Ambientali e Territoriali.
- Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale – Agenzia per la Coesione Territoriale (2019). La Strategia Nazionale per le Aree Interne e nuovi assetti istituzionali: Area Interna Valnerina. Analisi delle soluzioni intercomunali proposte.
- Parco Nazionale Monti Sibillini (2023). Piano della Performance 2023–2025.
- Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud. (2025). Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne (PSNAI).
- Regione Umbria (2019). Strategia Nazionale Aree Interne – Area Interna Valnerina: Preliminare rafforzato. Documento approvato con Deliberazione della Giunta Regionale n. 557 del 6 maggio 2019.
- Regione Umbria (2024). Documento di programmazione turistica triennale (DPT). Legge regionale 28 ottobre 2024, n. 23.
- Rete Rurale Nazionale (2022). Strategia di sviluppo locale del Distretto Rurale Maremma Grossetana.
- Rete Rurale Nazionale (2023). Governance e valorizzazione delle aree rurali.
- Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI). Valnerina Accogliente. Piano strategico territoriale. (2025)
- Ufficio Speciale Ricostruzione Umbria (2024). Report Ricostruzione Sisma Umbria 2016–2024.
- UNCEM – Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani (2025). Verso la nuova Strategia per le Montagne e le Aree interne.
- Zaccomer, G. P., & Bertocchi, D. (2022). Le potenzialità turistiche delle aree interne italiane: un'analisi cartografica ottenuta dalle classificazioni ufficiali. Bollettino dell'Associazione Italiana di Cartografia.
- Comunicati stampa Progetto Fenice 10 maggio 2025 -13 settembre 2025
- Report CCIAA Umbria Cratere umbro, lavoro in trasformazione: crescono i dipendenti, crollano i familiari del 07/06/2025
- Agenzia Umbria Ricerche (2013), Rapporto Economico e Sociale dell'Umbria 2013, Perugia.
- POR FESR 2014-2020, Asse 8 - Azione 8.2.1, Bando per il sostegno agli investimenti delle imprese del terziario nei territori colpiti dal sisma 2016, Regione Umbria, 2020.



IL PARCO DELLA MEMORIA DI NORCIA: RIGENERARE UN LUOGO, RICOSTRUIRE UNA COMUNITÀ

Author: Gaia Biscarini⁽¹⁾

Supervisor: Prof.ssa Camilla Sorignani⁽²⁾

(1) Studentessa del Master di I livello in Rigenerazione e resilienza urbana e territoriale, I edizione

(2) Docente presso il Dipartimento di Ingegneria Civile e Ambientale (Unipg).

1. INTRODUZIONE

L'evento sismico del 2016 ha ridotto il tessuto urbano di Norcia e i territori limitrofi, a cumuli di macerie, configurandosi come il tragico epilogo di una violenza tellurica che ha messo a nudo la vulnerabilità del patrimonio edilizio e, con essa, dell'identità collettiva. Ha così segnato l'inizio di una crisi complessa che impone una riflessione sulla rigenerazione post-sismica come processo non solo ricostruttivo, ma etico e progettuale, in cui protagonisti sono i danni materiali e immateriali. In questo contesto emerge la necessità di superare la gestione logistica del disastro per abbracciare la prospettiva di resilienza urbana e architettonica. Le macerie infatti costituiscono un elemento critico: se da un lato rappresentano un ingente problema di gestione e smaltimento, dall'altro sono portatrici di memorie storiche nonché materiali di riuso. Riconoscere e valorizzare questo dualismo significa trasformare i detriti da mero rifiuto in una concreta opportunità progettuale, in coerenza con i principi dell'economia circolare. La proposta progettuale presentata si focalizza sull'esplorazione dei fondamenti dell'Architettura Zero Cubatura e sul riuso etico e narrativo dei materiali, attraverso un intervento volto alla realizzazione di un parco della memoria per la città di Norcia. In particolare, il progetto si concentra sull'area emergenziale temporaneamente occupata dal Centro Polivalente progettato da Stefano Boeri. L'intento del progetto non è unicamente commemorare il sisma, ma trasformare questo spazio, in un luogo permanente di collettività, in cui la memoria diventi la chiave per la riconquista della dimensione sociale e civica della comunità.

2. LE MACERIE: DA MATERIALE DI SCARTO A MATERIALE DA COSTRUZIONE

2.1 La gestione delle macerie

La peculiare conformazione geomorfologica dell'Italia la rende particolarmente vulnerabile a eventi naturali estremi che, nel momento in cui si verificano, producono in tempi rapidi ingenti quantità di detriti, con conseguenze rilevanti sulla gestione delle emergenze. Tra gli effetti collaterali più significativi dei terremoti vi è proprio la massiva generazione di macerie, la cui gestione impropria può determinare gravi ripercussioni ambientali, sanitarie ed economiche, aggravando ulteriormente le fragilità del contesto colpito. Nella fase immediatamente successiva al sisma, la priorità consiste nel ripristino delle condizioni minime di accessibilità e sicurezza mediante la rimozione dei materiali di



risulta dalle vie di comunicazione principali, un'operazione indispensabile per consentire il transito dei mezzi di soccorso e avviare le prime attività di sgombero [1].

In tale circostanza, tuttavia, risulta complesso introdurre sin da subito strategie sistematiche di selezione e trattamento dei residui, poiché tali procedure entrano spesso in conflitto con l'urgenza di garantire la funzionalità delle infrastrutture strategiche e dei servizi essenziali. I materiali provenienti dai crolli possono essere classificati in tre macro-categorie: componenti riciclabili (calcestruzzo, murature, legname, metalli), componenti non riciclabili (rifiuti domestici e inerti eterogenei) e rifiuti pericolosi (quali amianto e composti chimici).

In tal senso, la vera sfida consiste nel ripensare in modo sistemico la gestione delle macerie, trasformandola da mera necessità emergenziale in un processo strutturato e innovativo, orientato non soltanto al recupero dei materiali di scarto, ma anche alla loro valorizzazione mediante forme inedite di riuso come risorse per la ricostruzione. In questa prospettiva, pur nella loro drammaticità, le calamità naturali possono configurarsi come opportunità per implementazione di pratiche di economia circolare e strategie di resilienza, offrendo la possibilità di sperimentare modelli sostenibili di gestione delle risorse capaci di coniugare la ricostruzione con la riduzione dell'impatto ambientale e con il consolidamento del tessuto socio-economico locale.

Finora, ogni processo di ricostruzione si è confrontato con due orientamenti distinti, tradizionalmente contrapposti: da un lato, il principio del "dov'era e com'era", volto a ripristinare fedelmente l'assetto originario, dall'altro, l'approccio del "né dov'era né com'era", orientato alla costruzione di nuovi insediamenti e abitazioni in prossimità del tessuto urbano precedente, le cosiddette "new towns".

Bisogna considerare, tuttavia, che il contesto in cui si interviene è un paesaggio post-sismico caratterizzato da uno spazio profondamente compromesso e disarticolato, lasciato drammatico di un evento calamitoso che può essere ricondotto a due componenti primarie: le rovine e le macerie. Oltre ciò, la ricostruzione non riguarda esclusivamente la dimensione materiale, ma si estende anche a quella immateriale, poiché i danni prodotti da un sisma investono inevitabilmente la sfera sociale, psicologica ed economica delle comunità colpite. In tal senso, le macerie non vanno intese soltanto come residui materiali di un disastro, ma anche come frammenti di abitazioni, di vite e di memorie collettive, il cui smaltimento, se condotto senza adeguata attenzione, rischia di compromettere non solo la conservazione del patrimonio costruito, ma anche la memoria storica e affettiva di una comunità.

Come sottolineato da Paolo Crepet, in un'intervista di Scianca dopo il terremoto di Amatrice del 2016 [3]:

"AS: Crede che le conseguenze psicologiche delle grandi calamità naturali siano sottovalutate?"

PC: Certo, sono assolutamente sottovalutate, come sempre.

Ci preoccupiamo, a torto o a ragione, degli aspetti materiali. Il che è giusto, ma c'è una perdita dell'identità che non viene presa in considerazione nella stessa maniera.

Ma quello è l'aspetto più perdurante nel tempo. Anche quando la vita ricomincia a scorrere, molti fanno fatica a riprendersi. Quella è la parte più difficile da aggiustare."

Perciò, allontanandosi dai punti di vista precedentemente citati sulla ricostruzione, può essere introdotto un terzo approccio, ovvero quello di "ricostruire con ciò che c'era", che mira a valorizzare i resti del passato e a elevarli a materiale di costruzione per il futuro. D'altra parte, è innegabile che, per quanto riguarda l'attitudine a edificare il nuovo a



partire dai residui storici, la cultura europea ha da sempre rappresentato un importante modello di riferimento [3].

2.2 Il riuso delle macerie: due esperienze progettuali

Non a caso, per comprendere l'applicazione di queste teorie, si può citare l'esempio di uno dei più noti architetti e progettisti italiani, Piero Bottoni, con la sua opera "Il Monte Stella" del 1946, nota anche come "la montagnetta di San Siro" (Fig.1).

Si tratta di un esempio di paesaggio artificiale post-bellico, realizzato attraverso la sovrapposizione e compattazione delle macerie accumulate a seguito dei bombardamenti che devastarono Milano durante la Seconda Guerra Mondiale: Il Monte Stella doveva "conservare in modo inequivocabile il suo aspetto di parco verde, libero, per quanto possibile, da contaminazioni di carattere speculativo e da insediamenti di carattere cementizio" [4].

"Giacché sogno e poesia muovono, malgrado le apparenze, il mondo" [4], l'architetto Bottoni scelse di trasformare la discarica in un luogo poetico, progettandone il razionale e progressivo innalzamento, così da completare la sua idea di dare ai milanesi un quartiere in cui fossero presenti occasioni paesaggistico-ambientali di cui la città era estremamente carente. Il Monte Stella doveva essere parte integrante del quartiere QT8, trasformando un cumulo di rovine in un intervento di riqualificazione e memoria urbana: non è un mausoleo che nasconde la tragedia, ma un paesaggio che la integra, offrendo ai cittadini uno spazio verde e ricreativo da cui è possibile contemplare la città e, al tempo stesso, un promemoria silenzioso della sua storia dolorosa.



Figura 1 – "Monte Stella" di P. Bottoni.

Questa opera di *Land Art* anticipa quanto avvenne più di vent'anni dopo a Gibellina. Il terremoto del 1968, che colpì la Valle del Belice in Sicilia, rase al suolo diversi centri abitati, tra cui l'intera città di Gibellina. In seguito al disastro, la comunità fu trasferita e la città ricostruita a circa 20 km di distanza. Negli anni Ottanta, di fronte all'abbandono del



centro storico, il sindaco Ludovico Corrao lanciò un appello visionario: "*Facciamo crescere i fiori dell'arte e della cultura nel deserto del terremoto, del destino e dell'oblio*" [3], invitando artisti da tutto il mondo.

Tra questi vi fu Alberto Burri che, giunto sul posto, decise di non costruire nulla di nuovo, ma di "congelare" e preservare il passato. L'artista propose di ricoprire le macerie con una gigantesca colata di cemento bianco, ricalcando l'impianto viario della città distrutta. L'opera, denominata "Il Grande Cretto", fu completata nel 1989. Il nome deriva dalle fenditure tipiche che caratterizzano molte opere pittoriche di Burri che qui diventano parte fondamentale del progetto. Ideato suddividendo la superficie in grandi lastre di cemento, separate da fenditure profonde (di 1,5-2 m) ricalca le strade e i vicoli della vecchia Gibellina. Percorrendo questa imponente scultura, i visitatori si muovono idealmente nei luoghi che un tempo costituivano la vita e il cuore della città, ora sigillati per sempre in un labirinto della memoria che ne ripropone la storia attraverso una potente operazione di conservazione e monumentalizzazione. Di fronte a essa, l'esperienza percettiva è ambivalente: lo spettatore può sentirsi sconvolto, affascinato, conquistato, ma mai completamente sicuro di averne colto il significato più profondo. [5]



Figura 2 – "Il grande Cretto" di A. Burri, Pietro Musi, 2019.

Questi esempi dimostrano come le macerie non siano semplici detriti, ma un patrimonio materiale e simbolico da cui attingere. Il loro riuso, sia in un'ottica di riqualificazione urbana sia come strumento di espressione artistica, rappresenta un atto di resilienza collettiva: la prova che una comunità, anche di fronte alla perdita più totale, può trovare nella memoria la forza per costruire una nuova identità, più consapevole e profondamente radicata nel proprio passato. In questa prospettiva, il futuro della ricostruzione si fonda non solo su un intervento edilizio, ma su un più ampio processo di rigenerazione culturale e territoriale.



3. IL PARCO DELLA MEMORIA

3.1 Principi progettuali

La progettazione di un parco memoriale, inteso come spazio di rigenerazione urbana e di memoria collettiva, non può prescindere dall'applicazione di principi teorici e metodologici ben definiti. L'efficacia di tali interventi risiede nella capacità di integrare in modo equilibrato le funzioni commemorative con l'esigenza di creare un luogo vitale e partecipativo. Aldo Aymonino scrive: "Pur essendo delle architetture in cui la quantità non rappresenta il dato cruciale, sono al contempo progetti dotati di grande "misura", dei progetti chirurgici in cui la dislocazione degli elementi principali risulta di accattivante chiarezza" [6].

In questo contesto, due principi progettuali risultano particolarmente significativi per la definizione di un parco memoriale: l'Architettura Zero Cubatura (AZC) e il riuso dei materiali. Questi approcci, complementari tra loro, offrono strumenti teorici e operativi per coniugare memoria collettiva, sostenibilità e rigenerazione urbana. L'architettura Zero Cubatura è definita come "architettura degli spazi vuoti", che si interpone tra gli edifici e prefigura lo spazio pubblico. Il vuoto, in questo contesto, non è assenza, ma potenzialità progettuale: attraverso questa metodologia vengono riportati al centro della pianificazione luoghi che la progettazione tradizionale ha spesso trascurato o relegato a spazi residuali. L'essenza etica e funzionale dell'AZC si manifesta nel suo porsi in netta antitesi con la teoria dei "non-luoghi" di Marc Augé: I non-luoghi sono spazi della surmodernità caratterizzati dall'anonimato, dalla transitorietà e dalla mancanza di una narrativa storica (come aeroporti o centri commerciali), che tendono ad annullare l'identità e le relazioni profonde.

In un contesto post-sismico, il riuso dei materiali, in particolare delle macerie, rappresenta uno strumento progettuale efficace, poiché può diventare parte integrante della nuova identità del luogo, sia in termini di sostenibilità ambientale sia di resilienza. Con il passare del tempo e alla luce delle crisi economiche e ambientali che si susseguono, il concetto di circolarità sta acquisendo sempre maggiore rilevanza: si interviene a livello organizzativo sui processi di produzione, favorendo il riuso e il riciclo dei materiali, eliminando così il concetto stesso di rifiuto come lo conosciamo oggi. La transizione verso modelli circolari si configura oggi come un obiettivo strategico per uno sviluppo sostenibile, che non miri esclusivamente alla redditività e al profitto, ma che persegua anche il progresso sociale e la salvaguardia dell'ambiente [1].

2.2 Caso studio contemporaneo: earthquake memorial hall and relics park

L'Earthquake Memorial Hall and Relics Park rappresenta un caso studio emblematico di memoriale progettato secondo i principi dell'Architettura Zero Cubatura, che si integra e si armonizza profondamente con il contesto in cui si inserisce. Il progetto prende vita a seguito del terremoto che colpì la città di Longtoushan, nella provincia dello Yunnan, nel sud-ovest della Cina, nel 2014. I progettisti dello studio di architettura HUAXIA decisero di realizzare un parco memoriale nell'area originaria della sede del governo cittadino, un luogo che oggi acquista valore attraverso la presenza di una reliquia collocata al suo interno. L'elemento generatore del progetto è un albero di eucalipto situato al centro di una composizione circolare, il quale proietta un'ombra simile ad una lancetta d'orologio, rivolta verso il cielo alle 16:30, "segnando" l'ora esatta in cui avvenne il terremoto. L'esperienza di attraversamento del parco è concepita come un percorso tematico articolato in quattro momenti: tranquillità, rottura, rinascita e ricordo. Sebbene le



descrizioni non specifichino con precisione la composizione delle macerie impiegate, la conformazione topografica del sito suggerisce l'utilizzo dei materiali in loco, i quali svolgono una funzione sia estetica sia sostenibile. Infatti, le mura sono realizzate con pietre locali, valorizzando l'identità del luogo e rafforzando il senso di appartenenza della comunità. L'obiettivo principale del progetto è stato quello di integrare il memoriale nella vita quotidiana della popolazione trasformandolo in uno spazio pubblico attivo e significativo.

4. IL PROGETTO

4.1 Il contesto urbano, paesaggistico e sociale

Il sisma che ha colpito la Valnerina nel 2016 ha innescato una crisi profonda, andando ben oltre il danno strutturale. Ha avuto un impatto radicale sulla dimensione urbana, paesaggistica e sociale del territorio, con effetti che persistono ancora oggi, a nove anni di distanza. Il terremoto riporta intere comunità a una sorta di "grado zero" dell'esistenza materiale e immateriale. In particolare, il tessuto urbano di Norcia, storicamente denso e compatto, ha subito una lacerazione radicale. L'istituzione della zona rossa ha coinvolto la quasi totalità del centro storico, determinando la perdita di monumenti simbolo, come la Basilica di San Benedetto, e di gran parte del patrimonio edilizio, costringendo allo spostando delle attività commerciali e civiche in strutture temporanee e nelle soluzioni abitative di emergenza (SAE).

Parallelamente, nel contesto paesaggistico tradizionale si è interrotta la continuità visiva, modificando profondamente la percezione identitaria del territorio: il crollo delle chiese, dei caffè storici e di altri luoghi d'identità e di incontro, ha causato una profonda discontinuità emotiva, indebolendo il senso di appartenenza che definiva la comunità. Allo stesso tempo, la dispersione abitativa ha frammentato il tessuto sociale, riducendo le opportunità di incontro. Le stesse macerie possono agire come elementi di riconoscimento, innescando un processo di riappropriazione del luogo e mitigando l'impatto emotivo indotto dal sisma, in cui il riutilizzo trasforma il rifiuto in una forma rigenerata. Di conseguenza, una delle priorità progettuali della rigenerazione urbana deve essere la creazione di nuovi spazi pubblici attivi, capaci di favorire la ripartenza delle pratiche comunitarie.

4.2 Il centro polivalente e di protezione civile di Norcia

Il Centro Polivalente e di Protezione civile di Norcia, progettato da Stefano Boeri Architetti e realizzato con fondi di solidarietà si è configurato come la prima risposta architettonica all'emergenza sismica. Inaugurato nel 2017, l'edificio ha assunto una duplice funzione essenziale: da un lato servire come cabina di regia e rifugio antisismico sicuro per la Protezione Civile e la comunità; dall'altro, evolvere rapidamente in un fulcro di valorizzazione economico-culturale, un luogo di aggregazione funzionale nel momento in cui il centro storico era inagibile.

La scelta progettuale si è orientata verso un'architettura che bilanciassse sicurezza, sostenibilità e integrazione paesaggistica. La struttura è stata realizzata in legno lamellare di abete e larice, materiali scelti per la loro elevata resistenza sismica e per la capacità di integrarsi cromaticamente con il paesaggio, come dimostra la caratteristica copertura a falde sinuose che richiama i Monti Sibillini. Tuttavia, la storia del Centro è segnata da un paradosso normativo: concepito come struttura smontabile, la sua alta qualità costruttiva



e la sua destinazione d'uso duratura hanno sollevato dubbi sulla reale temporaneità dell'edificio, richiesta dalle procedure di deroga post-sisma.

Figura 3 - Centro Polivalente e di Protezione Civile, Stefano Boeri, 2016-2017.

Nel 2018, per presunte violazioni edilizie e paesaggistiche, la Procura di Spoleto dispose il sequestro preventivo della struttura. Attualmente, sebbene l'edificio sia stato dissequestrato, la Cassazione ha stabilito che le caratteristiche costruttive non rispettano i requisiti di temporaneità, confermando, dal punto di vista normativo, la necessità di rimuovere il centro alla cessazione dello stato d'emergenza. A partire da tale situazione, anche grazie al confronto diretto con l'Amministrazione Comunale di Norcia, in particolare con l'ingegnere Rotondi Maurizio dell'Ufficio Tecnico Urbanistico, è maturata l'idea progettuale che costituisce la base del presente lavoro: trasformare gli spazi nati dall'emergenza in uno spazio pubblico per la comunità, un parco memoriale che restituisce all'area a una funzione civica permanente. [7]

4.3 Obiettivi e suggerimenti

Il progetto per il Parco della Memoria di Norcia si configura come una strategia di rigenerazione urbana capace di riportare vitalità e significato a un'area oggi non più utilizzata, attraverso un intervento di ricucitura del paesaggio che restituisce alla comunità uno spazio collettivo e identitario. L'intervento nasce dalla volontà esplicita dell'Amministrazione Comunale di riconvertire l'area simbolo dell'emergenza, quella attualmente occupata dal Centro Polivalente realizzato da Stefano Boeri, in un luogo civico permanente che preservi la memoria del sisma e al tempo stesso celebri la resilienza collettiva. La proposta progettuale risulta inoltre pienamente coerente con la pianificazione territoriale vigente: il Piano Regolatore Generale (PRG) del Comune di Norcia individua infatti questa area come zona destinata alla formazione di parchi e spazi pubblici, confermando la piena compatibilità dell'intervento con le strategie urbanistiche locali.



Figura 4 – Inquadramento area di intervento in rosso (ad opera dell'autore).

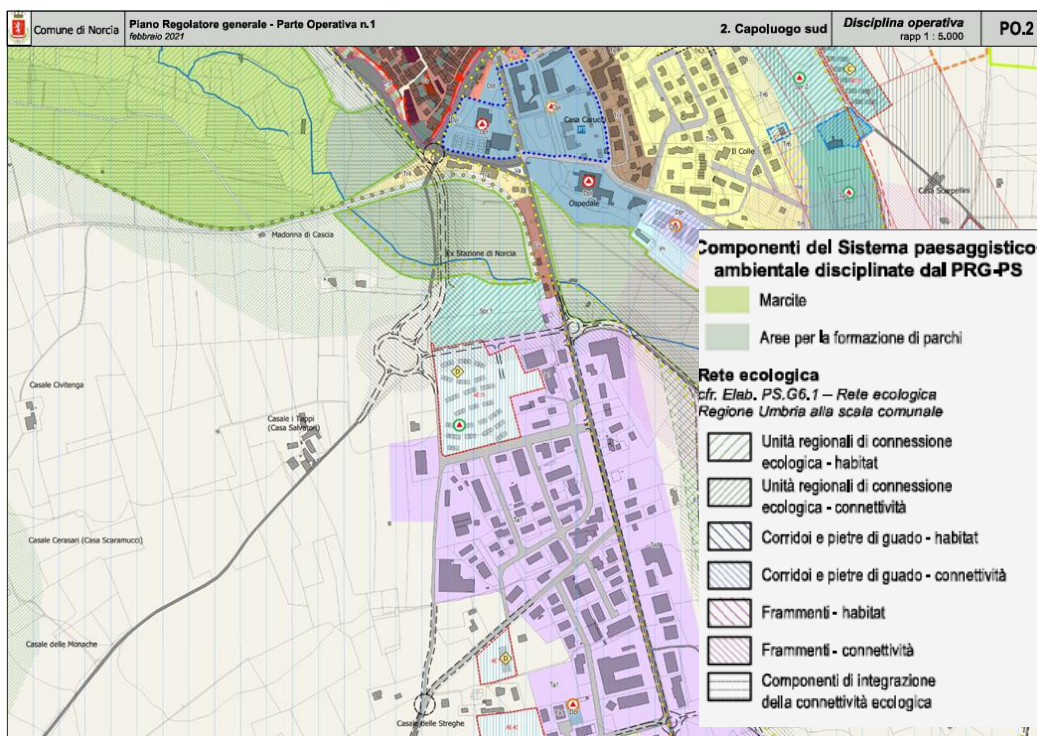


Figura 5 - PRG anno 2021, (ad opera dell'autore).

5. MASTERPLAN E RIUSO INVENTIVO DELLE MACERIE

Il Parco della Memoria di Norcia si organizza secondo lo schema simbolico dell'onda sismica, la cui progressione è tradotta in una matrice compositiva che modella percorsi, pendenze e quote altimetriche. L'epicentro funzionale è rappresentato da un anfiteatro



all'aperto, accessibile tramite una sequenza di rampe che si sviluppano progressivamente fino a raggiungere la quota di 7 metri dal piano di campagna, offrendo una piattaforma panoramica privilegiata sul centro storico e sul paesaggio circostante. L'accessibilità universale è garantita dal sistema di rampe progettate rispettando la normativa vigente con una pendenza massima del 5%. Un ruolo centrale è affidato al riuso inventivo e sostenibile delle macerie; il progetto si fonda sul principio narrativo della materia: i detriti provenienti dal collasso del patrimonio edilizio storico vengono trattati, selezionati e stabilizzati per essere reintrodotti nel ciclo costruttivo del Parco, assumendo la funzione di materiale strutturale e di finitura. Nelle due aree di accesso, ad esempio, due gabbioni metallici contengono le macerie trattate mentre il legno proveniente dallo smantellamento del Centro Polivalente di Boeri viene riutilizzato in parte per i parapetti delle rampe. In questo modo la materia diventa portatrice di memoria trasformandosi in un ancoraggio tangibile della resilienza della comunità. Il Parco si propone come nuovo spazio pubblico multifunzionale, vitale per la rigenerazione urbana e sociale di Norcia. I possibili scenari d'uso sono orientati alla valorizzazione sociale, culturale e paesaggistica del territorio, rendendolo un punto di riferimento identitario per la comunità. Grazie alla sua posizione strategica, il Parco può ospitare eventi culturali, spettacoli e rassegne estive, diventando un palcoscenico naturale e un catalizzatore turistico e territoriale, nonché una porta d'accesso verso il centro storico e verso le aree naturali circostanti, come il Parco delle Marcite.



Figura 6 - "Dominus Winery" di Herzog e de Meuron, California, 1998.



Figura 8 - Masterplan progetto "Parco della Memoria" (ad opera dell'autore).

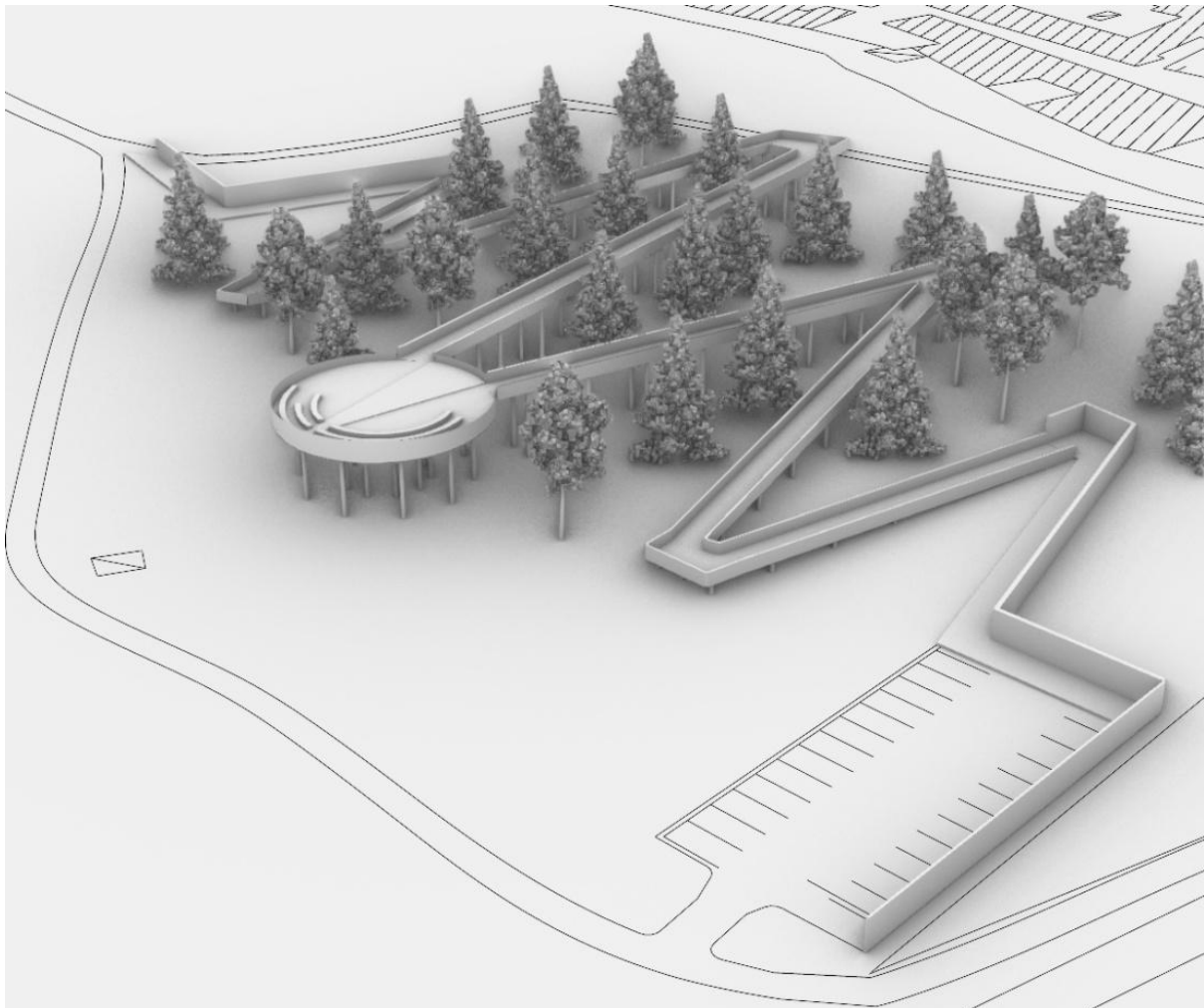


Figura 9 - Concept Progettuale "Parco della Memoria" (ad opera dell'autore).

6. CONCLUSIONI

Il presente elaborato ha affrontato la complessa sfida della rigenerazione urbana post-sismica nel contesto della Valnerina, proponendo il progetto del Parco della Memoria di Norcia come esito applicativo di un percorso di ricerca volto a sperimentare strategie di rinascita urbana e comunitaria.

L'intervento si fonda su due principi cardine: l'architettura a zero cubatura, che identifica una modalità progettuale che non prevede la realizzazione di nuovi volumi edilizi concentrandosi sulla riqualificazione di spazi esistenti, e il riuso etico e narrativo delle macerie, che reintroduce i detriti del patrimonio crollato come materia costruttiva e simbolica. Attraverso questa doppia chiave di lettura, il progetto trasforma la distruzione in un ancoraggio fisico e memoriale, restituendo al paesaggio un luogo che non aggiunge volumi, ma ricuce, ri-significa e restituisce identità alla comunità. I risultati della ricerca e la proposta progettuale dimostrano la validità di un approccio che pone sostenibilità, memoria e comunità al centro del processo di ricostruzione, configurandosi come un dispositivo di rigenerazione sociale capace di ripristinare le funzioni di aggregazione e favorire la ricucitura del tessuto comunitario. In conclusione, l'elaborato ha fornito non solo una soluzione progettuale per un'area specifica, ma anche un modello metodologico replicabile in altri contesti post-disastro, dimostrando come l'architettura possa



trasformare la forza distruttiva di eventi calamitosi in un motore generativo di valore e di memoria, contribuendo in modo significativo e duraturo alla resilienza territoriale e collettiva.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Simona Mora, *Catastrofi e Residui*, tesi di laurea magistrale in Architettura per il Progetto Sostenibile, relatore Roberto Giordano, Politecnico di Torino, a.a. 2019/2020.
- [2] Dirk E. Hebel, Marta H. Wisniewska e Felix Heisel, *Building from Waste Recovered Materials in Architecture and Construction*, Basel, Birkhäuser, 2014.
- [3] Paolo Belardi, *Learning from Norcia la Chiesa delle Macerie*, Il Formichiere, Foligno 2020.
- [4] Graziella Tonon, *FIGURE ritratti dal professionismo Milanese*, Fondazione dell'ordine degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori della provincia di Milano.
- [5] Gianni Faraci, Gino Dardanelli, *GEOCENTRO "Percorsi nel "Grande Cretto" di Alberto Burri in Gibellina Vecchia (TP), a.a. 2013.*
- [6] A. Aymonino e G. Cavazzano, *Architettura zero cubatura*, il poligrafico a.a. 2006\2007.
- [7] <https://www.stefanoeriarchitetti.net/project/centro-polivalente-protezione-civile-norcia/>

(Figura1) <https://ilgiornaledellarchitettura.com/2015/10/05/milano-la-battaglia-di-monte-stella>.

(Figura 2) https://www.pinomusi.com/grande_cretto_di_alberto_burri_gibellina_2019-p19892.

(Figura 3) <https://www.archdaily.com/924959/earthquake-memorial-hall-and-relics-park-in-longtou-mountain-town-huaxia-architects-studio>.

(Figura 4) <https://www.stefanoeriarchitetti.net/project/centro-polivalente-protezione-civile-norcia/>

(Figura 5) <https://www.herzogdemeuron.com/projects/137-dominus-winery/>.



MEMORIE (IN) VISTA: PROGETTARE LA TEMPORANEITÀ IN CONTESTI VULNERABILI

Autore: Margherita Raffaella Blois⁽¹⁾

Supervisor: Prof. Francesco Berni⁽²⁾

⁽¹⁾ Studentessa del Master di I livello in Rigenerazione e resilienza urbana e territoriale, I edizione

⁽²⁾ Professore associato di Pianificazione e Progettazione Urbana, Università di Firenze

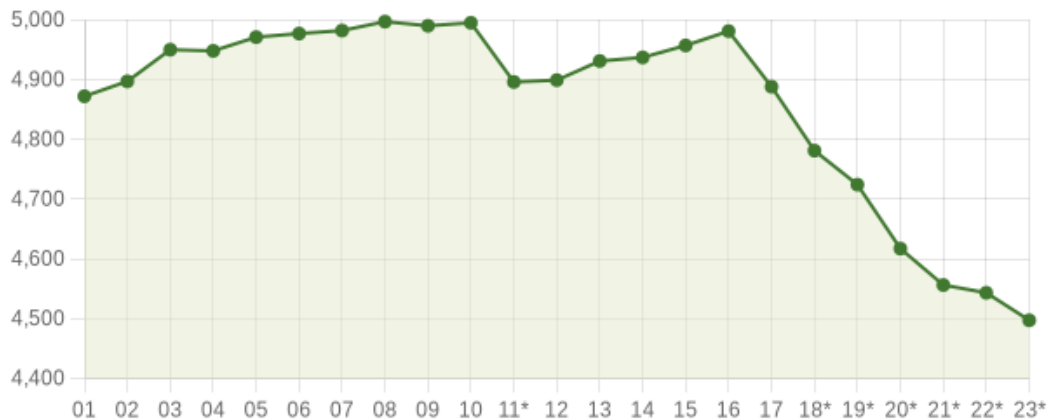
1. INTRODUZIONE

Viviamo in un'epoca caratterizzata da cambiamenti rapidi e spesso imprevedibili, particolarmente evidenti in contesti vulnerabili come quelli sismici, dove la capacità di risposta è spesso insufficiente. Questa ricerca si concentra sulla città di Norcia, profondamente segnata dal terremoto del 2016, che ha sconvolto il suo tessuto edilizio, sociale ed economico. Questo lavoro affronta il tema della temporaneità nei contesti vulnerabili, proponendo che essa non sia più vista come un trauma, bensì come un'opportunità progettuale per rendere gli spazi pubblici urbani più accoglienti e attrattivi, con particolare attenzione al centro storico. L'obiettivo è offrire una lettura sintetica del contesto urbano, socio-demografico e storico di Norcia e suggerire il riuso temporaneo di una piazza del centro storico mediante un'dispositivo progettuale e arredi destinati al gioco e alla sosta. Questa strategia si configura come un "prototipo progettuale", replicabile in altre aree colpite da eventi sismici, sostenendo il principio che la temporaneità possa preservare cura e bellezza, trasformando gli spazi urbani in luoghi di socialità e rifugio. Pertanto, è fondamentale in questi contesti pianificare e progettare soluzioni temporanee, in quanto possono ricucire le ferite causate dagli eventi sismici, restituendo armonia e serenità.

2. IL CONTESTO DI NORCIA

2.1 Territorio, popolazione e sviluppo storico

Norcia è un comune montano dell'Umbria situato a 604 metri s.l.m., compreso nella valle del fiume Nera e la catena montuosa dell'Appennino Umbro-Marchigiano, all'interno del Parco Nazionale dei Monti Sibillini. Con oltre 27.400 ettari, è il sesto comune più esteso della regione, caratterizzato da rilievi montuosi di rocce calcaree e valli strette che influenzano l'uso del suolo e amplificano gli effetti sismici. Come mostrato nel Grafico 1, il comune conta circa 4.500 abitanti dall'ultimo censimento ISTAT del 2023, con una comunità legata a tradizioni culturali e attività storiche, quali l'allevamento, la pastorizia, la produzione di salumi tipici (norcineria), l'agricoltura, l'artigianato e il turismo.



Andamento della popolazione residente

COMUNE DI NORCIA (PG) - Dati ISTAT al 31 dicembre di ogni anno - Elaborazione TUTTITALIA.IT

(*) post-censimento

Grafico 1 - Andamento popolazione residente a Norcia dal 2001 al 2023 (dati acquisiti dal sito ISTAT)

Storicamente Norcia, conosciuta in antichità come *Nursia*³, è citata per la prima volta dallo storico romano Tito Livio nel contesto della II guerra Punica (205 a.C.), quando la città fornì volontari a Scipione l'Africano. Fu conquistata dai Romani nel III secolo d.C. e acquisì una posizione strategica grazie alla vicinanza alla via Flaminia e alla valle del fiume Nera, sviluppandosi come centro con mura, criptoportici, e altre tracce archeologiche. La città mantenne una certa autonomia politica nel tempo e fu patria di personaggi storici di rilievo come Quinto Sertorio. Nel corso dei secoli la città subì saccheggi e cambiamenti, entrando nel Ducato di Spoleto e poi nello Stato della Chiesa, fino all'annessione al Regno d'Italia nel 1860. Eventi sismici, come quello dell'agosto del 1859, hanno segnato la sua storia, portando all'introduzione di norme antisismiche e a lavori di ricostruzione, tra cui il restauro della Castellina, oggi museo⁴.

2.2 Struttura urbana

Norcia presenta una forma a cuore, con una strozzatura nella parte superiore di Capo la Terra⁵. In origine non era circondata dalle mura di cinta, che vennero erette successivamente, suddividendo la città in otto guaiti⁶, ciascuna dotata di una porta, una piazza e una fontana. La prima porta, la più importante, è Porta Meggiana, detta anche del Colle, poiché si trova vicino a questa zona e molti abitanti un tempo abitavano nelle sue vicinanze. La seconda è Porta Ascolana, chiamata anche Massari, un tempo nota come Porta Pagani perché si affacciava sulla via de' Paganelli, probabilmente abitata da nursini non convertiti al cristianesimo. La terza, Porta di Maccarone, anticamente nota come de' Carroni, prende il nome dai grandi carri che vi passavano. La quarta è Porta Palatina o Patino, dal nome della Rocca Palatina costruita sul Monte Patino. La quinta è Porta di San Giovanni, un tempo chiamata Porta Valledonna. La sesta, Porta Ser Luca, così detta per un ricco proprietario locale, è oggi conosciuta come Porta Romana. La settima è Porta di Santa Lucia, anticamente Narenula, per la vicinanza al fiume Nera. L'ottava, Porta Molarà, che conduceva ai mulini del grano, oggi è chiusa e chiamata Porta Ferrata. Nel XIII secolo fu completata la distribuzione delle acque dal Monte Capregna, che alimentavano le otto



fontane dei rioni. Sempre nello stesso secolo, venne realizzato l'ospedale di Norcia. La città conserva numerose tracce storiche che ne definiscono l'assetto urbano originario, con elementi caratteristici come le porte nelle mura e le vie più antiche. Tra le emergenze storico-culturali spicca la Chiesa di San Benedetto, eretta attorno al 543 in onore del santo omonimo. Il campanile, invece, fu costruito nel 1388 sul lato meridionale della chiesa. La piazza principale, Piazza San Benedetto, cuore simbolico di Norcia, ha una forma circolare con raggi che collegano i principali monumenti e le vie cittadine. L'asse principale, Corso Sertorio, fu creato nel 1820 per migliorare il collegamento con Piazza San Benedetto, modificando l'assetto urbano preesistente e provocando la demolizione di alcuni edifici⁷. Norcia conserva ancora l'assetto stradale romano con il cardo⁸ (via Umberto) e il decumano⁹ (via Anicia). Tuttavia, il centro storico attuale non coincide più con il fulcro romano originario, che si trovava lungo il decumano.

2.3 Eventi sismici e prospettive

Numerosi sono gli eventi sismici che hanno colpito Norcia nel corso dei secoli, generando paura tra la popolazione e aumentando le emigrazioni. Nella notte del 24 agosto 2016 una forte scossa, con epicentro ad Accumoli e ipocentro a 8 km, colpì Norcia e altri comuni del centro Italia, dando inizio alla lunga sequenza sismica Amatrice-Norcia-Visso. Dopo la prima scossa, ne seguì un'altra di magnitudo 5.3, che causò danni ingenti. Nei mesi successivi si verificarono altre scosse significative, tra cui quelle del 26 ottobre (magnitudo 5.4 e 5.9) e la più intensa del 30 ottobre (magnitudo 6.5) con epicentro a 9,4 km di profondità tra Norcia, Preci e Castelsantangelo sul Nera. A seguito di questi eventi, Norcia e i comuni limitrofi subirono gravi danni, tra cui il crollo della Basilica di San Benedetto. Anche la frazione di Castelluccio fu colpita e circa il 60% degli edifici è risultato compromesso. I danni furono anche di natura geologica, con una frana sul monte Vettore e il riaffioramento di acque superficiali¹⁰. Questi eventi hanno profondamente segnato il tessuto urbano e sociale di Norcia. Inoltre, la ricostruzione, a causa della presenza di numerosi ponteggi, rende difficoltosa la fruizione della città e degli spazi pubblici destinati alla collettività. Tali eventi hanno rideterminato l'esigenza di ripensare gli spazi pubblici come luoghi di incontro e memoria, ma anche come opportunità per sperimentare nuove forme di relazione sociale, nel contesto di una ricostruzione condivisa¹¹.

³ Nome riportato negli antichi scritti del Comune, preceduto dall'epiteto di vetusta

⁴ Informazioni tratte dai siti: sibilliniweb.it/citta/la-storia-del-comune-di-norcia/ e claudiomaccherani.altervista.org/web_perugia_umbria/umbria_terremoti.htm

⁵ La denominazione di Terra fu introdotta nei bassi secoli e venne applicata a diverse città

⁶ Rioni

⁷ Informazioni tratte da [3] Angeli S. (2019), *Norcia, Scenari per la rigenerazione della città*, Tesi di laurea magistrale in architettura e disegno urbano, Politecnico di Milano e [4] Patrizi Forti F. (1869), *Delle memorie storiche di Norcia libri otto*, Tipografia Micocci, Norcia

⁸ Il cardo era la strada che correva indicativamente da nord a sud, ed era considerato l'asse principale su cui veniva "incardinata" la struttura urbana. Il *cardo maximus* era il principale asse nord-sud e collegava due delle porte più importanti della città.

⁹ Il decumano era la strada perpendicolare al cardo, che correva da est a ovest. Il *decumanus maximus* era la via principale in questa direzione e si incrociava ad angolo retto con il cardo, dividendo la città in quattro quartieri.

¹⁰ A seguito del sisma, il torrente Torbidone è riemerso dopo anni



¹¹ Informazioni prese da [3] Angeli S. (2019), Norcia, Scenari per la rigenerazione della città, Tesi di laurea magistrale in architettura e disegno urbano, Politecnico di Milano, [4] Patrizi Forti F. (1869), Delle memorie storiche di Norcia libri otto, Tipografia Micocci, Norcia e ingv.it/newsletter-ingv-n-3-maggio-2019-anno-xiii/la-tradizione-anti-sismica-una-cultura-che-parla-italiano

3. IL RIUSO TEMPORANEO

3.1 Temporaneità e scenari di sviluppo urbano

Il riuso temporaneo nasce in contesti urbani vulnerabili e mutevoli, aprendo nuove prospettive di sviluppo e inclusione sociale, spesso a costi contenuti e senza la necessità di grandi investimenti. Questa pratica rappresenta una chiave innovativa per ripensare la città, capace di snellire le tradizionali procedure amministrative orientate al lungo termine. Il riuso temporaneo diventa così uno strumento dinamico di rigenerazione urbana che stimola lo sviluppo della città e favorisce la creazione di reti di relazioni durature anche oltre la conclusione del progetto. Tradizionalmente la temporaneità è stata considerata secondaria rispetto allo spazio urbano fisico, ma in una realtà in continuo cambiamento è fondamentale integrare la dimensione temporale con quella spaziale. In questo senso, il riuso temporaneo si configura come quella fase di transizione che collega il “prima” e il “dopo” di una trasformazione urbana, generando un impatto positivo e immediato sul tessuto cittadino. L’approccio temporaneo, lungi dall’essere mero transitorio o di passaggio, può preservare e anzi valorizzare la cura e la bellezza degli spazi, trasformandoli in luoghi di socialità e accoglienza.

3.2 La partecipazione e gli attori del riuso temporaneo

La partecipazione attiva dei cittadini rappresenta un elemento fondamentale nei processi di riuso temporaneo, che spesso si sviluppano “dal basso” attraverso un dialogo tra comunità e amministrazione pubblica. Coinvolgere la comunità non solo facilita l’accettazione delle iniziative temporanee, ma crea anche un senso di appartenenza e responsabilità collettiva nei confronti dello spazio rigenerato, rendendolo un luogo di socialità e incontro. Questo tipo di partecipazione si manifesta in forme diverse, dalla co-progettazione alla gestione condivisa e ai processi deliberativi. Gli attori coinvolti sono molteplici: il proprietario dello spazio, la Pubblica Amministrazione, le associazioni locali e gli utenti finali, che includono cittadini, turisti, studenti e lavoratori, tutti parte attiva nella costruzione di un ambiente urbano più vivibile e accogliente¹².

3.3 Casi studio

Qui di seguito sono riportati due casi studio che rappresentano esempi significativi di soluzioni temporanee in contesti vulnerabili. Il primo è il padiglione francese alla 19^a Biennale di Venezia 2025, selezionato perché l’ho potuto visitare direttamente, grazie alla visita alla biennale organizzata alla fine del master; pertanto, è stato parte del mio percorso formativo e mi ha ispirata soprattutto per la natura temporanea e l’approccio innovativo alla vulnerabilità, concetti collegati ai temi della mia ricerca. Il secondo caso studio, il progetto “Vuoti di interesse” all’Aquila, l’ho scelto per il contesto vulnerabile in



cui si inserisce e per le affinità con il mio intervento, volto a migliorare uno spazio pubblico all'interno del centro storico.

01| Vivre avec/Living with, padiglione francese 19^a Biennale

Il padiglione francese della 19^a Biennale di Venezia 2025, per la prima volta non si svolge all'interno del padiglione esistente, costruito nel 1912 da un ingegnere veneziano, Daniele Donghi, in quanto è chiuso per lavori di ristrutturazione.

Gli architetti Dominique Jakob e Brendan MacFarlane con Martin Duplantier Architects e Éric Daniel Lacombe hanno quindi ideato una struttura temporanea, che si accosta all'impalcatura del cantiere, da cui prende in prestito il suo principio costruttivo, ed ha superficie equivalente a quella del padiglione esistente. Vivre avec/Living with è realizzata con materiali riciclati, in particolare legno per le pannellature e l'acciaio per la struttura.

Si sviluppa su due livelli, offre possibilità illimitate per l'installazione di pannelli e sistemi espositivi e guida il visitatore verso il canale, attraverso il sottobosco¹³.



Figura 1

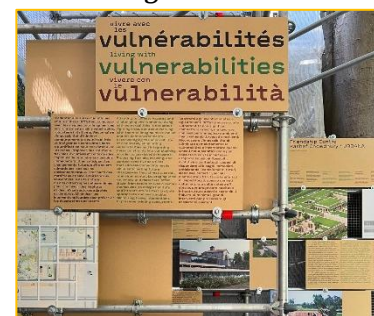


Figura 2



Figura 3

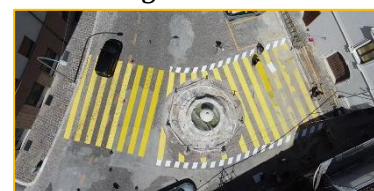


Figura 4

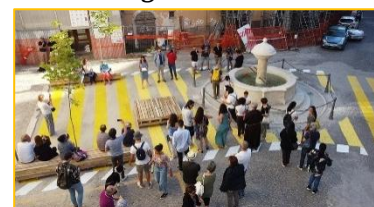


Figura 5

02| Vuoti di interesse

Il progetto "Vuoti di interesse" è un esempio di urbanismo tattico, ideato e realizzato da Collettivo Orizzontale in collaborazione con un gruppo di studenti dell'Università dell'Aquila. Realizzato nella piazza Fontesecco nel maggio 2022, questo intervento si propone di restituire ai cittadini uno spazio pubblico che favorisca l'incontro e la socializzazione attraverso soluzioni temporanee.

L'intervento ha previsto la creazione di una grafica pavimentale, che distingue l'area destinata alla sosta dall'area pedonale, creando così una suddivisione visiva all'interno della piazza. Sono state inoltre inserite sedute realizzate con pallet in legno, che invitano alla permanenza e facilitano momenti di aggregazione tra i frequentatori dello spazio. Tale progetto mette in evidenza come l'architettura temporanea possa non solo migliorare la fruibilità degli spazi pubblici ma anche arricchire l'identità urbana, oltre che rafforzare il senso di comunità¹⁴.

¹² Informazioni tratte da [1] Berni F. (2016), "Riuso temporaneo e rigenerazione urbana: facciamo il punto sulle esperienze in corso", Urbanistica Informazioni, 264 (28), 28-40 e [5] Inti I., Cantaluppi G., Persichino M. (2014), Temporiuso. Manuale per il riuso temporaneo di spazi in abbandono in Italia, Altreconomia, Milano

¹³ Informazioni tratte da architecturedecollection.fr/en/4-vivre-avec-living-with-un-nouveau-pavillon-francais-a-la-biennale-de-venise-2025/ e archdaily.com/1025568/the-french-pavilion-explores-concepts-of-living-with-at-the-2025-venice-architecture-biennale

¹⁴ Informazioni tratte da orizzontale.org/portfolio_page/vuoti-di-interesse-piazza-fontesecco/



4. MEMORIE (IN) VISTA: PROGETTO DI UNO SPAZIO TEMPORANEO

4.1 Motivazioni e finalità del progetto

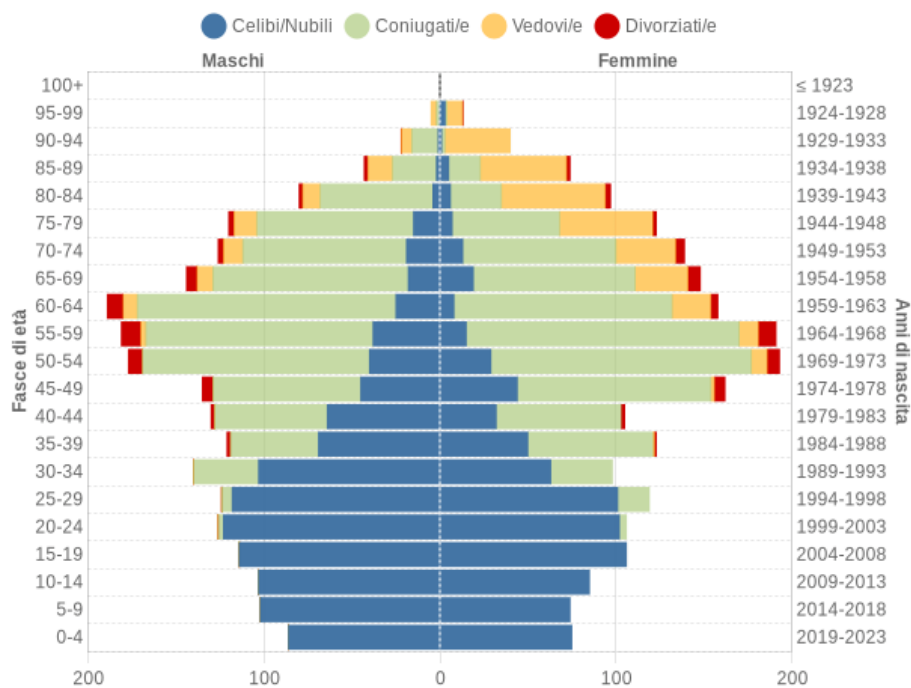
Il nome del progetto “Memorie (in) vista” evoca metaforicamente un duplice significato: da un lato, la memoria legata alla percezione visiva; dall’altro, la reale visibilità del contesto urbano in cui si inserisce l’intervento. “Memorie (in) vista” esprime la duplice volontà di conservare la memoria collettiva e contemporaneamente rendere visibile uno spazio urbano vulnerabile, rendendolo attrattivo tramite il progetto. Il contesto in cui si sviluppa il progetto è la piazza in cui si trovano l’ex chiesa della Misericordia e l’ex chiesa di San Francesco, delimitata da via Cavour, via Renzi e via Foscolo¹⁵. Storicamente, dalle mappe catastali antecedenti al terremoto del 22 agosto 1859, questa piazza era nota come “Piazza di San Francesco” per la presenza della chiesa omonima. La piazza era inoltre caratterizzata dalla presenza di una fontana tuttora esistente, delimitata dalla strada di Santa Lucia (oggi via Cavour), via Renzi e strada di San Girolamo (oggi via Foscolo). La chiesa della Misericordia è attestata già nel basso Medioevo. Nel corso dei secoli ha assunto un notevole valore artistico e culturale, poiché custodiva opere d’arte e oggetti sacri provenienti dai comuni della Valnerina e salvati dal terremoto del 19 settembre del 1979. Gli eventi sismici dell’ottobre 2016 hanno provocato gravi danni alla struttura, rendendo necessario un intervento di messa in sicurezza per il recupero di alcune tele e di un altare policromo, successivamente trasferiti al deposito di Santo Chiodo a Spoleto. L’edificio si distingueva per la facciata settecentesca e per gli interni arricchiti da altari lignei, soffitto e stalli lignei coevi¹⁶. La chiesa di San Francesco, presente anch’essa fin dal basso Medioevo, fu edificata interamente in pietra bianca intorno al 1385 dai francescani. È un importante esempio di architettura gotica del territorio, caratterizzata da un rosone decorato e da un portale archivoltato, la cui lunetta superiore conserva resti di affreschi. La chiesa fu in gran parte distrutta dal terremoto del 1859 e successivamente ricostruita. Al suo interno si trovava la pala d’altare raffigurante l’Incoronazione della Vergine, realizzata, per la chiesa conventuale osservante della Santissima Annunziata tra il 1539 e il 1541, da Giacomo Santoro, noto anche come Jacopo Siculo. La pala è stata oggetto di restauro grazie a fondi Art Bonus ed è stata salvata dai vigili del fuoco dopo il crollo del tetto avvenuto a seguito del sisma del 30 ottobre 2016. Dopo il terremoto, la chiesa è stata messa in sicurezza ed è attualmente oggetto di interventi di miglioramento sismico e restauro da parte dell’Ufficio speciale ricostruzione Umbria¹⁷. La finalità del progetto riguarda il riuso temporaneo di questa piazza del centro storico, attraverso un dispositivo temporaneo, che fungerà anche da spazio per mostre e attività sociali. Questa strategia si configura come un “prototipo progettuale” replicabile e scalabile in altre aree colpite da eventi sismici.

4.2 Descrizione del progetto

Per sviluppare il progetto, si è partiti da un focus group, una tecnica di ricerca qualitativa, che è stato organizzato il 30 luglio, con l’obiettivo di comprendere l’idea di città di Norcia dei cittadini partecipanti al focus, le criticità, i bisogni e le aspettative future, ciò al fine di individuare una possibile area di intervento. Il focus group è stato composto



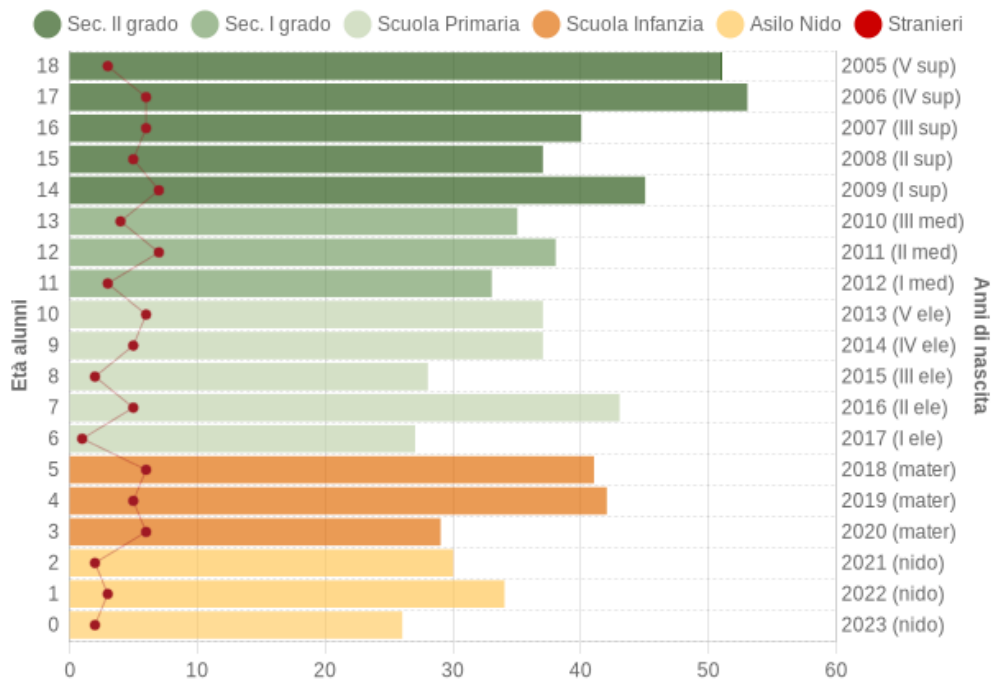
da cinque individui, con un'età compresa tra i 25 e i 40 anni. La scelta di coinvolgere persone nel predetto range di età deriva dall'analisi dei dati ISTAT relativi al 2024: in particolare, il grafico 2, che mostra la popolazione suddivisa per età, sesso e stato civile, evidenzia una popolazione complessivamente anziana con una base giovanile ridotta. Le fasce d'età più giovani (0-19 anni) risultano numericamente inferiori rispetto a quelle adulte e anziane, mentre nella fascia 20-34 anni si osserva un ulteriore restringimento. Questa dinamica riflette il fenomeno tipico delle aree interne, ovvero l'emigrazione giovanile. Molti giovani hanno lasciato Norcia negli ultimi anni, soprattutto dopo il terremoto, attratti da opportunità lavorative e formative altrove, con un conseguente calo della presenza delle nuove generazioni. Dal grafico 3, che mostra la popolazione per età scolastica, emerge una progressiva diminuzione degli iscritti nelle scuole primarie e secondarie, segno di un calo demografico costante. Il terremoto ha avuto un impatto significativo sulla popolazione residente, con una riduzione soprattutto tra le fasce più giovani e le famiglie con bambini. Alla luce di questi dati, la scelta di focalizzarsi sui giovani è dovuta al fatto che essi rappresentano la fascia più fragile.



Popolazione per età, sesso e stato civile - 2024

COMUNE DI NORCIA (PG) - Dati ISTAT 1° gennaio 2024 - Elaborazione TUTTITALIA.IT

Grafico 2 - Popolazione per età, sesso e stato civile al 2024 (dati acquisiti dal sito ISTAT)



Popolazione per età scolastica - 2024

COMUNE DI NORCIA (PG) - Dati ISTAT 1° gennaio 2024 - Elaborazione TUTTITALIA.IT

Grafico 3 - Popolazione per età scolastica (dati acquisiti dal sito ISTAT)



Figura 6 - Focus group

Dal focus è emerso un quadro ricco di spunti significativi. Ai partecipanti, dopo un breve giro di presentazioni, sono state poste una serie di domande¹⁸. Le criticità emerse riguardano l'assenza di spazi pubblici, dove potersi incontrare e socializzare, senza dover consumare come in un bar, già ampiamente presenti nel centro storico. Analizzando i bisogni dei partecipanti, è emerso che questi riguardano più prettamente la fruizione di



spazi di questo tipo. Guardando al futuro, la maggior parte dei partecipanti ha espresso il desiderio di continuare a vivere a Norcia, auspicando che vengano garantite adeguate opportunità lavorative, sociali e di servizi. Sulla base di quanto emerso dal focus group, è stato progettato l'intervento in trattazione che si compone di diversi elementi integrati tra loro: innanzitutto, si definisce un'area per la sosta attraverso il disegno a terra dei posti auto, e si crea un'isola pedonale protetta, realizzata tramite una grafica pavimentale, che separa l'area pedonale da quelle destinate al transito e alla sosta. Questa grafica ridisegna lo spazio pubblico e rispetta al contempo i flussi. All'interno dello spazio si inserisce un volume, progettato come contenitore espositivo e sociale. Realizzato con tubi "innocenti" e parzialmente tamponato con pannellature in legno, la struttura offre inoltre protezione dagli agenti atmosferici. Questi pannelli sono progettati per poter fungere da supporto per l'allestimento di totem destinati a esposizioni temporanee di diverso carattere. All'interno della struttura è presente anche una seduta e uno scaffale, inoltre la copertura è in tessuto colorato, che rende vivace lo spazio. Questa struttura dialoga quindi con il rudere dell'ex chiesa della Misericordia e con la grafica della piazza, integrandosi armoniosamente con il contesto circostante. Infine, è prevista la realizzazione di una seduta circolare in legno che abbraccia la fontana della piazza, invitando le persone a sostare e a godere dell'ambiente. L'intervento vuole quindi trasformare il modo di vivere lo spazio pubblico, cambiandolo da un luogo incerto a uno spazio attrattivo e accogliente.

¹⁵ Informazioni tratte da sibilliniweb.it/citta/norcia-chiesa-di-san-francesco-xivsec/

¹⁶ Informazioni tratte da sismaumbria2016.it/articolo/norcia-recuperate-alcune-tele-dalla-ex-chiesa-della-misericordia

¹⁷ Informazioni tratte da enjoyitalygo.com/complesso-monumentale-di-san-francesco-a-norcia/

¹⁸ Le domande sono le seguenti: 1. Quali sono gli spazi della città che frequentate di più? 2. Cosa cambiereste di questi spazi? 3. Secondo voi, che spazio manca a Norcia e perché? 4. Cosa significa per voi vivere a Norcia? 5. Vi piacerebbe continuare a vivere qui o andare altrove e perché?



Figura 6 – Ortofoto

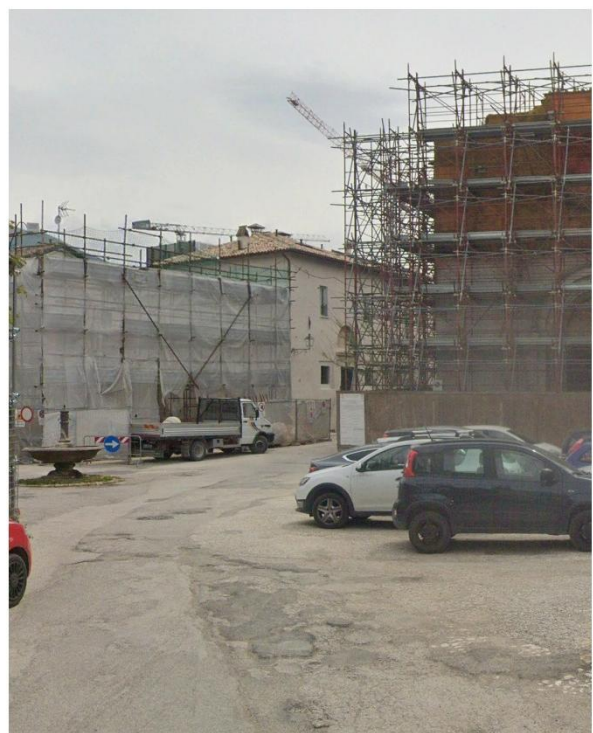


Figura 8 e 9 – Area d'intervento



Figura 10 – Mappa catastale del 1859



Figura 11 – Analisi del contesto di Norcia 1:3000

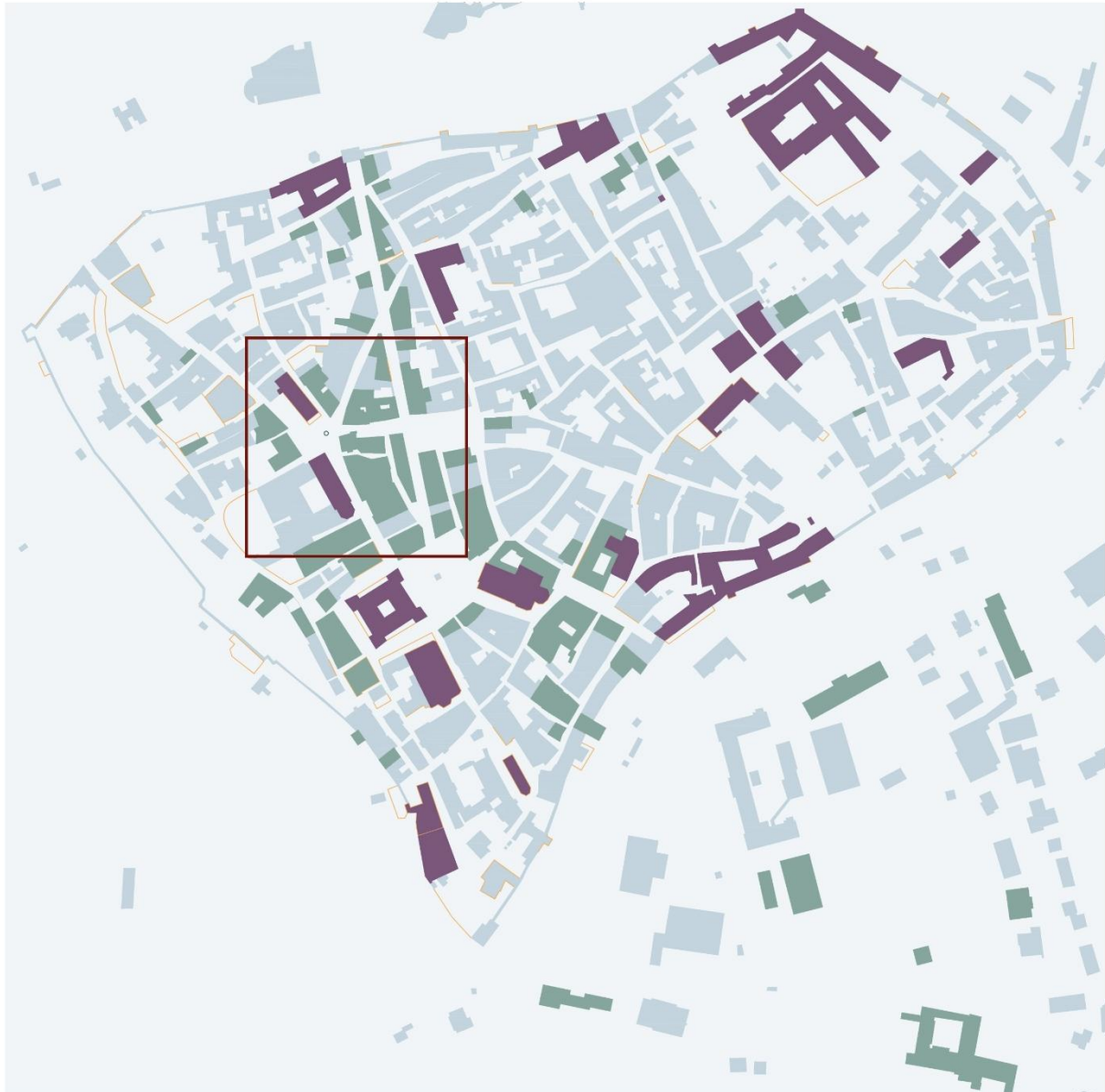


Figura 12 – Analisi delle funzioni, emergenze e spazi indecisi 1:3000











-  Funzioni
-  Emergenze di interesse storico-culturale
-  Spazi indecisi
-  Area d'intervento
-  Base catastale





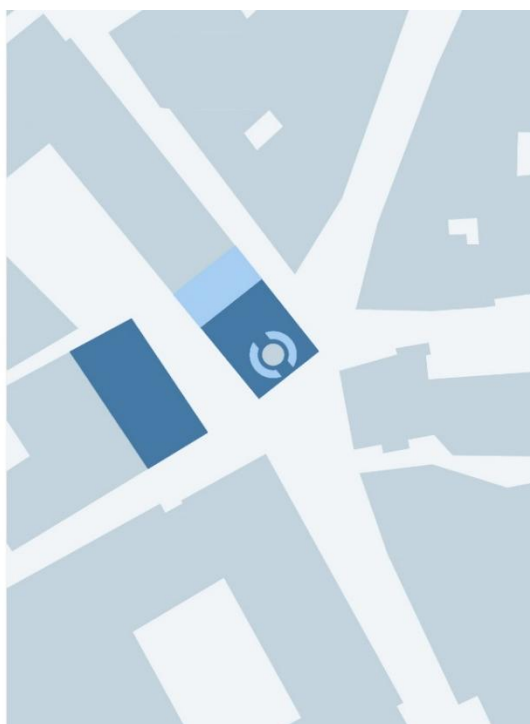
Figura 13 – Analisi dell'area d'intervento 1:600

-  Area d'intervento
-  Emergenze storiche-culturali (In alto ex Chiesa della Misericordia, in basso ex Chiesa di San Francesco)
-  Corso principale (Corso Sertorio)
-  Vie (in alto da sinistra: Via Cavour, Via Foscolo, Via Dante Alighieri; in basso da sinistra: Via Cesare Battisti, Via Vittorio Alfieri)
-  Vicoli (In alto Vicolo del Tartufo, Vicolo della Genga, in basso Vicolo dell'Ocia)



Individuare

Separare



Integrare

Figura 14 – Concept

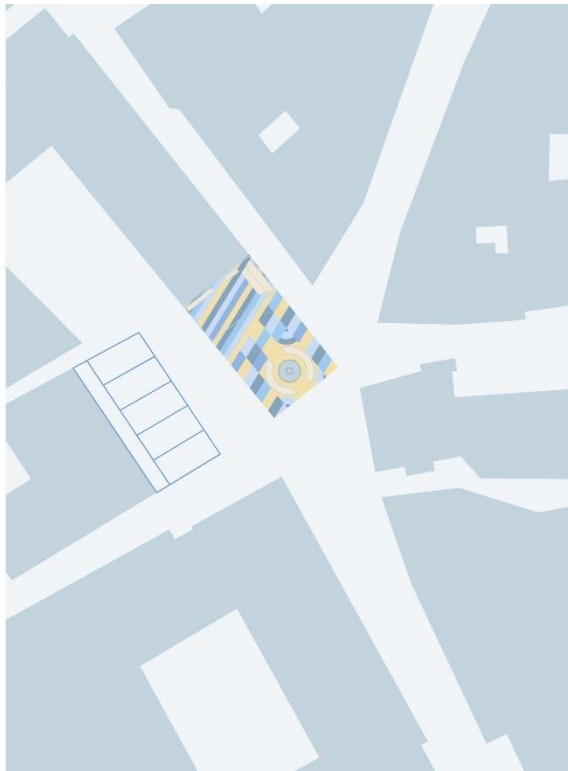


Figura 15 – Pianta piano terra 1:600



Figura 16 – Pianta coperture 1:600



Figura 17– Vista progetto

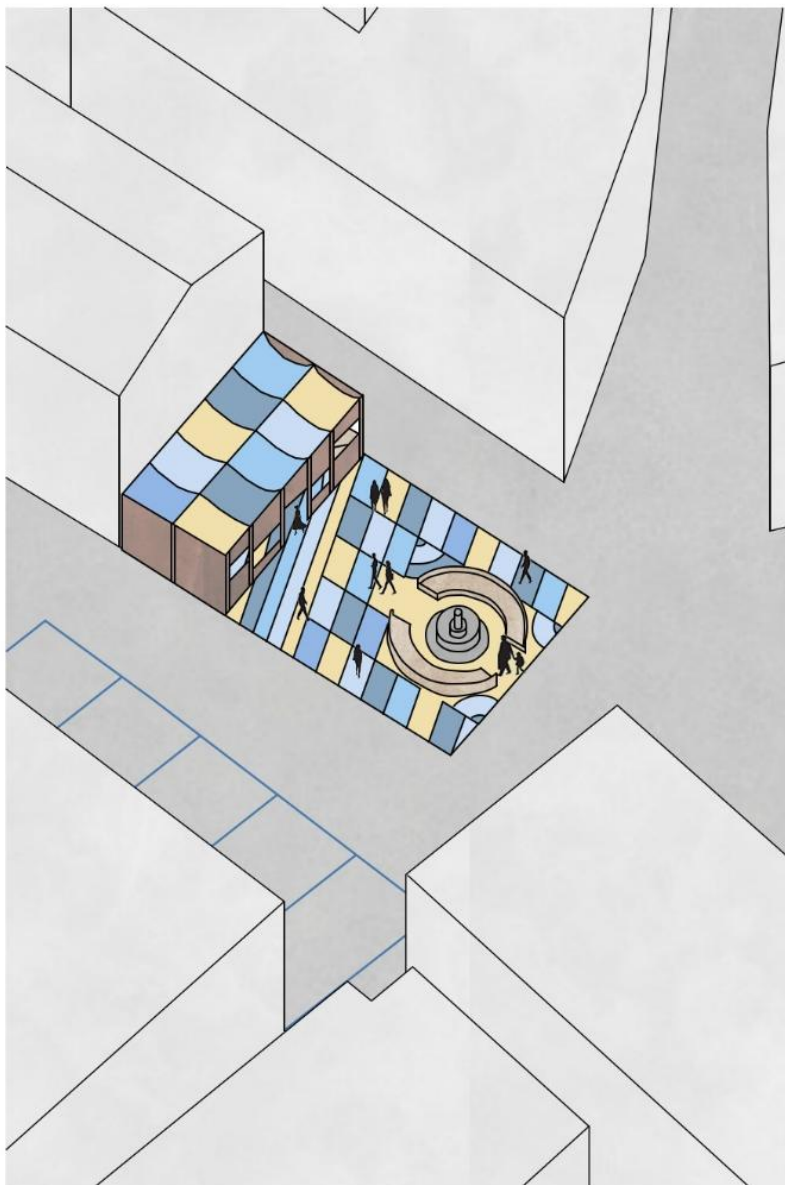


Figura 18 – Vista assonometrica



Spazi indecisi



Base catastale



1.



2.



3.



4.



5.



6.



7.

*Figura 19 –
Analisi della
replicabilità*



5. CONCLUSIONI

La ricerca intende risaltare il valore della temporaneità, intesa come la capacità di riconoscere e accogliere l'incertezza, un aspetto cruciale soprattutto in contesti vulnerabili come quelli sismici. Progettare la temporaneità significa creare architetture che diventino parte integrante del paesaggio urbano, attivando processi aperti, mobili e trasformabili. Il temporaneo si configura come una scelta sostenibile e consapevole, capace di favorire la transizione della città verso la rigenerazione, mediante spazi reversibili, a basso costo e impatto ambientale. Risponde inoltre alle esigenze delle nuove generazioni, che cercano mobilità, leggerezza e ambienti adattabili al mutare del tempo.

BIBLIOGRAFIA

Articoli su rivista

- [1] Berni F. (2016), "Riuso temporaneo e rigenerazione urbana: facciamo il punto sulle esperienze in corso", *Urbanistica Informazioni*, 264 (28), 28-40.
- [2] Russi N. (2013), "Stabile e temporaneo| Pianificare la temporaneità", *Le forme della ricostruzione*, 41-44

Libri

- [3] Angeli S. (2019), *Norcia, Scenari per la rigenerazione della città*, Tesi di laurea magistrale in architettura e disegno urbano, Politecnico di Milano
- [4] Patrizi Forti F. (1869), *Delle memorie storiche di Norcia libri otto*, Tipografia Micocci, Norcia
- [5] Inti I., Cantaluppi G., Persichino M. (2014), *Temporioso. Manuale per il riuso temporaneo di spazi in abbandono in Italia*, Altreconomia, Milano

Siti

- <https://www.tuttitalia.it/umbria/19-norcia/statistiche/popolazione-andamento-demografico/>
- <https://www.sibilliniweb.it/citta/la-storia-del-comune-di-norcia/>
- https://claudiomaccherani.altervista.org/web_perugia_umbria/umbria_terremoti.htm
- <https://www.ingv.it/newsletter-ingv-n-3-maggio-2019-anno-xiii/la-tradizione-anti-sismica-una-cultura-che-parla-italiano>
- <https://www.architecturedecollection.fr/en/vivre-avec-living-with-un-nouveau-pavillon-francais-a-la-biennale-de-venise-2025/>
- <https://www.archdaily.com/1025568/the-french-pavilion-explores-concepts-of-living-with-at-the-2025-venice-architecture-biennale>
- https://www.orizzontale.org/portfolio_page/vuoti-di-interesse-piazza-fontesecco/
- <https://www.sibilliniweb.it/citta/norcia-chiesa-di-san-francesco-xivsec/>
- <https://www.enjoyitalygo.com/complesso-monumentale-di-san-francesco-a-norcia/>
- <https://www.sismaumbria2016.it/articolo/norcia-recuperate-alcune-tele-dalla-ex-chiesa-della-misericordia>
- <https://www.tuttitalia.it/umbria/19-norcia/statistiche/popolazione-eta-sesso-stato-civile-2024/>
- <https://www.tuttitalia.it/umbria/19-norcia/statistiche/popolazione-eta-scolastica-2024/>



AREE INTERNE E MONTANE: VALORIZZAZIONE DEI SERVIZI ECOSISTEMICI

Autore: Chiara Ciarlini ⁽¹⁾

Supervisor: Prof.ssa Maura Marchegiani ⁽²⁾

⁽¹⁾ Studentessa del Master di I livello in Rigenerazione e resilienza urbana e territoriale, I edizione

⁽²⁾ Professoressa associata di Diritto Internazionale all'Università per Stranieri di Perugia

1. INTRODUZIONE

Il presente lavoro tratta della valorizzazione delle aree interne e montane italiane, ponendo attenzione ai servizi ecosistemici che esse offrono e alla necessità di integrarli nelle politiche di sviluppo sostenibile e di coesione territoriale.

2. INQUADRAMENTO NORMATIVO SULLE AREE INTERNE E MONTANE

2.1 Costituzione Italiana e Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

La Costituzione italiana contiene diverse disposizioni che riguardano la tutela dell'ambiente, la coesione sociale e la rimozione degli squilibri territoriali, con particolare attenzione alle aree interne e montane. Gli articoli principali in materia sono il 9, 41, 44 e 119.

Nell'articolo 9, la Costituzione riconosce la tutela dell'ambiente come valore fondamentale e principio costituzionale, da proteggere anche nell'ottica della sostenibilità intergenerazionale. Ciò vincola tutte le istituzioni — Stato, Regioni, enti locali — a orientare le proprie politiche (anche economiche) nel rispetto dell'ambiente e del territorio, compreso quello montano e rurale.

Nell'articolo 41, pur essendo garantita la libertà economica, vengono posti dei limiti all'iniziativa economica privata: essa non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Inoltre, stabilisce un principio cardine sulle finalità dell'attività economica, che non sono più meramente ed esclusivamente relative al profitto, ma devono essere indirizzate e coordinate a fini sociali e ambientali.

L'articolo 44 mira alla giustizia territoriale e alla coesione sociale nelle campagne e nelle montagne. Lo Stato deve adottare misure speciali per le aree montane, dove gli svantaggi naturali e infrastrutturali rendono più difficile lo sviluppo. Tali misure possono includere incentivi economici, infrastrutture, tutela del paesaggio e promozione delle attività tradizionali e sostenibili (agricoltura, turismo ecologico, gestione forestale).

L'articolo 119 introduce strumenti di perequazione e solidarietà territoriale per ridurre gli squilibri tra aree più e meno sviluppate. In particolare, le aree interne e montane possono beneficiare di interventi speciali e risorse aggiuntive per colmare i divari economici e sociali, migliorare i servizi essenziali (sanità, istruzione, trasporti) e garantire pari opportunità ai cittadini che vi risiedono.



Anche il trattato sul funzionamento dell'Unione Europea con l'articolo 174 prescrive che per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

2.2 Strategia Nazionale Aree Interne e Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne

In attuazione di queste disposizioni sovra-nazionali e costituzionali con il DECRETO-LEGGE 19 settembre 2023, n. 124 si consolida la Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) e si introducono strumenti permanenti di Pianificazione nazionale (PSNAI). Il Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne (PSNAI), introdotto con il D.L. 124/2023 convertito nella L. 162/2023, rappresenta l'evoluzione della precedente Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) avviata nel 2014. Il nuovo Piano mira a garantire continuità e stabilità istituzionale alle politiche per i territori marginali, integrando le risorse statali, europee e del PNRR in una programmazione unica e coordinata. Rispetto alla SNAI, che operava su base sperimentale e regionale, il PSNAI adotta un approccio più centralizzato e strategico, con una Cabina di regia nazionale incaricata di definire priorità e monitorare i risultati. Il Piano concentra gli interventi su sanità, istruzione, mobilità, innovazione digitale e servizi essenziali, al fine di contrastare lo spopolamento e migliorare la qualità della vita. Introduce inoltre criteri di misurazione dell'efficacia e obiettivi misurabili, in linea con le politiche di coesione UE 2021-2027. La SNAI puntava su progetti territoriali specifici, mentre il PSNAI punta su una visione sistemica e duratura di riequilibrio territoriale. In sintesi, il nuovo Piano consolida e istituzionalizza la strategia, trasformandola da sperimentazione a politica strutturale di Stato per le aree interne.

2.3 Legge sulla Montagna

Anche la legge 131 del 12 Settembre 2025 (Legge sulla Montagna) giustifica la sua ragion d'essere richiamando la Costituzione (art. 44) e le norme UE (art. 174 e ss. TFUE) come assi portanti dell'intervento. L'articolo 1, comma 1, della legge 131/2025 stabilisce che la crescita economica e sociale delle zone montane costituisce un obiettivo di interesse nazionale. Tale sviluppo viene inteso in senso ampio: non solo economico, ma anche ambientale, culturale e umano. Il legislatore riconosce infatti che le aree montane sono strategiche per la tutela dell'ambiente, della biodiversità, del suolo, delle risorse idriche e forestali, oltre che per la conservazione del paesaggio, del patrimonio culturale e delle identità locali. Allo stesso tempo, la norma evidenzia la necessità di contrastare la crisi climatica e quella demografica, con una prospettiva di sostenibilità intergenerazionale.

Questa visione è perfettamente in linea con lo spirito e gli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Come l'Agenda, anche la legge adotta un approccio integrato allo sviluppo sostenibile: tutela ambientale, equità sociale e prosperità economica sono considerati aspetti inseparabili di un'unica strategia. In primo luogo, il riferimento alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e delle risorse naturali richiama direttamente gli SDG 13 (Azione per il clima) e 15 (Vita sulla Terra), che promuovono la conservazione



degli ecosistemi e la lotta al cambiamento climatico. Le montagne, infatti, svolgono un ruolo essenziale nel mantenimento dell'equilibrio ecologico e idrico del territorio: proteggerle significa contribuire alla resilienza climatica complessiva, proprio come auspicato dagli SDG. In secondo luogo, l'accento posto sulla crescita economica e sociale delle comunità montane rispecchia gli SDG 8 (Lavoro dignitoso e crescita economica) e 10 (Riduzione delle disuguaglianze). La legge riconosce le difficoltà economiche e infrastrutturali delle aree montane e mira a ridurre il divario rispetto ai territori più sviluppati, favorendo uno sviluppo inclusivo che crei lavoro, reddito e servizi senza compromettere l'ambiente.

Allo stesso modo, la promozione della coesione delle comunità locali e dell'accesso ai servizi essenziali si collega agli SDG 3 (Salute e benessere), 4 (Istruzione di qualità) e 11 (Città e comunità sostenibili). Garantire a chi vive in montagna servizi sanitari, educativi e culturali adeguati significa perseguire la giustizia territoriale e sociale, principi centrali dell'Agenda 2030. La legge richiama poi esplicitamente la necessità di affrontare la crisi climatica e demografica “nell'interesse delle future generazioni”, un'espressione che si lega al cuore stesso dello sviluppo sostenibile: assicurare che il progresso presente non comprometta il benessere delle generazioni future. Questa idea di sostenibilità intergenerazionale, che attraversa tutto il comma, risuona con la filosofia dell'Agenda 2030 nella sua globalità. Infine, la valorizzazione delle peculiarità storiche, artistiche, culturali e linguistiche delle popolazioni montane corrisponde agli SDG 4 e 11, che promuovono la salvaguardia del patrimonio culturale e la costruzione di comunità resilienti e inclusive. Includere la dimensione culturale all'interno della sostenibilità è un tratto distintivo sia della legge sia dell'Agenda 2030. In sintesi, l'articolo 1, comma 1, della legge 131/2025 traduce, su scala nazionale e territoriale, la stessa logica sistemica che ispira gli SDG: unire ambiente, economia e società in una prospettiva di equilibrio, inclusione e responsabilità verso il futuro. Si può dire che la “Legge sulla montagna” rappresenti una declinazione italiana dei principi dell'Agenda 2030 applicati alle aree interne e montane — luoghi dove la sostenibilità ambientale, la coesione sociale e lo sviluppo locale coincidono. La dichiarazione di intenti nell'articolo primo, riguardante le finalità della legge, dovrà essere messa in atto però da ben nove decreti attuativi, previsti in tempi che non superano i sei mesi dalla pubblicazione avvenuta il 12 settembre 2025. Nella Legge sulla Montagna numerosi decreti attuativi da emanare riguardano l'istituzione di sgravi fiscali e facilitazioni per personale sanitario e insegnanti che decidono di svolgere la loro attività nelle aree montane. Inoltre, dovranno essere emanate delle Linee guida per definire le priorità, gli obiettivi e le linee strategiche dell'intervento pubblico nelle zone montane da realizzare tramite il Fondo per lo sviluppo della montagna, istituito già con la Legge 234/2021 art.1 comma 593 e ulteriori decreti per ripartirne le risorse.

2.4 Green Communities e PSEA

Infine, a giugno 2025 è stato pubblicato nell'ambito della Transizione Ecologica del PNRR l'Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per la realizzazione di piani di sviluppo di Green Communities da finanziare nell'ambito del PNRR, Missione 2 – Rivoluzione verde e Transizione ecologica, Componente 1 – Economia circolare e agricoltura sostenibile (M2C1), Investimento 3.2 Green Communities, finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU. Questo avviso fa riferimento alla legge n. 221 del dicembre 2015 -Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (G.U. n. 13 del 18



gennaio 2016), in cui all'articolo 72 si promuove la Strategia Nazionale delle Green Communities, che individua il valore dei territori rurali e di montagna che intendono sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono, tra cui in primo luogo acqua, boschi e paesaggio, e aprire un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane, in modo da poter impostare, nella fase della green economy, un piano di sviluppo sostenibile dal punto di vista energetico, ambientale ed economico nei seguenti campi:

- 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 micro-impianti 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.

La Regione Piemonte è stata tra le prime a implementare la strategia, già molto prima del bando PNRR, avviando incontri con 12 Green Communities che hanno accesso a quasi 23 milioni di euro di finanziamenti del Fondo Nazionale per le Montagne. Queste comunità locali stanno sviluppando piani sostenibili in vari ambiti, tra cui energia rinnovabile, gestione forestale e valorizzazione del paesaggio. In Toscana, la Costa degli Etruschi ha intrapreso un progetto di Green Community, focalizzandosi sul turismo sostenibile e sulla promozione di prodotti e servizi locali eco-compatibili. Questo progetto include la creazione di un piano di marketing territoriale per attrarre visitatori sensibili alla sostenibilità, ottenendo un finanziamento a valere su questa misura del PNRR di € 1.111.453,26. In tutto sono stati finanziati sette progetti di green Communities, per un totale di €12.097.984,46 di cui al Centro Nord €2.492.545,60 e al Mezzogiorno €9.605.438,86. Nella stessa legge l'articolo 70 prevedeva di adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore, uno o più decreti legislativi per l'introduzione di un sistema di pagamento dei servizi ecosistemici e ambientali (PSEA). Tale articolo introduce un modello di pagamento per chi protegge e valorizza l'ambiente, trasformando la tutela dell'ecosistema in un vantaggio economico concreto. Ad esempio, un comune montano che gestisce un bosco demaniale, in generale può ottenere un vantaggio economico da tale gestione unicamente con la produzione di legname, senza alcun incentivo economico per le attività che proteggono la biodiversità o riducono il rischio di frane e incendi. Con l'entrata in vigore dei PSEA (previsti dall'art. 70), il comune potrebbe ricevere un contributo annuale per: mantenere il sottobosco, evitando tagli eccessivi; piantare alberi autoctoni per proteggere il suolo; gestire sentieri e aree naturali a beneficio della comunità e dei turisti. In questo modo, il comune verrebbe ricompensato per il servizio ecosistemico fornito alla collettività e non solo per la produzione di legname. Purtroppo, il decreto attuativo ancora ad oggi non è stato emanato, anche se esistono esempi di buone pratiche di pagamento dei servizi ecosistemici e ambientali.



3. UNA PROSPETTIVA SULLA VALORIZZAZIONE DELLE AREE INTERNE E MONTANE

Nell'Accordo di partenariato tra Italia ed Unione Europea 2014-2020 sono definite le Aree interne come quelle aree caratterizzate da una significativa distanza dai principali centri di offerta di servizi, in particolare quelli relativi all'istruzione, mobilità e servizi socio-sanitari. Le Aree interne e montane vengono caratterizzate, nei documenti che definiscono la strategia, come aree che hanno subito gradualmente un processo di marginalizzazione segnato da calo della popolazione, riduzione dell'occupazione e dell'utilizzo del territorio, offerta locale calante di servizi pubblici e privati, costi sociali per l'intera nazione, quali il dissesto idro-geologico e il degrado del patrimonio culturale e paesaggistico. La definizione e gli obiettivi che lo Stato Italiano si pone per le Aree interne denotano una considerazione di marginalità di queste zone, sebbene venga sottolineato che dispongono di importanti risorse ambientali (risorse idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e risorse culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere) e che sono un territorio profondamente diversificato, esito delle dinamiche dei vari e differenziati sistemi naturali e dei peculiari e secolari processi di antropizzazione. In sostanza le aree interne e montane, poco raggiungibili e con una bassissima densità di popolazione, sono quasi da considerarsi un peso per la società, in quanto attivare servizi, in particolare scolastici, sanitari e di trasporto pubblico ha in queste zone un costo pro-capite insostenibile per le pubbliche amministrazioni, sia locali che nazionali. Promuovere la ripopolazione e lo sviluppo economico di queste aree della nazione viene inteso come condizione necessaria per l'intero sviluppo nazionale, anche in considerazione della grande parte di territorio che esse occupano (il 58,8 per cento della superficie complessiva) e della notevole fetta di popolazione che interessano (il 22,7 per cento della popolazione totale) (fonte ISTAT). Uno sviluppo che nell'Accordo di Partenariato Italia Unione Europea 2014-2020 veniva definito sia intensivo, con l'aumento del benessere e dell'inclusione sociale di chi vive in quelle aree, sia estensivo, con l'aumento della domanda di lavoro e dell'utilizzo del capitale territoriale: ovvero una sorta di circolo virtuoso, che promuovendo il benessere e lo sviluppo locale, contribuisce allo sviluppo nazionale.

Gli obiettivi intermedi che si è posta sin dall'inizio la Strategia Nazionale delle Aree Interne sono:

1. aumento del benessere della popolazione locale;
2. aumento della domanda locale di lavoro (e dell'occupazione);
3. aumento del grado di utilizzo del capitale territoriale;
4. riduzione dei costi sociali della de-antropizzazione
5. rafforzamento dei fattori di sviluppo locale.

Tali obiettivi dovevano essere raggiunti tramite due classi di azioni: adeguamento della qualità/quantità dell'offerta dei servizi essenziali e progetti di sviluppo locale.

Il nuovo Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne 2021-2027 ha beneficiato di una Consultazione pubblica, per la verità avviata alla fine del mese di luglio 2024 e con scadenza ad inizio settembre, realizzata tramite un questionario sulla piattaforma digitale ParteciPA, in cui ai sindaci dei Comuni partecipanti è stato chiesto di fornire il loro contributo sulle priorità e gli ambiti di intervento del Piano, ed in particolare sugli interventi per migliorare i servizi. La visione strategica 2021-2027 per le aree interne è volta principalmente a ripensare i servizi essenziali: Scuola, Salute e Mobilità, oltre che ai processi di sviluppo locale, al ruolo dell'associazionismo nell'incremento della capacità amministrativa e di gestione e al contributo della cooperazione territoriale europea alle



aree interne. Partendo dalla considerazione di marginalità di queste aree, ci si interroga sul senso di tanto sforzo per attivare servizi, per attrarre una popolazione che è sempre più propensa a spostarsi verso centri urbani più grandi, che offrono più opportunità e stimoli, oltre che migliori e più numerosi servizi. Insomma, ci si chiede se questi territori siano da considerarsi, per la società nel suo complesso, solo una zavorra costosa o se possano invece proporre una contropartita al fabbisogno di servizi essenziali ed investimenti per lo sviluppo. Le aree interne e montane d'altro canto, proprio per la scarsa densità di popolazione, sono caratterizzate da un consumo di suolo molto limitato, rispetto alle aree urbane. L'incidenza complessiva delle superfici naturali protette è più elevata nelle Aree Interne di quanto non lo sia nei Centri. Infatti, ben il 23,8% della superficie totale delle Aree Interne ricade in aree Natura 2000, contro il 12,6% dei Centri. È in particolare nei Comuni Ultraperiferici che tale caratteristica risulta ancora più accentuata, con oltre il 40% della superficie qualificata come area Natura 2000 (Fonte ISTAT, Focus Aree Interne 2021). Le Aree naturali protette sono localizzate nei Parchi nazionali; pur essendo riserve naturali, la ricchezza di questi luoghi deriva non solo dalla biodiversità che li caratterizza, ma sovente anche dalla presenza di beni archeologici e storici, a testimonianza dell'interconnessione, spesso esistente, fra patrimonio naturale e culturale.

Sebbene per il sentire comune le Aree Naturali Protette siano da considerarsi solo come bellissimi luoghi, per lo più votati al turismo, la loro funzione ha un'importanza ben più cruciale per la vita degli esseri umani sulla terra. Il Position Paper 2024 del gruppo di lavoro ASVIS relativo al GOAL 11 "Città e comunità sostenibili" Agenda 2030 parla di Capitale naturale, che include l'intera biosfera, che contiene organismi viventi, aria, acqua, suolo e risorse geologiche, che forniscono beni e servizi di valore, diretto o indiretto, per l'umanità e che sono necessari alla sopravvivenza dell'ambiente stesso da cui sono generati. Si deve introdurre quindi il concetto di Funzioni ecologiche e servizi ecosistemici, che generano un vero e proprio guadagno o beneficio, in termini di benessere. Le funzioni ecosistemiche sono quelle "azioni indispensabili al fine di regolare gli equilibri degli ecosistemi"; l'essere umano, in modo diretto o indiretto, utilizza tutto questo spesso in modo inconsapevole, tanto che queste funzioni hanno avuto la necessità di essere classificate e chiamate "Servizi ecosistemici (SE)" in relazione al tipo di domanda che viene sviluppata. Ad esempio, la fissazione della CO₂ da parte delle piante è un fenomeno naturale che possiamo chiamare Funzione ecosistemica; tale funzione rende un servizio ecosistemico, che è quello di rallentare il riscaldamento globale, diminuendo la quantità di CO₂ in atmosfera, generando un beneficio o "guadagno", per l'intero pianeta. Le quattro categorie di servizi ecosistemici proposte dal progetto di ricerca realizzato con il supporto delle Nazioni Unite, il "Millennium Ecosystem Assessment (MEA)" del 2005 sono state ampliate e dettagliate in modo sostanziale dall'Agenzia Europea dell'Ambiente all'interno della Common International Classification of Ecosystem Services (CICES) - giunta alla quinta versione - e anche dallo Studio sull'Economia degli Ecosistemi e della Biodiversità (TEEB) del 2010. Anche le funzioni ecosistemiche che generano tali servizi sono state raggruppate in quattro categorie principali:

1. Funzioni di regolazione: questo gruppo di funzioni riguarda la capacità degli ecosistemi naturali e semi-naturali di regolare i processi ecologici essenziali e i sistemi di supporto vitale attraverso cicli biogeochimici e altri processi biologici. Oltre a mantenere la salute dell'ecosistema (e della biosfera), queste funzioni di regolazione forniscono molti servizi, che hanno benefici diretti e indiretti per gli esseri umani (come aria pulita, acqua e suolo e servizi di controllo biologico).



2. Funzioni dell'habitat: gli ecosistemi naturali forniscono luoghi di rifugio, di alimentazione, di riproduzione e così via, cioè habitat per le piante e gli animali, contribuendo alla conservazione in situ di diversità genetica e a processi evolutivi all'interno degli ecosistemi alle diverse scale.
3. Funzioni di produzione o fornitura: la fotosintesi e l'assorbimento di nutrienti da parte degli autotrofi converte energia, anidride carbonica, acqua e sostanze nutritive in un'ampia varietà di strutture biochimiche, che vengono poi utilizzate dai produttori secondari per creare una varietà ancora più ampia di biomassa vivente. Questa ampia diversità nelle strutture produce molti beni ecosistemici necessari al consumo umano, che vanno dal cibo alle materie prime, alle risorse energetiche e al materiale genetico.
4. Funzioni di informazione o culturali: poiché la maggior parte dell'evoluzione umana ha avuto luogo in un contesto selvatico, gli ecosistemi naturali forniscono una "funzione di riferimento" essenziale. La nostra storia evolutiva ha fornito gli adattamenti alla struttura genetica, affinché il contatto con la natura abbia effetti positivi sulla nostra capacità di attenzione, sulla nostra creatività, sul nostro equilibrio emotivo. Inoltre, un ecosistema funzionante e in buono stato contribuisce al mantenimento della salute umana offrendo opportunità di riflessione, arricchimento spirituale, sviluppo cognitivo, creazione ed esperienza estetica.

4. IL SISTEMA DI CONTABILITÀ AMBIENTALE SEEA EA

Già nel 1987 il rapporto della Commissione Brundtland, intitolato "Our Common Future" (Commissione Mondiale sull'Ambiente e lo Sviluppo, 1987), chiariva i legami tra sviluppo economico e sociale e capacità ambientale: Fino a poco tempo fa, il pianeta era un mondo vasto in cui le attività umane e i loro effetti erano nettamente compartimentati all'interno di nazioni, settori (energia, agricoltura, commercio) e ampie aree di interesse (ambiente, economia, sociale). Questi compartimenti hanno iniziato a dissolversi. Ciò vale in particolare per le varie "crisi" globali che hanno catturato l'attenzione dell'opinione pubblica, soprattutto nell'ultimo decennio. Non si tratta di crisi separate: una crisi ambientale, una crisi dello sviluppo, una crisi energetica. Sono tutte un'unica crisi. (Cap. 2 par.11).

Vari cambiamenti correlati hanno unito l'economia globale e l'ecologia globale in modi nuovi. In passato ci siamo preoccupati dell'impatto della crescita economica sull'ambiente. Ora siamo costretti a preoccuparci dell'impatto dello stress ecologico - degrado del suolo, dei regimi idrici, dell'atmosfera e delle foreste - sulle nostre prospettive economiche. In un passato più recente siamo stati costretti ad affrontare un forte aumento dell'interdipendenza economica tra le nazioni. Ora siamo costretti ad abituarci ad un'accelerazione dell'interdipendenza ecologica tra le nazioni. Ecologia ed economia si stanno sempre più intrecciando a livello locale, regionale, nazionale e globale in una rete ininterrotta di cause ed effetti. (cap. 2 par. 14). A Rio de Janeiro, nel 1992, l'Agenda 21, uno dei documenti conclusivi della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo (Nazioni Unite, 1993), ha raccomandato ai Paesi di attuare al più presto i conti economico-ambientali.

In risposta a ciò, la Divisione Statistica delle Nazioni Unite ha pubblicato l'Handbook of National Accounting: Integrated Environmental and Economic Accounting (Nazioni Unite, 1993), comunemente noto come SEEA. Nei successivi 20 anni, la comunità statistica internazionale ha sviluppato e approvato una serie di processi e pubblicazioni sulla sostenibilità che hanno portato all'adozione del Quadro Centrale SEEA da parte della Commissione Statistica nel 2012. Il 21 marzo 2021, infine, la Commissione Statistica delle



Nazioni Unite ha approvato lo standard SEEA EA (System of Environmental Economic Accounts – Acosystem Accounts), evoluzione del precedente quadro centrale SEEA. Questa adozione è il frutto di un processo completo e inclusivo di test dettagliati, consultazioni e revisioni. Oggi gli Ecosystem Accounts sono già stati utilizzati per orientare lo sviluppo delle politiche in oltre 34 paesi. Il Sistema di Contabilità Ambientale-Economica (SEEA) è un quadro di riferimento che integra dati economici e ambientali per fornire una visione più completa e multifunzionale delle interrelazioni tra economia e ambiente, nonché delle riserve e delle variazioni delle riserve di risorse ambientali, in quanto apportano benefici all'umanità. Il sistema è finalizzato ad organizzare i dati sugli habitat e sui paesaggi, misurare i servizi ecosistemici, monitorare i cambiamenti nelle risorse ecosistemiche e collegare queste informazioni alle attività economiche e umane.

Il SEEA EA si basa su cinque accounts fondamentali. Essi sono compilati utilizzando dati e informazioni spazialmente espliciti sulle funzioni delle risorse ecosistemiche e sui servizi ecosistemici che producono. I cinque Ecosystem Accounts sono:

- **ECOSYSTEM EXTENT accounts:** registrano l'area totale di ciascun ecosistema, classificata per tipologia all'interno di un'area specifica (area di contabilità ecosistemica). Gli Ecosystem Accounts sono misurati nel tempo in aree di contabilità ecosistemica (ad esempio, nazione, provincia, bacino idrografico, area protetta, ecc.) per tipologia di ecosistema, illustrando così le variazioni di estensione da una tipologia di ecosistema all'altra nel periodo di contabilità.
- **ECOSYSTEM CONDITION accounts:** registrano lo stato delle risorse ecosistemiche in termini di caratteristiche selezionate in momenti specifici. Nel tempo, registrano i cambiamenti nelle loro condizioni e forniscono informazioni preziose sullo stato di salute degli ecosistemi.
- **FLUSSI DI SERVIZI ECOSISTEMICI (FISICI e MONETARI):** registrano la fornitura di servizi ecosistemici da parte delle risorse ecosistemiche e l'utilizzo di tali servizi da parte delle unità economiche, comprese le famiglie.
- **MONETARY ECOSYSTEM ASSET accounts:** registrano informazioni sulle scorte e sulle variazioni delle scorte (aggiunte e riduzioni) delle attività ecosistemiche. Ciò include la contabilizzazione del degrado e del miglioramento degli ecosistemi.

Il modello inizia con l'identificazione di una risorsa ecosistemica, ad esempio una foresta, misurabile in base alla sua estensione. Questa risorsa forestale può essere ulteriormente descritta in termini di condizioni, attraverso indicatori che ne riflettono la qualità complessiva, come la profondità del suolo o la biodiversità. La biomassa di questa foresta raccoglie e filtra le precipitazioni prima che raggiungano corsi d'acqua e fiumi, fornendo l'importante servizio ecosistemico della filtrazione dell'acqua. I benefici generati dal servizio di filtrazione si traducono in acqua più pulita e riduzione dei costi di trattamento delle acque. Questi benefici vanno a beneficio degli attori economici, comprese le imprese e le famiglie, che producono elementi di benessere misurabili utilizzando tecniche economiche quantitative. Il SEEA EA supporta anche la "contabilità tematica", che organizza i dati attorno a specifici temi ambientali rilevanti per le politiche, come la biodiversità, i cambiamenti climatici, gli oceani e le aree urbane. Altri importanti conti tematici includono la contabilità delle aree protette, delle zone umide e delle foreste. Un aspetto chiave della contabilità ecosistemica è che consente di esprimere in termini monetari i contributi degli ecosistemi alla società, in modo che tali contributi al benessere della società possano essere più facilmente confrontati con altri beni e servizi con cui abbiamo maggiore familiarità. Le stime monetarie possono fornire informazioni ai decisori, ad esempio per la pianificazione delle politiche economiche, l'analisi costi-



benefici e per aumentare la consapevolezza dell'importanza relativa della natura per la società. I valori dei servizi ecosistemici vengono ricavati utilizzando una serie di tecniche di valutazione economica. La SEEA EA adotta un approccio spaziale alla contabilità, poiché i benefici che una società riceve dagli ecosistemi dipendono dalla posizione di tali risorse nel paesaggio rispetto ai beneficiari. Al contrario, il Quadro Centrale SEEA esaminava le singole risorse ambientali, come l'acqua o le risorse energetiche. Questa attenzione spaziale identifica la posizione e le dimensioni delle risorse ecosistemiche, i servizi ecosistemici forniti e l'ubicazione dei beneficiari (famiglie, imprese e amministrazioni pubbliche). Ad esempio, i beneficiari dei servizi ecosistemici di filtrazione dell'acqua si trovano probabilmente a valle della risorsa ecosistemica che fornisce tale beneficio. Di conseguenza, gli Ecosystem Accounts sono utili per individuare i beneficiari dei servizi ecosistemici di una determinata area, le responsabilità nell'eventuale diminuzione di capitale naturale, nonché chi e che cosa viene danneggiato da tale diminuzione. In sostanza i flussi di servizi ecosistemici mettono in relazione chi li genera o in qualche modo contribuisce a mantenere la generazione di tali servizi, chi ne beneficia e chi in qualsiasi modo invece, generando flussi negativi, crea danno. La SEEA EA può essere compilata a diverse scale spaziali, tra cui quella subnazionale (stato, bacino fluviale, area protetta, area urbana, ecc.) o nazionale, e comprende aree terrestri, di acqua dolce e marine. In questo senso possono essere messi in relazione il Loss and Damage Fund, istituito dalla Conferenza delle Parti (COP28) il 30 novembre 2023 a Dubai, che riguarda un meccanismo di attuazione di un fondo per compensare le perdite e i danni dovuti al cambiamento climatico nei paesi più vulnerabili e il pagamento dei servizi ecosistemici, previsto dalla Legge 221/2015, al livello nazionale e i meccanismi di compensazione della Strategia Nazionale Aree Interne.

5. L'AREA PROTETTA DEL MONTE PEGLIA NEL COMUNE DI SAN VENANZO

5.1 Lo S.T.I.N.A. e le aree protette

Il Sistema Territoriale di Interesse Naturalistico e Ambientale (S.T.I.N.A.) del monte Peglia-Selva di Meana, è costituito da tre diverse ed importanti Aree Naturali Protette: - "Selva di Meana-Allerona" - "Melonta-Bosco dell'Elmo" - "Area vulcanologica di San Venanzo". In questa sede ci limiteremo a considerare l'area Melonta e Bosco dell'Elmo e Parco Vulcanologico, in quanto vogliamo focalizzare il discorso sul Comune di San Venanzo. L'area naturale protetta Elmo-Melonta, che consta di una superficie di 1.306 ettari, si trova per il 53% nel territorio di San Venanzo, mentre l'area naturale protetta del Parco Vulcanologico di San Venanzo ha una superficie di 130 ettari e si trova interamente all'interno del territorio comunale di San Venanzo. In base ad un'analisi territoriale delle valenze ambientali e storico-culturali, la Legge n. 394/1991 suddivide il territorio in quattro tipologie di zone, riprese anche nel Piano Regolatore Generale del comune di San Venanzo:

- Zona A "Riserve integrali": zone nelle quali l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità.
- Zona B "Riserve generali - orientate": zone in cui è vietato costruire nuove opere edilizie e realizzare opere di trasformazione radicale del territorio; sono consentiti ampliamenti di costruzioni esistenti entro limiti e interventi di manutenzione delle opere esistenti.
- Zona C "Aree di protezione": dove il piano può prevedere gradazioni meno stringenti di tutela nelle zone esterne rispetto alle riserve;



- Zona D “Aree di promozione economica e sociale” Le attività (agro-silvo-pastorali, raccolta di tartufi, funghi, asparagi) sono ammesse, tranne che nella zona A riserva integrale.

L’area naturale protetta “Elmo – Melonta” è costituita da: 425 ettari in zona A; 346 ettari in zona B; 535 ettari in zona C; mentre l’area naturale protetta “San Venanzo”:50 ettari in zona C e 80 ettari in zona D. Inoltre, ci sono le aree contigue il cui attuale perimetro ha una superficie di 5.012 ettari per l’area naturale protetta “Elmo – Melonta”: tali aree sono aree di rispetto, che fanno da cintura al parco. L’area naturale protetta Melonta-Bosco dell’Elmo si estende nei Comuni di San Venanzo, Orvieto, Parrano, Ficule e comprende l’area del monte Melonta, del fosso dell’Elmo e di Montarsonne.



Figura 15 - Localizzazione del Sistema Territoriale di Interesse paesaggistico e territoriale (fonte StoryMaps di ArcGIS)

Il territorio è caratterizzato da un habitat pressoché integro ricco di alberi secolari, fiumi e torrenti. Tra le emergenze floristiche e vegetazionali si può trovare l’ipocisto, le fustaie di leccio e il corbezzolo, mentre tra quelle faunistiche la martora ed il gatto selvatico, il falco pellegrino, il gufo reale, la salamandra pezzata, il cavedano etrusco ed il gambero di fiume. La specie arborea più rappresentata è la lecceta, il cosiddetto bosco dell’Elmo, che annovera alberi secolari e che si presenta in vaste formazioni in purezza. L’area è adatta ad essere percorsa a cavallo e in mountain bike. Il percorso segnato e tabellato più importante è il cosiddetto “Anello dell’Elmo” che partendo da Morrano nel comune di Orvieto giunge fino alla vetta del Melonta in prossimità del monte Peglia.

L’area naturale protetta di San Venanzo, a ridosso del centro abitato e alla località Pian di Celle, è caratterizzata dalla presenza assolutamente originale di una zona vulcanica con minerali e rocce unici al mondo. Nel parco si trovano strutture e formazioni rocciose di origine vulcanica di rilevantissimo interesse scientifico, note ormai a livello internazionale per la loro peculiarità. Si tratta di un insieme di piccoli apparati vulcanici, originatisi circa 250.000 anni fa, che nel corso della loro brevissima attività eruttiva emisero prodotti di particolare interesse petrografico. Tra questi la “Venanzite”, una roccia basaltica durissima unica al mondo, che presenta caratteristiche chimiche assolutamente originali e rilevabile esclusivamente nel territorio di San Venanzo. Con lo scopo di valorizzare questo insolito ed unico paesaggio geologico, sono stati istituiti dal Comune di San Venanzo, un Museo Vulcanologico, allestito in un edificio del centro del paese, ed un Percorso Didattico che si snoda tra le più interessanti strutture vulcaniche e formazioni rocciose del territorio immediatamente prossimo al nucleo abitato. Lungo tale percorso sono anche osservabili lembi di boschi di caducifoglie a prevalenza di Roverella e Cerro, folti arbusteti e piccole aree prative che, in associazione con i complessi rocciosi che costituiscono ciò che rimane



degli antichi apparati vulcanici, creano una realtà paesaggistica di grande fascino e suggestione. Il territorio di San Venanzo è stato abitato già in tempi remotissimi come documentato da una breccia ossifera villafranchiana rinvenuta in una cavità del Mesozoico sul Monte Peglia. La breccia ossifera viene ritenuta la traccia più antica della presenza dell'uomo in Italia ed è custodita nel Museo Vulcanologico di San Venanzo.

5.2 I bacini idrografici

Il territorio del monte Peglia, che, come detto, comprende le aree protette Elmo Melonta e San Venanzo, si trova dal punto di vista idrografico tra la valle del Tevere a SUD EST (a nord del lago di Corbara), la valle del Chiani a SUD OVEST e la valle del Nestore a NORD. La zona che riguarda il Comune di San Venanzo, di cui ci vogliamo occupare, fa parte del sottobacino del Medio Tevere. Gli affluenti principali del Tevere in questo tratto sono il fiume Chiascio, in sinistra idrografica, e il fiume Nestore, in destra; affluenti minori sono il torrente Puglia e il torrente Naia, ambedue in sinistra idrografica. La zona del Monte Peglia è interessata da numerosi affluenti del torrente Nestore, come il torrente Calvana, il torrente Faena n.2 (il Faena n1 si trova nel territorio di Fratta Todina ed è un diretto affluente del Tevere) e il Torrente Fersenone, nei quali affluiscono numerosi fossi, che percorrono tutta la zona del Monte Peglia. Come si vede anche dall'estratto cartografico (Figura 2), la zona in esame è caratterizzata da un fitto reticolo di torrenti e fossi stagionali, che vanno ad alimentare i bacini primari e secondari del torrente Nestore e del Fiume Tevere. In particolare, essi confluiscono nel Tevere a monte del lago di Corbara, creato con sbarramento del fiume Tevere per la produzione di energia elettrica.

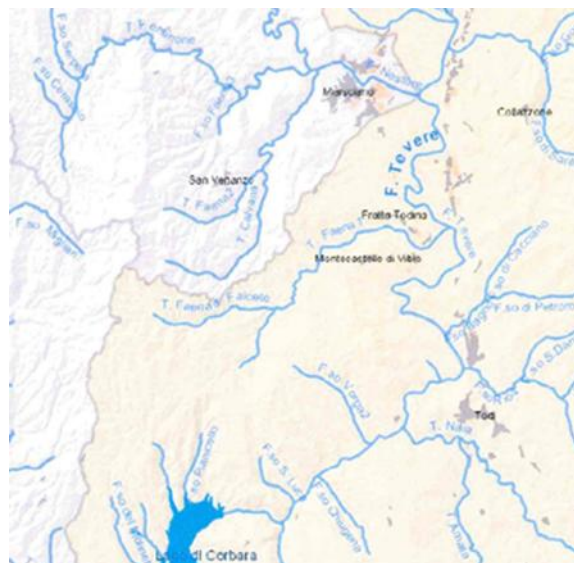


Figura 16 - Sottobacino Nestore (Fonte: ARPA Umbria)

5.3 Insediamenti antropici e consumo del suolo

I territori che compongono lo STINA si distinguono in ambito regionale per la presenza estremamente contenuta di parti urbanizzate. Pur trovandosi all'interno di comuni che hanno subito modificazioni consistenti della loro urbanizzazione negli ultimi 50 anni, le due unità territoriali maggiori dello STINA, "Selva di Meana" e "Elmo-Melonta", possono essere oggi considerate tra le zone della regione più defilate e lontane dagli insediamenti. La stessa pianificazione comunale di San Venanzo, tutta relativamente recente e posteriore al 2009, evidenzia l'assenza di previsioni di incremento urbanistico. Un confronto con la cartografia degli anni '60 evidenzia qualche modificazione nella viabilità



rurale, ma le strade praticabili interne sono poche. Un'unica strada di crinale percorre l'Elmo-Melonta con sole due diramazioni sul versante occidentale. Benché ci siano testimonianze fossili risalenti al paleolitico, al neolitico e all'età del bronzo, l'importanza del territorio del monte Peglia si consolidò nel periodo etrusco, grazie all'interposizione tra le due città di Perugia ed Orvieto, anche se gli agglomerati che vi furono costruiti furono piuttosto modesti. Infatti, il territorio del monte Peglia fu utilizzato per lo più per lo sfruttamento del legname e per la caccia, potendo così mantenere integra la ricchezza di beni naturali originari. Anche in epoca romana si mantenne area boscata, per la lontananza dalle vie consolari Cassia e Flaminia.

Attualmente il Comune di San Venanzo consta di 2136 abitanti di cui 908 ultrasessantenni, 800 di età compresa tra i trenta e i sessanta anni, 224 giovani maggiorenni al di sotto dei trenta anni ed infine 204 minorenni. Si può quindi affermare che la popolazione è in maggioranza anziana o adulta. Il tipo di economia nel corso dei secoli è rimasta ancorata alle risorse silvo-pastorali, sia come fonte di reddito diretto, che come spazio dedicato alla caccia.

Il territorio di San Venanzo ha ancora oggi un'economia basata sull'agricoltura: tra le maggiori aziende del comune si annoverano oltre che aziende agricole in senso stretto, aziende di lavorazione delle carni di rilevanza nazionale, con esportazioni anche all'estero. Inoltre, il turismo è basato quasi esclusivamente su una ricettività di tipo agriturismo e l'offerta si basa sugli sport all'aria aperta come il trekking, il ciclismo e l'ippica oltre ad un festival di rilevanza europea di musica elettronica, principalmente psytrance e techno, che si svolge annualmente all'interno del parco dei "Sette frati", sul monte Peglia. Il 21,6% della superficie comunale è costituito da terreni coltivati (Superficie Agricola Utile). L'80,5% della superficie comunale è ricoperta da alberi (13.631,67ha), il 17,78% è ricoperto da arbusti, piante erbacee e zone umide (3.010,29ha), mentre solo l'1,7% (287ha) sono occupati da costruzioni artificiali.

9. CASO STUDIO: FUNZIONI E SERVIZI ECOSISTEMICI E RELATIVI BENEFICI OFFERTI DAL TERRITORIO DEL MONTE PEGLIA NEL COMUNE DI SAN VENANZO

Il territorio del Monte Peglia, come abbiamo visto, rappresenta un ecosistema complesso e armonioso in cui boschi, aree agricole e ambienti vulcanici interagiscono generando numerose funzioni e servizi ecosistemici. Questi processi naturali forniscono benefici essenziali per l'ambiente e per la popolazione non solo locale, contribuendo al benessere ecologico, economico e culturale di tutti.

9.1 Regolazione del ciclo idrologico

Come abbiamo visto, l'80% della superficie comunale è coperta da alberi che trattengono e rilasciano gradualmente l'acqua piovana, riducendo il rischio di alluvioni a valle. Le radici favoriscono l'infiltrazione dell'acqua nel suolo e la ricarica delle falde. La copertura vegetale limita il ruscellamento superficiale e l'erosione del suolo. Anche le numerose aree agricole presenti, se mantenute con pratiche sostenibili (come inerbimenti, rotazioni e fasce vegetate), favoriscono l'infiltrazione dell'acqua nel terreno e riducono il ruscellamento. Le radici delle colture e delle siepi stabilizzano il suolo, prevenendo erosione e frane. Questi servizi eco-sistemici producono la riduzione del rischio di alluvioni e siccità e la ricarica delle falde acquifere.



9.2 Regolazione del clima locale e globale, purificazione dell'aria, depurazione naturale del suolo e dell'acqua

Gli alberi dei boschi, ma anche i numerosi oliveti e vigneti coltivati, assorbono anidride carbonica (CO₂) attraverso la fotosintesi, contribuendo alla mitigazione del cambiamento climatico. L'ombreggiamento e l'evapotraspirazione moderano le temperature locali, creando microclimi più freschi e umidi, fornendo benefici relativi alla mitigazione dei cambiamenti climatici e attenuazione delle temperature estive. Le siepi e i filari alberati funzionano come barriere frangivento, riducendo la perdita di suolo e creando microclimi favorevoli alla biodiversità agricola. Le chiome degli alberi intercettano polveri sottili e altri inquinanti atmosferici. Attraverso processi fisiologici, gli alberi assorbono gas nocivi (come SO₂, NO₂ e ozono troposferico). Il servizio ecosistemico corrispondente è l'intercettazione di polveri e gas inquinanti da parte delle foglie, fornendo il beneficio di migliorare la qualità dell'aria e della salute umana. Il suolo forestale agisce come filtro biologico, trattenendo nutrienti e inquinanti. La decomposizione della sostanza organica da parte di funghi e microrganismi ricicla nutrienti e migliora la qualità del suolo. Il servizio ecosistemico è dato dalla filtrazione e decomposizione della sostanza organica, che produce un miglioramento della qualità dell'acqua e del suolo.

9.3 Regolazione biologica (controllo naturale delle popolazioni), funzioni dell'habitat

Il mosaico ambientale del Monte Peglia, composto da boschi misti di querce e carpini, radure, siepi, corsi d'acqua e aree agricole tradizionali, offre rifugi e fonti di cibo diversificate per molte specie animali. Ciò consente la coesistenza di numerosi insetti utili, come coccinelle, crisope, imenotteri parassitoidi e ragni, che predano gli insetti fitofagi. Un ecosistema ricco di specie presenta reti alimentari più articolate, con molti legami tra prede e predatori. Questo riduce la probabilità che un'unica specie nociva si moltiplichi incontrollatamente, perché viene regolata da diversi nemici naturali. Si ha anche una riduzione delle epidemie vegetali: infatti, gli insetti e i patogeni che attaccano le piante trovano più difficile diffondersi in un ambiente con alta diversità vegetale, poiché non tutte le specie ospiti sono ugualmente vulnerabili. Inoltre, la presenza di predatori e parassitoidi mantiene bassa la densità delle popolazioni dannose, prevenendo l'insorgere di epidemie. Anche la pratica dell'apicoltura consente di controllare naturalmente gli insetti nocivi, diminuendo la necessità di pesticidi e favorendo un'agricoltura più equilibrata. Gli ecosistemi naturali forniscono luoghi di rifugio, di alimentazione, di riproduzione e così via, cioè habitat per le piante e gli animali, contribuendo alla conservazione in situ di diversità genetica e ai processi evolutivi all'interno degli ecosistemi, alle diverse scale. I boschi misti di querce, carpini e lecci, che caratterizzano la zona del Monte Peglia, offrono rifugi sicuri a mammiferi come volpi, istrici e caprioli, a numerose specie di uccelli e a una grande varietà di insetti e microrganismi. La stratificazione vegetale di alberi, arbusti, erbe, lettiera crea microhabitat diversificati, fondamentali per la riproduzione e la sopravvivenza di molte specie. Le foreste, poco disturbate, permettono il mantenimento di popolazioni geneticamente diversificate, contribuendo alla conservazione in situ della biodiversità. Anche le zone coltivate e i pascoli sono habitat semi-naturali che ospitano specie adattate agli ambienti aperti, come farfalle, rettili, piccoli mammiferi e uccelli campestri. Le siepi, i margini erbosi e i filari alberati fungono da corridoi ecologici, collegando le aree boscate e permettendo il movimento e lo scambio genetico tra le popolazioni di diverse specie. L'alternanza di ambienti diversi (bosco-campo-radura) crea una rete ecologica continua, che consente



alle specie di spostarsi, riprodursi e adattarsi ai cambiamenti ambientali. Questa connettività del paesaggio favorisce i processi evolutivi naturali, poiché le popolazioni non restano isolate e possono sviluppare adattamenti genetici locali nel tempo. Il mantenimento di habitat naturali e semi-naturali nel Monte Peglia garantisce la sopravvivenza di specie autoctone e la varietà genetica all'interno delle popolazioni vegetali e animali. Tale diversità è essenziale per la resilienza degli ecosistemi, cioè la loro capacità di reagire a stress come malattie, incendi o cambiamenti climatici. Le piante forestali e agricole trasformano l'energia solare in materia organica, accumulando carbonio e producendo ossigeno. Tale produzione primaria fornisce risorse energetiche e alimentari per i consumatori primari (erbivori) e, di conseguenza, per i consumatori secondari e terziari (predatori e decompositori). In questo modo, il Monte Peglia sostiene una rete trofica complessa e vitale, base della biodiversità locale. La grande diversità biologica e produttiva dell'area genera numerosi beni utilizzabili dall'uomo, tra cui prodotti alimentari: cereali, ortaggi, frutta, miele, funghi e prodotti del sottobosco; materie prime rinnovabili: legno da opera e da ardere, fibre vegetali, foraggio; risorse energetiche: biomassa legnosa e residui agricoli utilizzabili per bioenergia; materiale genetico: varietà locali di piante e razze animali che conservano un patrimonio genetico unico, utile per la ricerca, la selezione e l'adattamento ai cambiamenti climatici. Infine, la diversità delle forme di vita e delle loro strutture biochimiche (foglie, radici, frutti, semi, resine, ecc.) consente di generare una grande varietà di biomassa e di sostanze organiche. Questa varietà garantisce stabilità ecologica, assicurando che l'ecosistema possa continuare a produrre risorse anche di fronte a stress ambientali o variazioni climatiche.

9.4 Servizi di produzione culturale

L'ambiente del Monte Peglia e del Comune di San Venanzo, con i suoi boschi, paesaggi rurali e aree vulcaniche, offre importanti funzioni culturali legate al benessere, alla conoscenza e alla spiritualità. I sentieri naturalistici dell'Elmo-Melonta, le Vie del Peglia e i percorsi del Parco Vulcanologico di San Venanzo permettono esperienze dirette nella natura, favorendo rilassamento, creatività ed equilibrio emotivo. Questi luoghi ispirano arte e fotografia, offrono opportunità educative e scientifiche per scuole e visitatori, e mantengono vivo il legame identitario tra la popolazione e il proprio territorio. Il contatto con un ecosistema integro e vario contribuisce alla salute mentale e spirituale, promuovendo valori di armonia, rispetto e sostenibilità. Così, la natura del Monte Peglia diventa non solo risorsa ecologica, ma anche fonte di cultura, conoscenza e benessere umano.

9.5 Bilancio tra servizi ecosistemici e altri servizi essenziali alla popolazione umana locale

Nel complesso, il sistema ambientale del Monte Peglia costituisce un esempio virtuoso di equilibrio tra natura e attività umane: un territorio capace di regolazione del ciclo idrologico, regolazione del clima locale e globale, purificazione dell'aria, depurazione naturale del suolo e dell'acqua, regolazione biologica (controllo naturale delle popolazioni), funzioni dell'habitat, di produzione culturale. Abbiamo visto come tali funzioni garantiscano in questo modo servizi fondamentali per la vita e per la qualità dell'ambiente, indispensabili per mantenere la biodiversità, la stabilità ecologica e il benessere delle generazioni presenti e future.

Nel comune di San Venanzo, d'altro canto, la popolazione locale necessita di numerosi servizi essenziali, che sul territorio sono carenti. Per fare degli esempi concreti,



l'amministrazione comunale sta cercando finanziamenti per demolire e ricostruire la scuola primaria, che, costruita negli anni Ottanta dello scorso secolo, è carente sia da un punto di vista funzionale, che strutturale; per demolire e ricostruire la palestra scolastica, unico luogo al chiuso per praticare sport, che non è in nessun modo conforme agli attuali standard sia di tipo funzionale, in quanto non prevede spazi adeguati per la pratica degli sport più comuni, come la pallavolo, il basket e la ginnastica, sia di tipo strutturale ed energetico; per consentire un nuovo piano di trasporto pubblico extraurbano verso il comune di Marsciano e di Orvieto, attualmente costituito esclusivamente da una linea scolastica e un sistema adeguato di trasporto, da e per le numerose frazioni, molto disperse nel territorio. Le fonti di finanziamento europee, statali e regionali spesso constano di un punteggio di merito aggiuntivo per i comuni situati nelle zone montane, come San Venanzo, ma i fondi stanziati sono purtroppo ancora insufficienti a garantire quei servizi, che necessiterebbero alla vita di quella popolazione locale, che con la propria presenza mantiene e rinnova i benefici che abbiamo esposto in questo articolo, di cui anche inconsapevolmente godono le aree urbane. Il sistema normativo, che sarebbe finalizzato a bilanciare i benefici, a volte rimane inapplicato, a volte si fonda su una visione che non tiene in considerazione quanto vitali essi possano essere.

BIBLIOGRAFIA

- Strategia Nazionale per le Aree Interne Estratto dell'Accordo di Partenariato 2021-2027 (approvato a luglio 2022 dalla Commissione europea) Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per le politiche di coesione.
- Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne PSNAI – luglio 2025 Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud.
- Accordo di Partenariato 2014-2020 Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013.
- Annuario Statistico Italiano 2024 – ISTAT Report sul Territorio.
- Focus ISTAT 2022: La Geografia delle Aree Interne nel 2020: vasti territori tra potenzialità e debolezze.
- Position Paper 2022 ASVIS Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile Gruppo di Lavoro sul Goal 11: Le Aree Interne e la montagna per lo sviluppo sostenibile.
- Position Paper 2024 ASVIS Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile Gruppo di Lavoro sul Goal 11: Il ruolo, la valorizzazione e il pagamento dei servizi ecosistemici
- Costituzione della Repubblica Italiana
- Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
- Legge 234/2021 art.1 comma 593 Fondo per la Montagna
- Legge 131/2025 Legge sulla Montagna
- Legge n. 221 del dicembre 2015 -Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (G.U. n. 13 del 18 gennaio 2016).
- Report of the World Commission on Environment and Development "Our Common Future" United Nations 1987
- Ninth Meeting of the UN Committee of Experts on Environmental-Economic Accounting New York, 25-27 June 2014 SEEA Implementation Guide Paper prepared by UNSDD
- Caratterizzazione dei bacini idrografici e dei cirpi idrici superficiali Unità territoriali – ARPA Umbria



Rapporto sullo stato delle conoscenze scientifiche su impatti, vulnerabilità ed adattamento ai cambiamenti climatici in Italia 2014 - Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Il Monte Peglia Polmone verde dell'Umbria Flora-Fauna _Funghi di R.M.Farnesi, A. Menghini e R. Pagiotti – Grilligraf editrice.

Banca dati di copertura del suolo del Progetto CORINE Land Cover consultabile nel visualizzatore ISPRA, nel Geomapviewer e utilizzabile come servizio OGC.

Parco regionale STINA - Piano del parco Redazione a cura di: Regione Umbria Servizio Foreste, Montagna, Sistemi naturalistici, Faunistica; Studi e Ricerche a cura del Centro interuniversitario di ricerca sulla selvaggina e sui miglioramenti ambientali ai fini faunistici FIRENZE; Hyla Studio Naturalistico s.n.c. Tuoro sul Trasimeno; Laboratorio di Ecologia Applicata Perugia; Mauro Frattegiani Perugia; Oikos Studio Naturalistico Spoleto; Università degli studi dell'Aquila - Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile-Architettura, Ambientale

Banca Dati Ufficio Anagrafico Comune di San Venanzo

Piano Regolatore generale del Comune di San Venanzo

Archivio Lavori Pubblici Comune di San Venanzo

Programma triennale dei lavori pubblici Comune di San Venanzo

<https://seea.un.org/content/homepage>

<https://www.regione.umbria.it/stina>

<https://www.oasivillaggio.com/parco-del-monte-peglia-e-selva-di-meana/>

https://groupware.sinanet.isprambiente.it/uso-copertura-e-consumo-di-suolo/library/copertura-del-suolo/corine-land-cover/copertura_2017/copertura-comuni-2017

<https://storymaps.arcgis.com/collections/678ba9f76cf3417cb66dc3d5fe603eb0?item=19>



SPAZI APERTI COME INFRASTRUTTURE SOCIALI: UN MODELLO DI RIGENERAZIONE URBANA DEL BORGO DI PALE NEL COMUNE DI FOLIGNO

Autore: Gina Elisabetta Diotallevi⁽¹⁾

Supervisor: Prof. Arch. Francesco Berni⁽²⁾

⁽¹⁾ Studentessa del Master di I livello in Rigenerazione e resilienza urbana e territoriale, I edizione

⁽²⁾ Professore associato di Pianificazione e Progettazione Urbana, Università di Firenze

1. PREMESSA

La ricerca indaga il tema della rigenerazione urbana e territoriale attraverso il caso studio del borgo appenninico di Pale, frazione del Comune di Foligno. Il lavoro si fonda sul riconoscimento degli spazi aperti come vere e proprie infrastrutture sociali: luoghi capaci di favorire coesione, identità e inclusione, oltre che di attivare processi di innovazione culturale, economica e ambientale. In un contesto segnato da spopolamento, declino produttivo e marginalità, la rigenerazione diventa l'occasione per valorizzare il paesaggio, i cammini storici, le memorie della comunità e il patrimonio culturale. Il metodo adottato si basa sulla partecipazione attiva, su una governance multilivello e sull'uso di strumenti innovativi come i Patti di Collaborazione e le cooperative di comunità, Accordi di Foresta, Mosaico Verde. L'obiettivo è trasformare la marginalità in risorsa, rilanciando Pale come laboratorio di turismo lento, sostenibilità ambientale e innovazione sociale, in coerenza con le politiche regionali, nazionali ed europee. In questa prospettiva, il progetto assume un valore strategico nel quadro del Nuovo Piano Regolatore Generale di Foligno, candidando Pale a diventare un Progetto Pilota di rigenerazione territoriale. L'esperienza, inoltre, è pensata come modello replicabile: estendibile alla Valle del Menotre e ad altri contesti fragili, per rafforzare il legame tra paesaggio, storia, comunità e restituire senso, identità e nuove prospettive a un intero territorio. Pale, infatti, rappresenta la "porta" di accesso al territorio montano di Foligno e alle località che caratterizzano la Valle del Menotre: Ponte Santa Lucia, Scopoli, Leggiana, Casenove e Rasiglia.

2. GLI SPAZI APERTI COME INFRASTRUTTURE SOCIALI

Nel dibattito contemporaneo sulla rigenerazione urbana e territoriale, il tema degli spazi aperti ha assunto una centralità crescente. Non più considerati come semplici "vuoti" urbani o come elementi di contorno alla città costruita, essi vengono oggi riconosciuti come infrastrutture sociali, capaci di generare valore, relazioni e qualità della vita. L'evoluzione del concetto di spazio pubblico riflette il cambiamento della società e dei suoi bisogni. Da luogo di rappresentazione e potere, lo spazio aperto si è progressivamente trasformato in spazio dell'incontro, della prossimità e della condivisione. Come osserva Henri Lefebvre, lo spazio non è mai neutro, ma il prodotto delle relazioni sociali che lo attraversano: esso si costruisce e si rigenera attraverso l'uso



e la partecipazione. Questa visione trova un terreno particolarmente fertile nei piccoli centri e nei territori rurali, dove lo spazio aperto mantiene un ruolo identitario forte e diventa elemento strutturante del paesaggio e della comunità. Qui la piazza, il sagrato, il cortile, il margine agricolo o il sentiero non sono soltanto luoghi fisici, ma spazi di relazione, depositari di memoria e strumenti di coesione sociale. Definire gli spazi aperti come infrastrutture sociali significa riconoscerne la capacità di attivare processi comunitari e generare capitale sociale. Laddove le infrastrutture materiali (trasporti, reti digitali, servizi) risultano carenti o deboli, gli spazi collettivi possono diventare dispositivi di resilienza e di welfare di prossimità. Essi permettono di rafforzare le reti sociali, promuovere pratiche di mutuo aiuto, accogliere attività temporanee o sperimentali, offrendo un terreno flessibile per nuove forme di socialità e di economia locale. In questa logica, lo spazio aperto non è solo un vuoto da colmare, ma un campo di possibilità: un'infrastruttura leggera che sostiene la vita quotidiana, favorendo relazioni, scambi e appartenenza. È l'"hardware" fisico su cui si innesta un "software" sociale fatto di usi, pratiche e significati condivisi. Gli spazi aperti rappresentano inoltre un'interfaccia privilegiata tra ambiente e società. La loro rigenerazione non risponde soltanto a obiettivi estetici o funzionali, ma contribuisce alla resilienza ecologica dei territori, migliorando la permeabilità del suolo, la gestione delle acque, la biodiversità e la connessione tra ecosistemi. Questa dimensione ambientale si intreccia con quella culturale e simbolica: lo spazio aperto è testimonianza del tempo lungo del paesaggio, delle sue stratificazioni e delle forme di vita che vi si sono succedute. Allo stesso tempo, esso costituisce un bene comune, un luogo di inclusione e di incontro tra diverse generazioni e culture. Nel contesto delle politiche europee e nazionali sulla rigenerazione urbana, gli spazi aperti sono riconosciuti come elementi chiave per promuovere coesione territoriale, salute pubblica e qualità ambientale, in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda 2030 e del Green Deal europeo. Riconoscere agli spazi aperti il ruolo di infrastrutture sociali significa anche ripensare gli strumenti della pianificazione. Il progetto dello spazio pubblico non può più essere un atto esclusivamente tecnico, ma deve diventare un processo relazionale, costruito attraverso la partecipazione attiva delle comunità locali, la collaborazione tra soggetti pubblici-privati e l'uso di strumenti di governance innovativi (come i Patti di Collaborazione, le cooperative di comunità, i contratti di fiume o di paesaggio). In questa prospettiva, la pianificazione degli spazi aperti assume una valenza politica e sociale ed è un dispositivo che riattiva la cittadinanza e produce nuove forme di democrazia locale. Come affermava Jane Jacobs, "le città hanno bisogno di occhi per le strade": lo spazio pubblico, vissuto e condiviso, diventa garanzia di sicurezza, di identità e di vitalità urbana, anche nei contesti più fragili.

Gli spazi aperti sono oggi piattaforme di rigenerazione, interpretarli come infrastrutture sociali significa riconoscerne la funzione ibrida e sistemica: ambientale, culturale, economica e relazionale. Attraverso il loro recupero e la loro riattivazione, è possibile ricostruire legami di comunità, generare nuove economie di territorio e favorire una transizione verso modelli di sviluppo più lenti, sostenibili e inclusivi.

Gli spazi aperti non sono semplicemente "tra" le cose, ma sono le cose che tengono insieme il territorio. Essi rappresentano il luogo dove la pianificazione incontra la vita quotidiana, dove il progetto si fa relazione, e dove la rigenerazione territoriale diventa esperienza collettiva.



3. COME GLI SPAZI APERTI POSSONO RIDARE VITA AI CONTESTI MARGINALI E RURALI

Rigenerare i contesti marginali e rurali significa oggi affrontare una delle sfide più complesse della pianificazione contemporanea, ricostruire senso e funzione in territori che la modernità ha progressivamente marginalizzato. Le aree interne, montane o rurali, spesso segnate da processi di spopolamento, fragilità infrastrutturale e rarefazione dei servizi, rappresentano oggi laboratori fondamentali per sperimentare nuovi modelli di abitabilità e di sviluppo sostenibile. Come sottolineato da Magnaghi (2000) e da altri autori del filone territorialista, la rigenerazione di questi luoghi non può ridursi a un'operazione edilizia o a un intervento tecnico, ma richiede una rilettura identitaria del territorio, inteso come "bene comune" costruito nel tempo attraverso la relazione tra comunità e ambiente. In questa prospettiva, gli spazi aperti assumono un ruolo strategico: essi non sono residui urbani o superfici vuote, ma strutture relazionali, capaci di ospitare nuove pratiche sociali e di riattivare le reti ecologiche e simboliche del territorio.

Gli spazi aperti, piazze, slarghi, percorsi storici, margini agricoli, boschi, fiumi e aree di pertinenza collettiva, possono diventare dispositivi di rigenerazione. Essi favoriscono la coesione sociale e la partecipazione, promuovendo forme di governance condivisa e processi di riappropriazione comunitaria dello spazio. Laddove l'economia industriale è venuta meno, la qualità del paesaggio e la prossimità diventano nuove risorse territoriali: basi per sviluppare economie locali legate al turismo lento, all'agricoltura sostenibile, alla cultura e alla creatività diffusa.

Il concetto di infrastruttura sociale (De Rossi, 2018) aiuta a comprendere come lo spazio pubblico, nelle aree interne, non sia solo un ambito fisico, ma un campo di relazione e cooperazione. Attraverso la cura condivisa di giardini, sentieri, spazi comuni e paesaggi produttivi, la comunità ritrova un senso di appartenenza e produce capitale sociale. Questo approccio riflette l'idea di pianificazione collaborativa, sostenuta da autori come Patsy Healey e Balducci, secondo cui la rigenerazione nasce dal dialogo tra saperi istituzionali, conoscenze locali e si realizza nel "fare insieme". La marginalità, in questa visione, non è più una condizione da colmare, ma una condizione fertile, capace di generare innovazione. La bassa densità, la lentezza e la prossimità diventano elementi di qualità e non di arretratezza. Come scrive Secchi (2013), è proprio nei territori "deboli" che si sperimentano le forme più avanzate di urbanità contemporanea, perché lì la città si misura di nuovo con la natura, con i limiti, con il tempo lungo.

Gli spazi aperti nei contesti rurali possono dunque essere interpretati come matrici di resilienza territoriale. Essi consentono di ricostruire connessioni ecologiche e sociali, di valorizzare il paesaggio come infrastruttura ambientale, e di promuovere una transizione verso modelli di abitare più sostenibili. Le pratiche di rigenerazione degli spazi aperti – dal recupero dei cammini storici alla valorizzazione dei terrazzamenti, dalla gestione comunitaria di aree verdi alla riconversione di spazi dismessi – diventano azioni concrete di riconnessione tra luoghi e persone. In questa chiave, il paesaggio non è più uno sfondo estetico, ma un sistema vivo e interattivo che racconta l'identità collettiva di una comunità. Esso è, per riprendere la definizione di Eugenio Turri, una "scrittura della società sul territorio": un racconto in evoluzione che la pianificazione ha il compito di leggere e riscrivere con sensibilità contemporanea.

La rigenerazione dei piccoli borghi e dei territori marginali, dunque, non può prescindere da una rinnovata centralità dello spazio aperto come bene comune, come luogo di cittadinanza e di progetto. Riattivare gli spazi aperti significa ricucire la dimensione sociale con quella spaziale, ridare valore alla prossimità, stimolare nuove



economie di territorio e restituire alle comunità la possibilità di immaginare un futuro condiviso.

4. UN MODELLO DI RIGENERAZIONE URBANA NEL BORGO DI PALE

4.1 Introduzione

Il borgo di Pale rappresenta una delle perle più suggestive della Valle del Menotre, nel Comune di Foligno. Adagiato ai piedi del Monte di Pale e immerso in un paesaggio di straordinaria bellezza, custodisce un intreccio armonioso di storia, natura e spiritualità. Il fiume Menotre, con le sue cascate scenografiche, ha modellato nei secoli il paesaggio e segnato profondamente la vita economica e sociale della comunità. La posizione strategica lungo antiche vie di comunicazione, come la Via Lauretana, ha reso Pale un crocevia di passaggi, scambi e incontri, favorendone lo sviluppo come importante centro produttivo, cresciuto grazie alla forza motrice dell'acqua.



Figura 17 - Elaborazione dell'autore reperita online.

Ancora oggi il borgo conserva intatto il suo fascino medievale, impreziosito da un ricco patrimonio religioso, artistico e naturalistico. Negli ultimi decenni, tuttavia, Pale ha conosciuto un progressivo fenomeno di spopolamento, dai 153 residenti censiti nel 1997, anno del sisma, si è passati ai 68 registrati dalla Protezione Civile nel settembre 2023. Un successivo aggiornamento anagrafico, nel luglio 2025, conferma un ulteriore leggero calo, i residenti sono oggi 63, distribuiti in 38 nuclei familiari, a fronte di oltre un centinaio di abitazioni, in gran parte non utilizzate. A questa riduzione demografica si sommano il degrado di alcuni beni storici mai ricostruiti dopo il terremoto e la scarsa fruizione delle risorse naturali che il territorio potrebbe offrire. La manutenzione di questi luoghi non può dipendere da interventi sporadici o da finanziamenti occasionali: deve diventare un processo continuo, basato su forme di autogoverno e su economie di prossimità, capaci di mantenere un legame vitale con il territorio. Da tali criticità nasce l'urgenza di un progetto di rigenerazione capace di coniugare tutela, valorizzazione e sviluppo sostenibile,



restituendo a Pale una nuova centralità sociale e culturale. Negli ultimi anni, anche grazie alla crescente visibilità online, il borgo ha iniziato a richiamare nuovi visitatori. Questo rinnovato interesse lascia intravedere prospettive incoraggianti, Pale potrebbe tornare a essere un punto di riferimento per attività all'aria aperta durante tutto l'anno, generando nuove opportunità di vita, di lavoro e di rilancio per l'intera comunità.

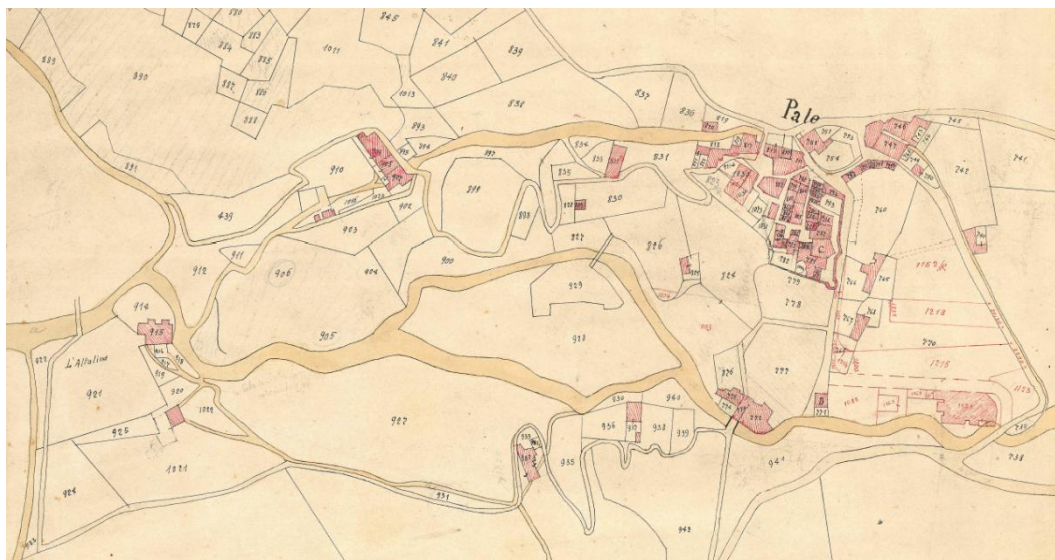


Figura 18 - Elaborazione dell'autore su estratto di mappa del Catasto gregoriano 1819 reperita online.



Figura 19 - Elaborazione dell'autore su estratto mappa catastale 1935 reperita online.

4.2 Il contesto territoriale e culturale

Le origini di Pale risalgono all'età del ferro, ma è nel Medioevo che il borgo assume una forma definita. Intorno all'anno Mille era una semplice villa senza difese; nel XV secolo, con i Trinci signori di Foligno, venne cinta da mura. Oggi restano tratti della cinta muraria e due torri – una quadrata e una cilindrica – che testimoniano l'antico impianto difensivo.

Dopo la caduta dei Trinci nel 1439, Pale passò sotto il controllo diretto di Foligno, diventando più un rifugio che una roccaforte militare. Il borgo si sviluppò soprattutto come centro produttivo, sfruttando la forza del fiume Menotre: già nel Duecento sono documentati mulini e gualchiere, nel Trecento comparvero le cartiere, che diedero fama al borgo ben oltre i confini locali. Tra XIX e XX secolo Pale visse la sua età d'oro cartaria con la cartiera della famiglia Sordini. Oggi le attività sono dismesse, ma l'impronta è evidente: il paesaggio urbano mescola edifici produttivi e case medievali. Accanto al patrimonio produttivo, Pale conserva testimonianze di grande pregio. Tra queste spicca Villa Elisei, costruita nel Seicento dalla nobile famiglia folignate, oggi ridotta a rudere ma un tempo sontuosa residenza extraurbana con giardino pensile e ninfeo. Cronache riportano soggiorni illustri: Cristina di Svezia, Cosimo III de' Medici, Anna Violante di Baviera e Isabella di Spagna.

Sul piano religioso, Pale custodisce ricchezze straordinarie:

- La Chiesa parrocchiale di San Biagio, con opere del Cinque-Seicento, un organo monumentale e un raffinato pulpito in noce.
- L'Eremo di Santa Maria Giacobbe, incastonato nella roccia e raggiungibile da un sentiero di 305 gradini. Abitato da eremiti fino al Novecento, conserva affreschi tra Trecento e Cinquecento, come un Cristo Pantocratore e un'Incoronazione della Vergine attribuita a Cola di Petrucciolo. Era considerato un santuario terapeutico, legato a riti di guarigione.
- La Chiesa e Ospedale della SS. Trinità, oggi ridotti a rudere, che per secoli offrirono accoglienza a poveri e malati.

Le indagini archeologiche del 2014 hanno inoltre portato alla luce i resti di un edificio templare romano (III-II sec. a.C.) con pronao e doppia cella, ulteriore testimonianza del lungo legame tra uomo e paesaggio.

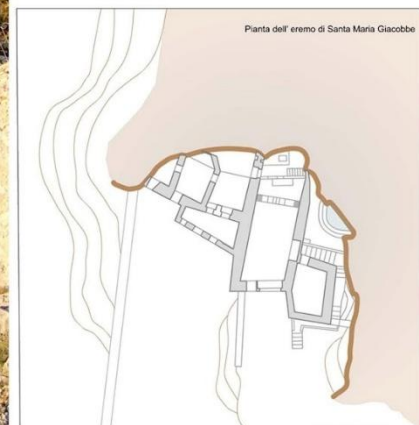


Figura 20 - Elaborazione dell'autore su foto originale (2023) e disegno elaborato dall'autore (2025).



Figura 21 - Elaborazione dell'autore su foto originale (2025), Piazza del Castello e Piazza San Biagio



Figura 22 - Elaborazione dell'autore su foto originale (2025), Piazza Elisei



4.3 Il contesto naturalistico

Pale sorge in un territorio di straordinaria bellezza, inserito nell'area protetta comunale del "Parco Monte di Pale – Sassovivo". Il Monte di Pale è da sempre oggetto di grande interesse geologico e paleontologico, grazie agli affioramenti di rosso ammonitico ricchi di fossili marini. In questa cornice sono state scoperte anche alcune grotte, non aperte al turismo, note come Grotta del Cervo (UM905) e Grotta del Troglodita (UM224), individuate dal gruppo speleologico CAI di Perugia. Dalla sua cima lo sguardo si apre sull'altopiano di Colfiorito e sul Monte Subasio, regalando vedute spettacolari. Nel 1902, a ricordo dell'Anno Santo, fu eretta la Croce di Pale, alta 16 metri, che ancora oggi domina il paesaggio e rappresenta uno dei simboli del borgo. Le falesie del Monte di Pale sono divenute celebri dagli anni Ottanta come meta di arrampicata sportiva: oltre 200 vie, alcune di livello internazionale, hanno reso questo luogo un punto di riferimento per appassionati di arrampicata italiani e stranieri. Alle pendici si estende il Parco dell'Altolina, caratterizzato da boschi, forre e grotte carsiche. Qui si trovano le celebri Cascate del Menotre, tra gli scenari più suggestivi dell'Appennino umbro-marchigiano, note in particolare per il cosiddetto "velo della sposa", un getto d'acqua leggero e scenografico che richiama visitatori e fotografi.

Nel cuore del borgo si apre infine l'accesso alle Grotte dell'Abbadessa, conosciute sin dal XII secolo. Lunghe circa 58 metri, custodiscono stalattiti e stalagmiti modellate dall'azione millenaria delle acque, dando vita a un ambiente sotterraneo di grande fascino e suggestione.



Figura 23 - Elaborazione dell'autore su foto originale (2025)

4.4 Inquadramento territoriale

L'inquadramento territoriale del Borgo di Pale lo colloca all'interno del sistema vallivo del fiume Menotre, nella porzione nord-orientale del territorio comunale di Foligno, lungo l'asse che collega la città al sistema montano di Colfiorito. Questa posizione, strategica e di margine tra pianura e rilievo, definisce Pale sia come soglia territoriale e percettiva, sia come nodo di interrelazione tra il sistema urbano di Foligno e il paesaggio naturale e collinare della Valle del Menotre.

Dal punto di vista pianificatorio, il PRG '97 del Comune di Foligno individua la frazione di Pale con una chiara articolazione funzionale che distingue i tessuti storici consolidati (aggregati antichi) dalle aree di espansione e la trasformazione urbana regolate da piani



attuativi. Le destinazioni d'uso prevalenti comprendono ambiti residenziali a media densità, insediamenti produttivi artigianali e aree di interesse architettonico e ambientale. In questo modo, Pale si configura come un luogo di equilibrio tra conservazione, trasformazione compatibile e integrazione paesaggistica, dove la pianificazione urbanistica riconosce l'importanza di garantire continuità tra patrimonio storico e processi di rigenerazione.

Un elemento qualificante del PRG '97 è rappresentato dal Capo II delle Norme Tecniche di Attuazione, dedicato al Sistema del Verde, che include due ambiti strategici: il Parco dell'Altolina (V/PAL) e il Parco Monte di Pale-Sassovivo (V/PPS). Il primo, lungo il corso del Menotre, è designato come verde urbano attrezzato con disciplina particolareggiata pregressa, confermando il ruolo del parco come infrastruttura ecologica e spazio pubblico di connessione tra borgo e valle. Il secondo, classificato come area protetta comunale, è soggetto alla redazione di un piano particolareggiato esecutivo e ammette esclusivamente interventi di tutela, potenziamento forestale e conservazione ambientale. Entrambi rappresentano poli di connessione ecologica e strumenti di governance ambientale, fondamentali per la pianificazione sostenibile delle aree collinari. Inoltre, l'ambito di Pale ricade all'interno del Sito di Importanza Comunitaria (SIC) e Zona di Protezione Speciale (ZPS) IT5210038 - "Sasso di Pale", parte integrante della Rete Natura 2000. Quest'area ospita la più estesa lecceta rupestre dell'Umbria e diversi habitat prioritari tutelati dalle Direttive Habitat e Uccelli. I relativi Piani di Gestione mirano a garantire la conservazione della biodiversità, il controllo delle pressioni antropiche e la valorizzazione dei servizi ecosistemici, promuovendo attività compatibili come la sentieristica, l'educazione ambientale e la fruizione sostenibile.

Il PRG '97 di Foligno anticipa una visione di pianificazione resiliente e policentrica, in cui alla frazione di Pale viene riconosciuta la qualità ambientale e la valorizzazione del patrimonio rurale. Oggi, questa impostazione rappresenta una base operativa per la definizione di nuovi strumenti di rigenerazione urbana e paesaggistica, orientati al riuso sostenibile degli insediamenti minori, in cui i patti di comunità possono rivitalizzare questi luoghi attraverso la valorizzazione del bene comune e l'innescò di nuove economie di scala, in linea con gli obiettivi del Green Deal europeo e con le strategie regionali per lo sviluppo sostenibile. Negli ultimi anni, l'amministrazione comunale ha avviato la revisione del nuovo PRG della città e, in questo contesto, Pale potrebbe assumere il ruolo di progetto pilota, diventando un modello replicabile per le altre frazioni montane della Valle del Menotre, dove la rigenerazione territoriale si fonda sull'integrazione tra paesaggio, comunità e sostenibilità.

4.5 Patrimonio territoriale

L'analisi sul patrimonio territoriale costituisce uno strumento conoscitivo fondamentale per interpretare la struttura paesaggistica e ambientale del Borgo di Pale e del suo contesto collinare. L'obiettivo principale è quello di offrire una lettura integrata dei sistemi naturali, insediativi e percettivi che definiscono l'identità territoriale, individuandone i valori ecologici, storici e morfologici. Tale analisi rappresenta il presupposto per orientare le strategie di rigenerazione verso un equilibrio tra tutela e valorizzazione, assumendo la qualità del paesaggio come infrastruttura ecologica e sociale del progetto.

Caratteri morfologici e ambientali del paesaggio di Pale. Il borgo di Pale si colloca lungo il sistema vallivo del fiume Menotre, in un contesto di elevato valore ambientale e



naturalistico, caratterizzato da una notevole varietà morfologica e da un continuum ecologico che connette l'area fluviale ai rilievi collinari e ai crinali boscati. Le emergenze naturalistiche, i terrazzamenti agricoli e la rete dei sentieri storici delineano un paesaggio stratificato, in cui la componente naturale e quella antropica si intrecciano in un equilibrio dinamico. In questa relazione tra valle e montagna, il borgo assume il ruolo di soglia territoriale e percettiva, luogo di mediazione tra paesaggio agrario, ecosistema forestale e insediamento storico.

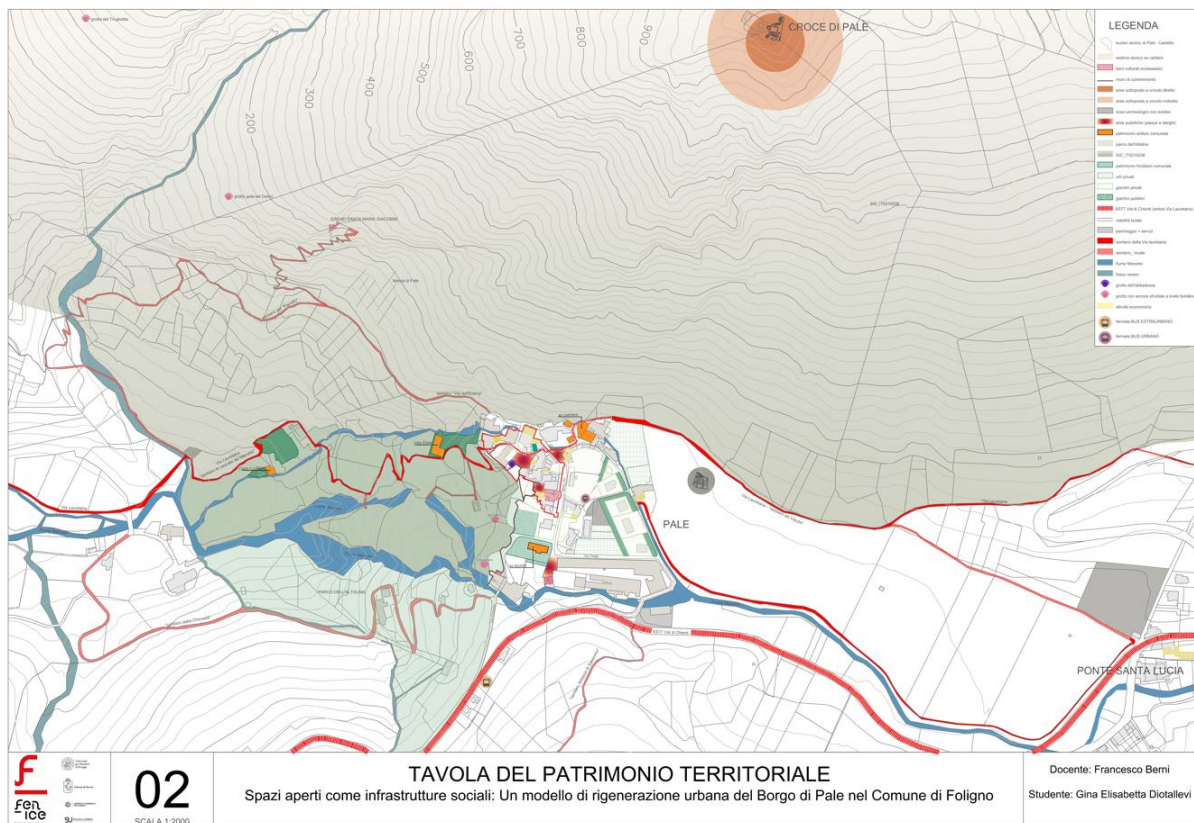


Figura 24 - Elaborazione dell'autore su base CTR Regione Umbria, e PRG base catastale del Comune di Foligno

Valori identitari e relazioni ecosistemiche. Il patrimonio territoriale di Pale trova una sintesi nelle due principali aree di tutela previste dal PRG vigente: il *Parco dell'Altolina* e il *Parco Monte di Pale-Sassovivo*. Il *Parco dell'Altolina*, che si estende lungo il corso del Menotre, tutela un paesaggio di straordinario valore ecologico e scenico, dove si riconoscono i segni dell'antica antropizzazione: dalle ex cartiere ai fabbricati rurali, dai percorsi d'acqua ai manufatti in pietra, oggi potenziali nodi di un sistema di fruizione sostenibile. Il *Parco Monte di Pale-Sassovivo*, che interessa il versante montano e la fascia boscata fino alla Croce di Pale, rappresenta invece un ambito di elevata naturalità e continuità ecologica, parte integrante della rete delle aree protette comunali (SIC IT5210038 "Sasso di Pale"). Insieme, queste due aree definiscono il quadro identitario e ambientale del territorio, costituendo la matrice ecologica entro cui si innesta il sistema insediativo del borgo e i suoi spazi aperti.

Patrimonio urbano e struttura insediativa del borgo. Il tessuto urbano di Pale conserva un impianto medievale di notevole integrità, impostato su un sistema compatto di edifici in pietra locale disposti lungo la dorsale principale e su un reticolo di vicoli, archi



e gradonate che si adattano alla morfologia del versante. L'edificato, caratterizzato da tipologie residenziali a schiera e aggregazioni edilizie di piccola scala, mantiene un rapporto diretto con gli spazi aperti e i terrazzamenti agricoli, configurando una continuità visiva e funzionale tra borgo e paesaggio. La presenza di emergenze architettoniche come il castello, la chiesa di San Biagio e degli antichi opifici testimoniano la stratificazione storica del luogo e la relazione costante tra risorsa naturale e attività umane. Tale patrimonio urbano, oggi in parte sottoutilizzato o in stato di abbandono, rappresenta un potenziale nucleo di rigenerazione, capace di riattivare funzioni culturali, ricettive e comunitarie in coerenza con i valori paesaggistici circostanti.

Indirizzi strategici per la rigenerazione del paesaggio. Il riconoscimento del patrimonio territoriale come sistema di valori condivisi orienta la rigenerazione di Pale verso un modello di sviluppo sostenibile e integrato. La valorizzazione dei parchi, la riqualificazione dei percorsi paesaggistici e la connessione con la rete ecoturistica del territorio folignate diventano strumenti prioritari per costruire un nuovo rapporto tra comunità e ambiente. La rigenerazione del borgo si configura come un processo di ricomposizione paesaggistica e sociale, in cui la tutela del patrimonio naturale si coniuga con la riattivazione degli spazi aperti, la promozione della mobilità dolce e la fruizione lenta.

4.6 Il tema dell'accessibilità

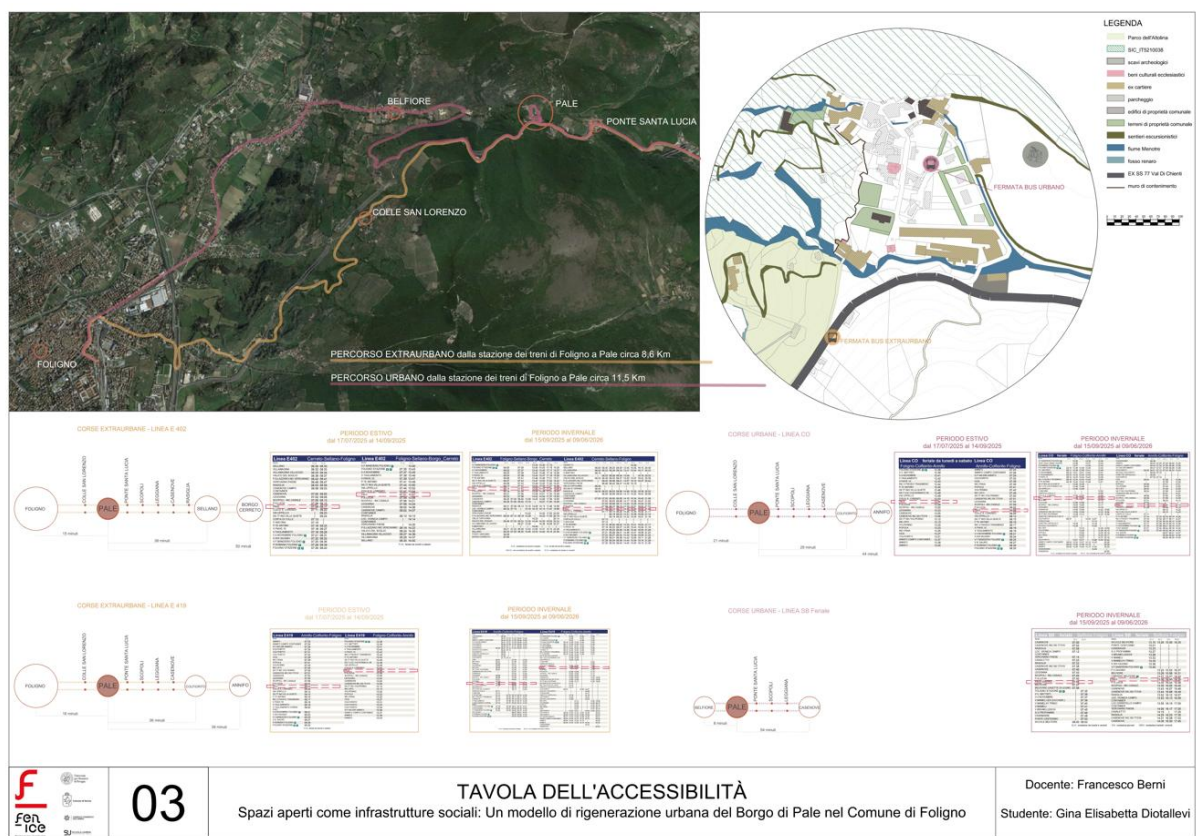


Figura 25 - elaborazione dell'autore su immagini online (2025)

Obiettivi e metodologia di analisi. La tavola dell'accessibilità costituisce un elemento essenziale nel quadro del progetto di rigenerazione urbana del Borgo di Pale, volta a ristabilire una relazione equilibrata e funzionale tra il sistema insediativo collinare e la



città di Foligno. L'obiettivo principale è quello di analizzare e rappresentare le connessioni fisiche, funzionali e percettive che legano Pale al sistema urbano e territoriale di riferimento, individuando al contempo le criticità esistenti e le potenzialità di una mobilità sostenibile al servizio della comunità locale.

L'analisi è stata condotta attraverso un approccio integrato che combina dati territoriali, cartografie tematiche e rilievi diretti sul campo. L'integrazione delle informazioni relative alle reti di trasporto pubblico, alle percorrenze pedonali e ciclabili e alle relazioni morfologiche del territorio ha consentito di restituire una lettura complessiva della struttura dei collegamenti, della qualità dello spazio pubblico e del livello di accessibilità del borgo rispetto alle principali direttrici urbane e paesaggistiche.

Descrizione del sistema di accessibilità. La stazione ferroviaria di Foligno rappresenta il punto di riferimento strategico dell'intero sistema di accessibilità, configurandosi come una vera e propria "porta" intermodale capace di connettere Pale alla rete di mobilità locale, regionale e nazionale. Il sistema di collegamenti verso il borgo si articola su due principali direttrici: una connessione urbana e una extraurbana. Il percorso urbano, lungo circa 11,5 km, si sviluppa lungo l'asse vallivo e collega la stazione ferroviaria di Foligno a Pale, mentre il percorso extraurbano, di circa 8,6 km, definisce un tracciato alternativo più diretto lungo la dorsale collinare, attraversando il nucleo della frazione di Colle San Lorenzo. Le linee di trasporto pubblico extraurbano (E432 ed E419) assicurano un collegamento regolare con il centro cittadino, integrandosi con le linee urbane (C0 e B8) che servono la stazione e le aree peri-urbane. Le fermate individuate in corrispondenza di Pale e delle località intermedie svolgono un ruolo strategico per la mobilità di prossimità, garantendo ai residenti l'accesso ai principali servizi urbani. Tuttavia, la scarsa frequenza delle corse e l'assenza di infrastrutture di interscambio adeguate riducono l'efficienza complessiva del sistema.

Analisi delle criticità della mobilità. Dall'analisi delle connessioni emergono diverse criticità che compromettono la piena accessibilità del borgo e la qualità complessiva della mobilità. La principale riguarda la forte dipendenza dal mezzo privato, determinata dalla carenza di alternative sostenibili e dalla limitata efficacia del trasporto pubblico. Le corse extraurbane, non sempre coordinate con gli orari di lavoro o scolastici, generano una discontinuità funzionale che penalizza gli spostamenti quotidiani tra Pale e Foligno. A questa condizione si aggiunge una discontinuità infrastrutturale significativa: il tracciato viario, caratterizzato da curve strette e pendenze accentuate, presenta tratti privi di marciapiedi o piste ciclopedonali, riducendo la sicurezza di pedoni e ciclisti. La segnaletica e lo stato manutentivo della rete viaria risultano inoltre non sempre adeguati a garantire una mobilità sicura e fluida. Le fermate del trasporto pubblico, spesso prive di spazi di attesa confortevoli, pensiline o illuminazione, risentono anch'esse della difficile morfologia collinare, che limita le possibilità di accesso diretto. Questa combinazione di fattori rafforza la percezione di isolamento del borgo, accentuando la marginalità territoriale e incidendo sulla sua attrattività residenziale e turistica.

Proposte di intervento strategico per la mobilità. Per superare le criticità individuate è necessario adottare un approccio integrato alla mobilità, fondato sulla coerenza tra accessibilità, sostenibilità e qualità dello spazio pubblico. Una prima direzione d'intervento riguarda il potenziamento dell'integrazione tra le reti di trasporto urbano ed extraurbano, attraverso una migliore sincronizzazione degli orari e la creazione di un



nodo di interscambio attrezzato presso la stazione di Foligno, in grado di connettere efficacemente Pale e gli altri centri collinari.

Parallelamente, la promozione della mobilità dolce rappresenta un asse strategico di rigenerazione: la realizzazione di percorsi ciclopedonali sicuri, la riqualificazione dei tracciati esistenti e la valorizzazione dei sentieri panoramici consentirebbero di costruire una rete di prossimità che favorisca la fruizione sostenibile del paesaggio e il turismo lento.

Interventi puntuali di riqualificazione, come la realizzazione di marciapiedi continui, pavimentazioni drenanti, pensiline e sistemi di illuminazione pubblica, possono migliorare significativamente la qualità percepita e la sicurezza dello spazio pubblico, rafforzando la relazione quotidiana tra abitanti e territorio. In prospettiva, l'introduzione di servizi di mobilità flessibile, come navette a chiamata o micro-servizi collettivi, contribuirebbe a ridurre la dipendenza dall'auto privata, garantendo al contempo una maggiore connettività tra Pale e Foligno. Infine, un approccio paesaggistico alla mobilità permette di riconoscere nelle infrastrutture non solo elementi funzionali, ma veri e propri dispositivi identitari: fermate, percorsi e spazi di sosta diventano luoghi di relazione e di valorizzazione del paesaggio, parte integrante di una strategia di rigenerazione diffusa. Il sistema di mobilità del Borgo di Pale, oggi segnato da criticità e fragilità strutturali, può trasformarsi in una leva strategica per la rigenerazione urbana e territoriale. L'integrazione tra mobilità dolce, trasporto pubblico e accessibilità universale rappresenta la chiave per restituire centralità ai piccoli insediamenti e rinsaldare la relazione con la città di Foligno. Attraverso un approccio fondato sulla prossimità, sulla sicurezza e sulla qualità paesaggistica, la mobilità può evolvere da semplice infrastruttura tecnica a infrastruttura sociale: un sistema capace di generare coesione, attrattività e sostenibilità nel lungo periodo, restituendo al borgo il ruolo di nodo vivo e connesso del territorio.

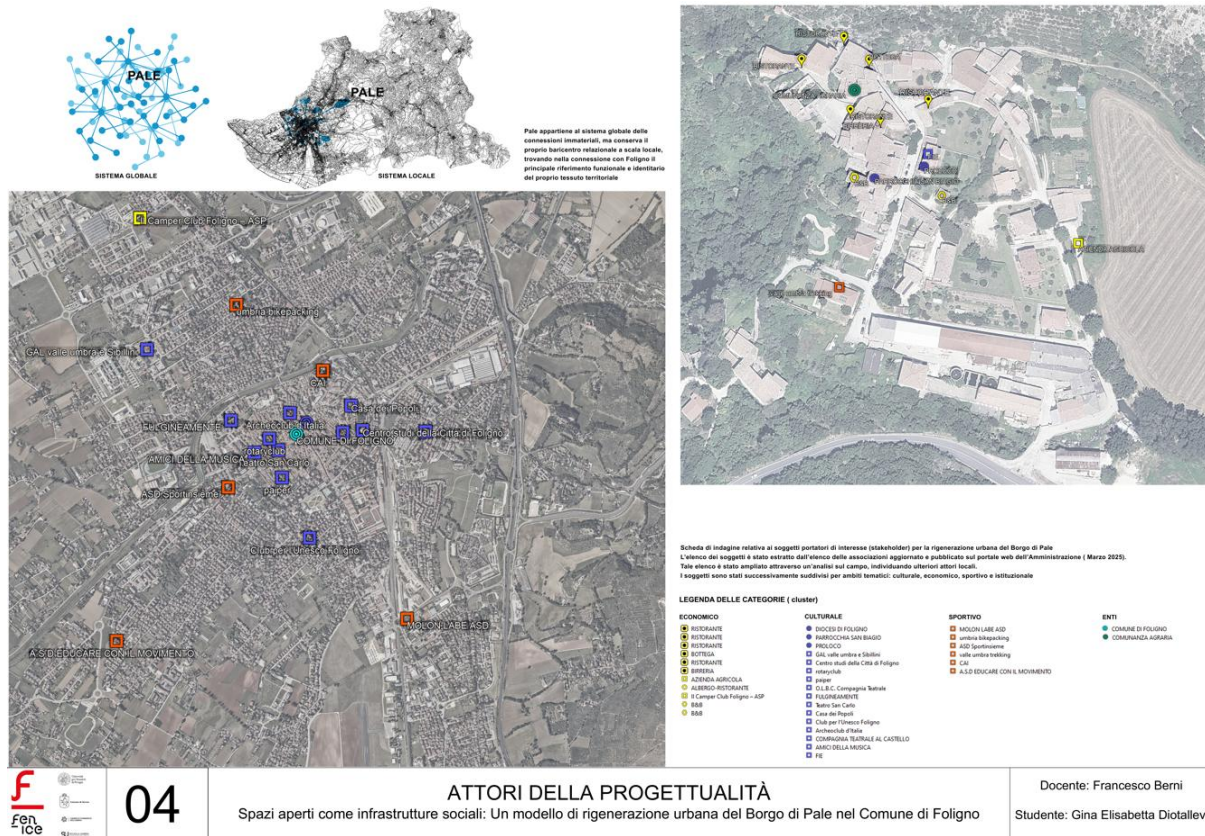
4.6 Gli attori della progettualità

Obiettivi e approccio metodologico. La tavola dedicata agli attori della progettualità rappresenta una fase strategica del percorso di rigenerazione urbana del Borgo di Pale, orientata a individuare i soggetti portatori di interesse – pubblici, privati e associativi – che operano sul territorio di Foligno e nel borgo stesso. L'obiettivo è definire una rete relazionale capace di sostenere il processo di rigenerazione attraverso un modello di governance condiviso, fondato sulla collaborazione tra amministrazione, comunità locale e sistema produttivo e culturale. L'analisi è stata condotta mediante la mappatura e la categorizzazione degli stakeholder, integrando informazioni provenienti da fonti istituzionali, indagini di campo e schede di rilevazione diretta. Tale metodologia ha consentito di rappresentare le relazioni tra i diversi livelli territoriali. Pale, infatti, fa parte di un sistema globale alimentato anche dalla narrazione digitale, attraverso la quale il territorio viene promosso a fini turistici e di valorizzazione identitaria. Tuttavia, è la rete locale – in particolare la relazione con la città di Foligno – a costituire il vero baricentro funzionale, identitario e territoriale del borgo.

Il sistema relazionale: dal globale al locale. Pale si inserisce in un sistema multilivello di connessioni materiali e immateriali. A scala urbana, il borgo mantiene una relazione diretta con Foligno, da cui dipende per l'accessibilità ai servizi, per le reti produttive e per l'offerta culturale. La lettura del sistema relazionale mette in luce come il borgo, pur marginale dal punto di vista infrastrutturale, sia al centro di una rete di interazioni sociali e produttive che travalicano i confini fisici del territorio, attivando processi di scambio con



le realtà culturali, associative e imprenditoriali di Foligno. Questo doppio livello di appartenenza, globale e locale, costituisce il presupposto per un modello di rigenerazione fondato sulla cooperazione territoriale, che, se sviluppato in maniera coerente e sostenibile, può risultare determinante per la valorizzazione del borgo nel lungo periodo.



04

ATTORI DELLA PROGETTUALITÀ

Spazi aperti come infrastrutture sociali: Un modello di rigenerazione urbana del Borgo di Pale nel Comune di Foligno

Docente: Francesco Berni

Studente: Gina Elisabetta Dotallevi

Figura 26 - Elaborazione dell'autore su immagini online (2025)

Analisi degli attori e dei cluster tematici. Gli attori individuati sono stati raggruppati in quattro cluster tematici: economico, culturale, sportivo e istituzionale, per rappresentare la pluralità di interessi e competenze presenti nel territorio. Nel cluster economico emergono attività legate alla ristorazione, all'ospitalità e alla produzione agricola, che costituiscono un potenziale volano per la valorizzazione turistica del borgo e per la promozione di economie locali e circolari. Il cluster culturale comprende istituzioni, associazioni e fondazioni, tra cui il Centro Studi della Città di Foligno, l'Accademia San Carlo e le realtà parrocchiali, che svolgono un ruolo determinante nella costruzione di una nuova identità comunitaria e nella promozione di eventi e percorsi educativi. Nel cluster sportivo, le associazioni e i gruppi escursionistici (come Umbria Bikepacking e ASD educare con il movimento) rappresentano un importante vettore di mobilità dolce e di turismo attivo, in linea con gli obiettivi di rigenerazione sostenibile. Infine, il cluster istituzionale, costituito dal Comune di Foligno e dalla Comunanza Agraria di Pale, garantisce il coordinamento amministrativo e la gestione del patrimonio pubblico e dei beni comuni, elementi fondamentali per l'attuazione di politiche integrate e condivise.

L'analisi degli attori restituisce un quadro articolato ma potenzialmente sinergico, nel quale la rete delle relazioni sociali si configura come una vera e propria infrastruttura immateriale di rigenerazione. Le connessioni tra enti, associazioni e imprese locali



delineano un ecosistema collaborativo capace di sostenere progetti di sviluppo sostenibile, inclusione sociale e valorizzazione del paesaggio. In questa prospettiva, la rigenerazione del Borgo di Pale non si riduce a un insieme di interventi fisici, ma si fonda sulla costruzione di una governance multilivello in grado di integrare competenze e risorse territoriali diverse. Gli attori locali diventano così co-protagonisti della trasformazione: promotori di pratiche di prossimità, custodi del patrimonio ambientale e culturale e attivatori di processi partecipativi. La cooperazione tra soggetti pubblici e privati, sostenuta da un quadro strategico unitario, può trasformare Pale in un laboratorio di rigenerazione diffusa, dove la dimensione comunitaria e quella paesaggistica si intrecciano in una visione condivisa di territorio resiliente e sostenibile.

4.8 La valorizzazione delle infrastrutture sociali nel contesto di Pale

Pale rappresenta un patrimonio culturale e ambientale di grande valore, fortemente identitario per la comunità locale e significativo per il sistema Paese Italia. Il borgo è caratterizzato da un rilevante patrimonio pubblico, oggi parzialmente sottoutilizzato o degradato, che può diventare punto di incontro e catalizzatore di iniziative civiche, culturali ed economiche. La rigenerazione del borgo mira a rafforzare la coesione sociale, valorizzare il territorio e creare nuove opportunità economiche, con particolare attenzione ai paesi lungo la Valle del Menotre.

La sfida principale consiste nella cura e valorizzazione del patrimonio pubblico, sia edilizio sia fondiario, garantendo manutenzione continua e sostenibile. Un approccio efficace per raggiungere questo obiettivo è basato sui beni comuni, con la partecipazione strutturata di soggetti sociali, culturali e del terzo settore, anche attraverso strumenti come i patti di collaborazione. Tali accordi consentono di mettere in rete competenze, risorse e volontà dei cittadini, trasformando spazi e strutture pubbliche in luoghi multifunzionali e vivibili, capaci di produrre valore sociale, culturale ed economico.

La gestione dei beni comuni permette di affrontare l'abbandono in maniera integrata: tutela il patrimonio edilizio e fondiario, prevenendo il degrado e promuovendo interventi sostenibili, rafforzando il tessuto sociale creando opportunità di partecipazione, inclusione e coesione comunitaria. Anche l'uso temporaneo dei luoghi pubblici può stimolare l'iniziativa, l'innovazione culturale e artistica, generando effetti positivi sull'economia locale.

A livello operativo, i patti di collaborazione possono tradursi in progetti pilota come:

- Cura degli spazi pubblici e dei giardini storici;
- Gestione condivisa di edifici dismessi;
- Promozione di attività culturali, ricreative o educative.

Questi interventi integrano funzioni sociali, culturali e ambientali, trasformando la manutenzione del patrimonio in un processo partecipato e sostenibile, e facendo della rigenerazione urbana uno strumento di coesione territoriale e sviluppo locale.

Nel patrimonio territoriale di Pale si possono individuare tre porte strategiche, ispirate alla struttura medievale della città attorno al castello, che costituiscono punti di accesso, connessione e rappresentatività urbana. Queste porte intercettano percorsi pedonali e carrabili significativi, come l'antica Via Lauretana e la SS77 della Val di Chienti, e sono tutte di proprietà comunale, sottolineando il valore del bene comune come servizio alla comunità.

Le tre porte individuate sono:

1. "Porta a valle", verso il Paese di Belfiore, identificata con l'edificio "Lu Majo";



2. “Porta a monte”, verso la frazione di Ponte Santa Lucia, identificata con l’edificio “Ex Cartiera”;
3. “Porta Menotre”, lungo la SS77 della Val di Chienti, identificata con l’edificio “Ex Scuola”.

La riqualificazione di queste porte crea le condizioni per valorizzare i percorsi urbani e pedonali, riattivare la vita sociale e sostenere nuove economie locali, restituendo vitalità a spazi oggi sottoutilizzati. Gli edifici pubblici, oltre a rappresentare punti fisici di riferimento nel tessuto urbano, assumono un valore simbolico e identitario, connettendo storia, paesaggio e comunità. La dimensione partecipativa del progetto è rafforzata dalla costruzione di una tavola dei portatori di interesse, basata sulle associazioni locali e sull’analisi sul campo, che permette di creare una rete di governo collaborativo. In questo modo, le porte del borgo diventano catalizzatori di energie civiche, promuovendo gestione condivisa e valorizzazione del patrimonio materiale e immateriale. La posizione di Pale lungo la Via Lauretana costituisce una leva strategica per inserirlo nella rete nazionale dei cammini, valorizzando spiritualità, cultura e sostenibilità. La manutenzione dei percorsi, la segnaletica chiara e le aree di sosta, insieme ai rifugi ricavati da edifici agricoli esistenti, integrano la fruizione turistica con la vita locale, promuovendo socialità diffusa.

Il progetto valorizza anche il patrimonio immateriale: cammini religiosi, paesaggi, beni storico-artistici e memorie locali costruiscono una narrazione coerente che unisce tradizione e contemporaneità. Le gole del Menotre, i mulini storici, le chiese e i santuari terapeutici diventano strumenti di attrazione culturale e turistica, contribuendo a contrastare lo spopolamento e a rilanciare l’economia locale. La promozione digitale, amplia inoltre la visibilità del borgo in circuiti culturali e turistici nazionali e internazionali. Un asse strategico può svilupparsi attorno alla Porta Menotre, comprendendo anche patrimoni privati come il complesso industriale della Cartiera Sordini. La riqualificazione di quest’area può generare un polo multifunzionale innovativo, integrando sostenibilità ambientale, identità culturale e sviluppo economico, coerente con l’Agenda 2030 e il Green Deal europeo. L’intervento rappresenta un esempio di rigenerazione del patrimonio industriale, coniugando memoria storica, economia locale e sostenibilità ambientale. La rigenerazione urbana di Pale si configura come un processo multidimensionale e integrato, in cui spazi aperti, patrimonio materiale e immateriale e partecipazione comunitaria si intrecciano. Le tre porte del borgo diventano nodi strategici attorno ai quali costruire un progetto urbano coerente e duraturo, capace di restituire vitalità, coesione sociale e nuove prospettive culturali ed economiche, trasformando Pale in un luogo vivo, aperto e profondamente connesso al territorio, alla memoria storica e alle dinamiche della pianificazione urbana contemporanea.

5. INTERVENTI

5.1 Intervento 1 - Le Tre Porte di Pale: tra patrimonio, cammini e comunità

Il progetto “Le Tre Porte di Pale” si propone di rigenerare il borgo di Pale attraverso la valorizzazione del patrimonio pubblico e dei beni comuni, trasformando edifici e spazi sottoutilizzati in luoghi vivi e multifunzionali capaci di produrre valore sociale, culturale ed economico. Il borgo, ricco di identità storica e paesaggistica, diventa il fulcro di iniziative di coesione comunitaria, partecipazione civica e sviluppo locale sostenibile.

La strategia del progetto si basa su gestione condivisa e patti di collaborazione tra Comune, cittadini, associazioni e terzo settore, con interventi pilota rivolti: alla cura degli



spazi pubblici e giardini storici, alla gestione condivisa di edifici dismessi e alla promozione di attività culturali, educative e ricreative.

Il progetto individua tre porte strategiche: Porta a valle ("Lu Majo"), Porta a monte ("Ex Cartiera") e Porta Menotre ("Ex Scuola"), come punti di accesso, connessione urbana e rappresentatività simbolica, integrando il borgo nella rete dei cammini nazionali, valorizzando percorsi pedonali, paesaggio, patrimonio storico e memorie locali.

Il Percorso di rigenerazione: obiettivi, metodologia e prospettive

Il percorso di rigenerazione si articola in tre direttrici principali:

- **Obiettivi:** rafforzare la coesione sociale, valorizzare il patrimonio materiale e immateriale, creare opportunità economiche e culturali sostenibili, promuovere la partecipazione attiva della comunità.
- **Metodologia:** approccio integrato basato sui beni comuni, patti di collaborazione e governance partecipata; analisi del patrimonio edilizio e fondiario, progettazione condivisa di interventi pilota e sperimentazioni su spazi pubblici e edifici dismessi; monitoraggio e valutazione partecipata dei risultati.
- **Prospettive:** consolidare Pale come modello di borgo vivibile e attrattivo, integrato nei percorsi dei cammini nazionali; favorire il turismo culturale e religioso; stimolare iniziative economiche locali e sociali; rafforzare l'identità e la narrazione storica del territorio, contrastando lo spopolamento e promuovendo sviluppo sostenibile.

Attraverso la partecipazione attiva dei cittadini, la costruzione di una tavola dei portatori di interesse e la promozione digitale, il progetto rende Pale un esempio di rigenerazione urbana integrata, identitaria e sostenibile.

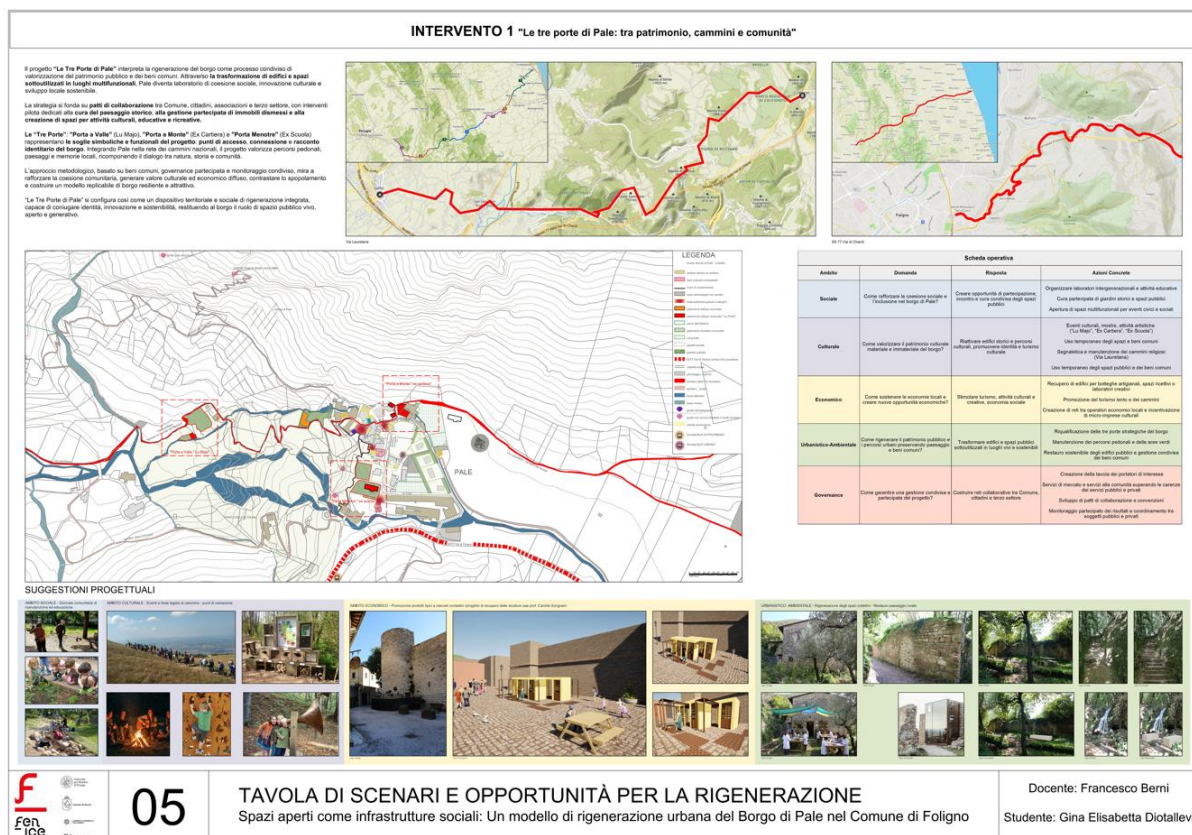


Figura 27 - Elaborazione dell'autore su base CTR Regione Umbria, e PRG base catastale del Comune di Foligno.



Scheda operativa - Intervento 1

Ambito	Domanda	Risposta/Obiettivo	Azioni Concrete
Sociale	Come rafforzare la coesione sociale e l'inclusione nel borgo di Pale?	Creare opportunità di partecipazione, incontro e cura condivisa degli spazi pubblici	<ul style="list-style-type: none">- Organizzare laboratori intergenerazionali e attività educative- Cura partecipata di giardini storici e spazi pubblici- Apertura di spazi multifunzionali per eventi civici e sociali
Culturale	Come valorizzare il patrimonio culturale materiale e immateriale del borgo?	Riattivare edifici storici e percorsi culturali, promuovere identità e turismo culturale	<ul style="list-style-type: none">- Eventi culturali, mostre, attività artistiche ("Lu Majo", "Ex Cartiera", "Ex Scuola")- uso temporaneo degli spazi e beni comuni (regolamento)- Segnaletica e manutenzione dei cammini religiosi (Via Lauretana)- uso temporaneo degli spazi pubblici e dei beni comuni
Economico	Come sostenere le economie locali e creare nuove opportunità economiche?	Stimolare turismo, attività culturali e creative, economia sociale	<ul style="list-style-type: none">- Recupero di edifici per botteghe artigianali, spazi ricettivi o laboratori creativi- Promozione del turismo lento e dei cammini- Creazione di reti tra operatori economici locali e incentivazione di micro-imprese culturali
Urbanistico-Ambientale	Come rigenerare il patrimonio pubblico e i percorsi urbani preservando paesaggio e beni comuni?	Trasformare edifici e spazi pubblici sottoutilizzati in luoghi vivi e sostenibili	<ul style="list-style-type: none">-Riqualificazione delle tre porte strategiche del borgo- Manutenzione dei percorsi pedonali e delle aree verdi- Restauro sostenibile degli edifici pubblici e gestione condivisa dei beni comuni
Governance	Come garantire una gestione condivisa e partecipata del progetto?	Costruire reti collaborative tra Comune, cittadini e terzo settore	<ul style="list-style-type: none">- Creazione della tavola dei portatori di interesse- servizi di mercato e servizi alla comunità superando le carenze dei servizi pubblici e privati- Sviluppo di patti di collaborazione e convenzioni-Monitoraggio partecipato dei risultati e coordinamento tra soggetti pubblici e privati



5.2 Intervento 2 - La Nuova Cartiera Sociale di Pale

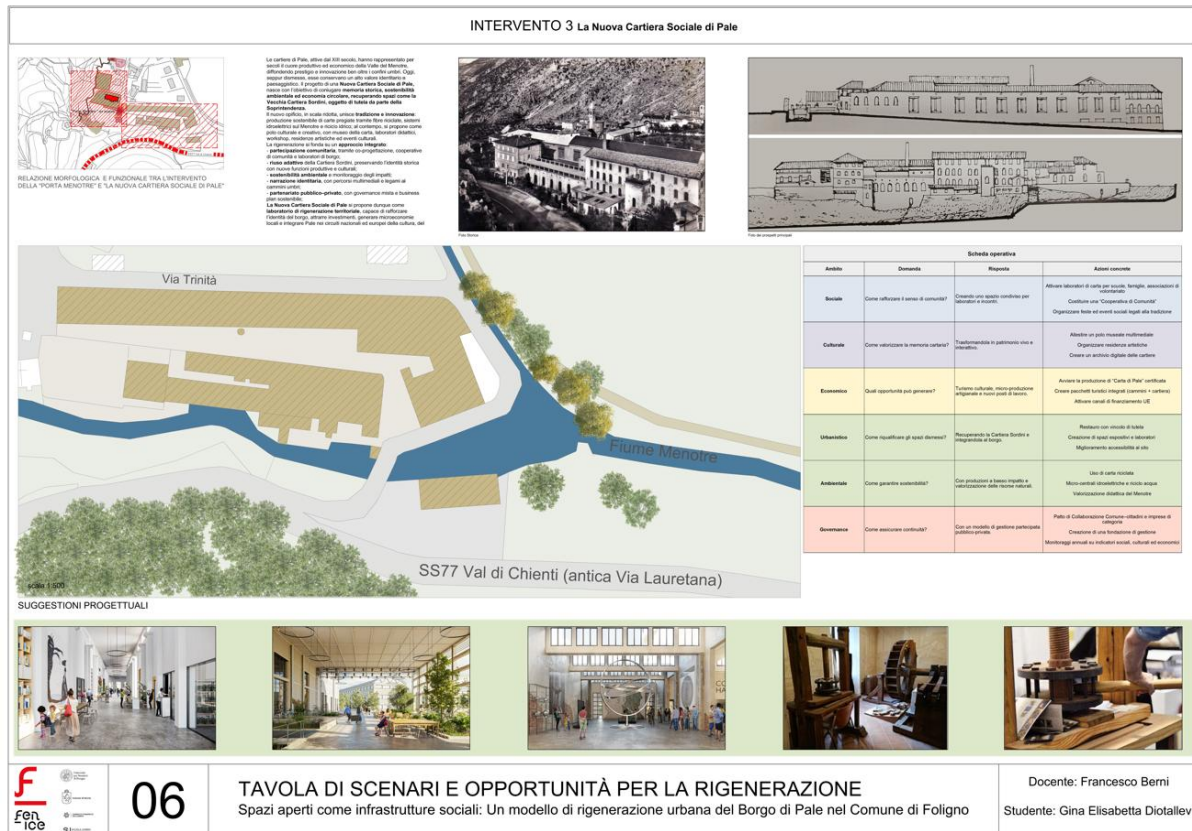


Figura 28 - Elaborazione dell'autore su immagini online (2025)

Le cartiere di Pale, attive dal XIII secolo, sono state per secoli il cuore pulsante dell'economia e della cultura del borgo e dell'intera valle del Menotre. Qui si produceva carta che viaggiava ben oltre i confini umbri, alimentando commerci, innovazione e prestigio. Oggi, quelle stesse cartiere sono in gran parte dismesse, ma restano nel paesaggio come testimonianze di un passato identitario e produttivo di grande valore. L'idea di ricreare a Pale un opificio cartario in scala ridotta non è solo un omaggio alla memoria è una possibilità concreta di sviluppo contemporaneo. Le tecnologie attuali permettono infatti di produrre carta in maniera sostenibile, utilizzando materie prime certificate, derivanti in larga parte dal riciclo, con un consumo ridotto di acqua ed energia. Un nuovo impianto potrebbe unire tradizione e innovazione, sfruttando ancora la forza motrice del Menotre attraverso micro-centrali idroelettriche e sistemi di ricircolo idrico. In questo modo si legherebbe la memoria storica alla sostenibilità ambientale e all'economia circolare. La nuova cartiera non dovrebbe essere solo un luogo di produzione, ma anche un laboratorio di cultura e creatività, che potrebbe ospitare:

- un piccolo polo museale dedicato alla storia della carta a Pale;
- laboratori didattici per scuole, famiglie e visitatori;
- workshop e residenze artistiche sul tema della carta, dell'acqua e della sostenibilità;
- eventi culturali capaci di intrecciare arte contemporanea e memoria storica.

Un possibile spazio per ospitare il progetto è la Vecchia Cartiera Sordini, che conserva ancora i tratti originari del polo industriale. La Soprintendenza di Perugia sta valutando l'imposizione di un vincolo diretto a tutela dello stabile, riconoscendone il valore storico e architettonico.



Il percorso della rigenerazione: obiettivi, metodologia e prospettive. La “Nuova Cartiera Sociale di Pale” potrebbe diventare un modello replicabile: recuperare tradizioni industriali oggi abbandonate, reinterpretandole in chiave culturale, sostenibile e comunitaria. Non si tratterebbe solo di produrre carte pregiate, ma di creare un polo ibrido capace di:

- rigenerare economie locali legate al turismo esperienziale e culturale;
- attrarre investimenti pubblici e privati;
- rafforzare l’identità di Pale come borgo della carta.

La rigenerazione della Nuova Cartiera Sociale di Pale si fonda su diversi approcci complementari. La metodologia partecipativa e comunitaria mira a promuovere processi di co-progettazione coinvolgendo cittadini, associazioni, scuole e imprese locali, attraverso strumenti come laboratori di “borgo”, tavoli di partenariato e gruppi di discussione con i portatori di interesse. Parallelamente, si prevede la costituzione di una Cooperativa di Comunità che possa gestire attività produttive e culturali, garantendo che i benefici ricadano direttamente sul territorio. La metodologia del riuso adattivo si concentra sul recupero degli spazi della vecchia Cartiera Sordini senza snaturarli, adattandoli a funzioni miste quali produzione artigianale, museo, laboratori e spazi espositivi. In questo contesto, i principi di conservazione del patrimonio uniscono la tutela storica all’innovazione tecnologica. Un altro pilastro la sostenibilità ambientale, che si concretizza attraverso l’applicazione di criteri di economia circolare, come l’uso di fibre riciclate e materiali certificati, e l’adozione di soluzioni per l’efficienza energetica, tra cui impianti mini-idroelettrici sul Menotre e sistemi di riciclo idrico. Strumenti di monitoraggio ambientale consentono di misurare gli impatti e migliorare le pratiche operative. Attraverso la metodologia della narrazione e della valorizzazione identitaria mira a creare un polo narrativo capace di raccontare la storia della carta di Pale attraverso tecniche multimediali e immersive. La metodologia della partnership pubblico-privato prevede la creazione di un modello di governance mista, che coinvolga Comune, imprese private e fondazioni culturali, accompagnato da un business plan sostenibile basato su entrate derivanti dalla produzione artigianale, dalle attività culturali e dai finanziamenti europei. La metodologia comparativa e replicabile si basa sullo studio e sull’adattamento di esperienze simili, in Italia e in Europa, che hanno dimostrato come la combinazione di creatività, partecipazione comunitaria e valorizzazione del patrimonio industriale possa rivitalizzare territori in crisi.

Scheda operativa – Intervento 2

Ambito	Domanda	Risposta	Azioni concrete
Sociale	Come rafforzare il senso di comunità?	Creando uno spazio condiviso per laboratori e incontri.	- Attivare laboratori di carta per scuole, famiglie. - Associazioni di volontariato - Costituire una “Cooperativa di Comunità” - Organizzare feste ed eventi sociali legati alla tradizione
Culturale	Come valorizzare la memoria cartaria?	Trasformandola in patrimonio vivo e interattivo.	- Allestire un polo museale multimediale - Organizzare residenze artistiche - Creare un archivio digitale delle cartiere



Economico	Quali opportunità può generare?	Turismo culturale, micro-produzione artigianale e nuovi posti di lavoro.	<ul style="list-style-type: none"> - Avviare la produzione di “Carta di Pale” certificata - Creare pacchetti turistici integrati (cammini + cartiera) - Attivare canali di finanziamento UE
Urbanistico	Come riqualificare gli spazi dismessi?	Recuperando la Cartiera Sordini e integrandola al borgo.	<ul style="list-style-type: none"> - Restauro con vincolo di tutela - Creazione di spazi espositivi e laboratori - Miglioramento accessibilità al sito
Ambientale	Come garantire sostenibilità?	Con produzioni a basso impatto e valorizzazione delle risorse naturali.	<ul style="list-style-type: none"> - Uso di carta riciclata - Micro-centrali idroelettriche e riciclo acqua - Valorizzazione didattica del Menotre
Governance	Come assicurare continuità?	Con un modello di gestione partecipata pubblico-privata.	<ul style="list-style-type: none"> - Patto di Collaborazione Comune-cittadini e imprese di categoria - Creazione di una fondazione di gestione - Monitoraggi annuali su indicatori sociali, culturali ed economici

6. CASI STUDIO E PRATICHE DI RIFERIMENTO

Per immaginare il futuro di Pale è utile guardare a esperienze già avviate altrove. Progetti che hanno saputo trasformare aree abbandonate, borghi e paesaggi rurali in luoghi di innovazione, comunità e attrattività.

6.1 Rurability - Il turismo rurale come terzo pilastro

Rurability è la piattaforma italiana che raccoglie e promuove le migliori pratiche di sviluppo rurale sostenibile. La sua missione è chiara: proporre l'entroterra e la ruralità come terzo pilastro del turismo italiano, accanto alle città d'arte e al turismo balneare. L'idea è quella di costruire un turismo più autentico, responsabile e diffuso, che restituisca centralità ai borghi, alle campagne e ai paesaggi minori, troppo spesso considerati marginali. Il cuore del progetto è rappresentato dal Manifesto del Turismo Rurale, che traccia le linee guida per un modello innovativo di fruizione dei territori. Visitare l'Italia interna significa scoprire non solo le bellezze naturali, ma anche le produzioni agricole e artigianali, i cibi locali e biologici, i produttori e i custodi di saperi antichi. Il viaggio diventa così un percorso esperienziale, capace di unire convivialità e salute, tradizione e innovazione. La mobilità lenta, favorita da strade bianche, poderali e argini fluviali, invita a muoversi a piedi, in bici, a cavallo o con mezzi a basso impatto ambientale, esplorando i paesaggi con uno sguardo intimo e rispettoso. Le attività outdoor e lo sport non agonistico diventano strumenti di benessere, mentre il patrimonio immateriale – musica, feste popolari, ricette, riti, tradizioni – riafferma l'immagine più autentica e viva dell'Italia. Le destinazioni rurali contribuiscono anche ad affrontare il problema dell'overtourism: alleggeriscono la pressione delle grandi città d'arte e delle località balneari sovraffollate, offrendo nuove motivazioni di viaggio. Inoltre, le politiche territoriali promosse da Rurability incoraggiano la nascita di “filieri corte dell'accoglienza”, dove agricoltura, ospitalità e turismo si intrecciano, diversificando il reddito agricolo e valorizzando i servizi locali. Lo stile di vita dei piccoli centri e il ritmo lento delle campagne si



propongono come modello alternativo per forme innovative di cittadinanza, basate su pratiche di produzione, trasporto e consumo più giuste e sostenibili. E ancora, la tutela dei paesaggi rurali e degli ecosistemi diventa un atto necessario per contrastare i cambiamenti climatici e preservare la biodiversità, soprattutto all'interno di parchi e aree protette. Tra le esperienze promosse o valorizzate dalla rete Rurability spiccano realtà significative. Un esempio è il "Parco Ottocento" di Verona, nato da un partenariato pubblico-privato che, nel 2018, ha recuperato un'area in stato di abbandono lungo l'Adige, trasformandola in un parco accessibile e sostenibile. Non solo un luogo di verde e convivialità, ma un vero laboratorio urbano di "produzione di natura", dove la città incontra il fiume e i cittadini ritrovano uno spazio di benessere. Altrettanto importante è il progetto di un Registro Nazionale dei Paesaggi Rurali Storici, dedicato al riconoscimento, alla conservazione e alla gestione dei paesaggi tradizionali italiani. In linea con la Convenzione Europea del Paesaggio, l'Italia si impegna così a trattare il paesaggio come bene comune, richiedendo uno sforzo condiviso tra amministrazioni, istituzioni di ricerca, scuole e settore privato. La visione di "smart land" propone di ripensare gli spazi intorno alle città non più come periferie marginali o aree abbandonate, ma come veri e propri centri di servizi eco-responsabili, capaci di fornire soluzioni innovative di rigenerazione territoriale, sociale ed economica.

Azioni concrete di Governance

- Sviluppo di modelli partecipativi/governance multi-stakeholder: coinvolgimento di comunità locali, agricoltori, imprese turistiche, enti pubblici nel processo decisionale.
- Creazione di reti territoriali per promuovere il turismo rurale integrato (agricoltura, cultura, paesaggio) e condividere risorse/infrastrutture.
- Definizione di regolamenti, protocolli e strumenti specifici per l'accoglienza, l'itinerario, la promozione di esperienze autentiche rurali, con l'inclusione di criteri di sostenibilità.
- Monitoraggio e valutazione dei risultati, sia in termini di impatto sociale, ambientale che economico, con trasparenza e rendicontazione. (Meno specifiche nei casi individuati, ma suggerite nei documenti di governance più generali.)
- Cooperazione intersettoriale (turismo, agricoltura, cultura, ambiente) e promozione digitale per visibilità, comunicazione e fruizione.

6.2 La cooperativa Valle dei Cavalieri – Succiso Nuova Appennino Tosco Emiliano, provincia di Reggio Emilia

Il caso della cooperativa Valle dei Cavalieri rappresenta un esempio significativo di politiche di rigenerazione urbana nella categoria economica, realizzato attraverso un modello cooperativo di sviluppo comunitario. Fondata negli anni '90 da un gruppo di giovani residenti nel piccolo borgo di Succiso Nuova, la cooperativa ha saputo affrontare fenomeni di spopolamento e declino economico, tipici di molte aree rurali e marginali, ripensando il tessuto economico e sociale locale con un approccio integrato. La cooperativa ha iniziato con la riapertura della vecchia scuola primaria chiusa da tempo, trasformandola in un centro multiservizi con negozio di alimentari, caffetteria, turismo locale, e piccoli servizi di ospitalità come un B&B e un ristorante. Oltre a questi servizi base, la cooperativa ha sviluppato una rete di collaborazioni con agricoltori locali per la produzione casearia e con altri operatori turistici, garantendo la sostenibilità economica interna e generando una pluralità di fonti di reddito. Questo ecosistema economico cooperativo ha permesso di attrarre circa 15.000 turisti all'anno e ha investito più di 1,5



milioni di euro nelle infrastrutture del borgo, creando un sistema economico che mette in sinergia interessi di mercato e bisogni comunitari, superando l'assenza di servizi pubblici e privati. Inoltre, Valle dei Cavalieri si è affermata come un modello di riferimento per lo sviluppo di cooperative comunitarie in Italia, promuovendo i valori cooperativi e la partecipazione attiva nelle comunità locali, come testimonia la creazione della Scuola Italiana per le Cooperative di Comunità. La sua capacità di integrare sviluppo economico locale, coesione sociale e tutela del territorio rappresenta un modello efficace di rigenerazione urbana economica, capace di contrastare il declino demografico e la desertificazione sociale dei piccoli centri.

Azioni concrete di Governance

- Fondazione in risposta a spopolamento e declino economico del borgo di Succiso Nuova.
- Riqualificazione della vecchia scuola primaria in centro multiservizi: negozio, caffetteria, turismo, ospitalità.
- Creazione di un ecosistema economico cooperativo con agricoltori e operatori turistici.
- Oltre 1,5 milioni di euro investiti in infrastrutture e attrazione di 15.000 turisti l'anno.
- Servizi di mercato e servizio alla comunità, superando carenze di servizi pubblici e privati.
- Promozione di valori cooperativi e formazione attraverso la Scuola Italiana per le Cooperative di Comunità.

Questa esperienza illustra come le politiche di rigenerazione urbana nella categoria economica possano trovare espressione concreta nel rafforzamento delle comunità locali attraverso cooperative che agiscono come motori di sviluppo sostenibile e inclusivo, riconnettendo la dimensione economica a quella sociale e territoriale

6.3 BAM – Biblioteca degli Alberi, Milano

Inaugurata nel 2018, la Biblioteca degli Alberi di Milano è un giardino botanico contemporaneo che ha trasformato un'area urbana in uno spazio pubblico innovativo. È gestito con un modello di partnership pubblico-privata che integra manutenzione, sicurezza e un ricco programma culturale ispirato alla sostenibilità. Non è solo un parco, ma un luogo di comunità: durante i lavori è stato promosso l'evento "MiColtivo", con piantumazioni collettive e laboratori gratuiti di orticoltura urbana. È stato anche organizzato il concorso creativo "Percorsi Poetici", che ha coinvolto oltre 500 cittadini nella scrittura di frasi e aforismi dedicati alla natura.

Azioni concrete di Governance

- Il Comune di Milano ha affidato la gestione del parco (sicurezza, manutenzione, animazione culturale) alla Fondazione Riccardo Catella tramite la società COIMA Sgr, attraverso un contratto di sponsorizzazione/gestione decennale.
- È stato indetto dal Comune un bando pubblico per la gestione del parco con l'obiettivo di "garantire elevati livelli di manutenzione e sicurezza, a costo zero per la collettività".
- Monitoraggio ambientale e tecnologico: la Fondazione e i partner utilizzano strumenti di monitoraggio (sensori, IoT) per verificare biodiversità e condizioni del parco, ad esempio con la collaborazione con 3Bee. Ingenio



- Programmazione culturale e partecipazione: BAM sviluppa un ricco programma culturale in collaborazione con istituzioni, ONG, associazioni del territorio, coinvolgendo vari stakeholder, a sostegno della governance sociale del parco.
- Partnership pubblico-privata: il modello governance è basato su un accordo tra pubblico (Comune), privato (COIMA) e fondazione (Fondazione Riccardo Catella) per la gestione di un bene comune (parco pubblico) e per generare valore sociale e ambientale.

6.4 Progetto Mosaico Verde di Legambiente

Con Mosaico Verde, le aziende possono investire nella tutela e nel recupero di boschi e paesaggi in stato di abbandono o colpiti da calamità. L'obiettivo è promuovere una gestione forestale attiva e resiliente, tutelare la biodiversità e contrastare i cambiamenti climatici. Un esempio è quello del Montiferru in Sardegna: dopo un devastante incendio del 2021, l'associazione Montiferru ha guidato il recupero ambientale e agricolo dell'area, restituendo vitalità a uno dei paesaggi più caratteristici della regione.

Azioni concrete di Governance

- La campagna costruisce una piattaforma di incontro tra enti pubblici (Comuni, Enti parco) che mettono a disposizione aree verdi o aree da riqualificare e aziende che vogliono investire in responsabilità sociale d'impresa (RSI) supportando forestazione o riqualificazione ambientale.
- Viene attivato un registro pubblico delle aree idonee e delle proposte di intervento, con procedure di candidatura/adesione da parte degli enti pubblici, e di investimento da parte delle aziende.
- Sottoscrizione di accordi/protocolli di adesione tra enti territoriali (Provincia, Comune) e la campagna Mosaico Verde, che stabiliscono responsabilità, obiettivi e modalità operative.
- Inclusione di criteri di sostenibilità territoriale e ambientale (es. uso di specie autoctone, permanenza dell'intervento, orientamento alla biodiversità) come elementi vincolanti per la partecipazione agli interventi.
- Comunicazione e trasparenza: le aziende e gli enti coinvolti sono promossi nell'ambito della campagna, con visibilità, rendicontazione dei risultati e monitoraggio degli interventi.
- Coinvolgimento multistakeholder: associazioni, enti locali, enti ambientali, aziende e comunità locali sono integrati nel modello di governance per favorire partecipazione e responsabilità condivisa.
- Impostazione di indicatori di risultato e monitoraggio quantitativo (numero di alberi piantati, ettari riqualificati, CO₂ assorbita) che permettono di verificare l'efficacia della campagna e dare conto ai soggetti coinvolti.

6.4 Museo della Carta di Pioraco, Macerata

Qui il cuore del progetto è la gualchiera, fedele ricostruzione di una cartiera medievale. Ogni giorno vengono organizzate dimostrazioni pratiche della lavorazione della carta fatta a mano, oltre a laboratori di calligrafia, origami e rievocazioni storiche. È un esempio di come la memoria produttiva possa trasformarsi in esperienza educativa e turistica.

Azioni concrete di governance



- Il progetto “Pioraco Città della Carta” è stato avviato nel quadro della legge regionale Marche n. 4/2021 che riconosce fra l’altro Pioraco come “Città della carta”. Questo riconoscimento costituisce una governance istituzionale dal livello regionale che sostiene il museo e le attività correlate.
- Il museo, in collaborazione con il Comune di Pioraco ed associazioni locali, promuove workshop, laboratori gratuiti, visite guidate e rievocazioni storiche sul tema della carta fatta a mano e della filigrana. Questa azione governativa implica programmazione, coordinamento e apertura al pubblico: tutte componenti della governance culturale e partecipata.

6.5 Ex Cartiera Burgo a Lama di Reno, Bologna

Il progetto di rigenerazione dell’area ex Burgo a Lama di Reno ha trasformato una cartiera dismessa in una smart city. Sono stati creati spazi per start-up, sale conferenze, residenze ibride e servizi culturali. L’area si integra con la Ciclovía del Sole, diventando un punto di riferimento per il turismo sostenibile e l’innovazione sociale.

Azioni di governance:

- È stato avviato un concorso di progettazione in due gradi per l’intervento di rigenerazione, con disciplinare che stabilisce responsabilità, criteri di selezione, oneri professionali e modalità di aggiudicazione.
- È stata stipulata una convenzione quadro di collaborazione istituzionale tra la Città Metropolitana di Bologna, l’Unione dei Comuni dell’Appennino Bolognese e il Comune di Marzabotto per la programmazione e progettazione congiunta di rigenerazione urbana di interesse metropolitano.
- Pubblicazione di un avviso pubblico (indagine esplorativa) per la concessione in uso degli spazi dell’ex cartiera: soggetti pubblici/privati, associazioni, imprese sociali possono presentare proposte tecnico-gestionali per gestire gli spazi rigenerati.
- Impostazione di criteri tecnici e procedurali per la gestione dei soggetti candidati: piano economico-finanziario, studio di fattibilità, modalità di concessione degli spazi rigenerati.
- Predisposizione di strumenti di monitoraggio e trasparenza

6.6 Il Borgo dei Cartai, Subiaco

Un esempio perfetto di recupero identitario: il borgo è stato trasformato in un museo della carta vivo e produttivo. Non solo esposizioni, ma anche laboratori, corsi e dimostrazioni pratiche con macchinari dell’Ottocento perfettamente funzionanti. Un modello che coniuga cultura, turismo e micro-produzione artigianale.

Azioni concrete di governance

- L’Associazione Culturale L’Elice non-profit promotore (nata nel 1998) è il soggetto promotore del Borgo dei Cartai, con missione di tutela, divulgazione e valorizzazione delle tecniche cartarie, tipografiche e artigianali.
- L’associazione ha ottenuto dal Comune di Subiaco la concessione di locali (l’ex Mulino Carlanì) per realizzare il museo-laboratorio.
- L’associazione ha ottenuto “Collaborazioni con Enti e Istituzioni”: ad esempio l’Istituto Comprensivo di Subiaco, la Biblioteca Comunale, il Fondazione Cologni – Arti e Mestieri, l’Assessorato Attività Produttive della Regione Lazio.



- Il Borgo non è solo “museo statico”, ma opera in un modello “museo produttivo” in cui produzione, laboratorio, formazione e fruizione convivono.
- Il progetto si propone non solo come attrazione culturale, ma come volano per “sviluppo economico del territorio”, “artigianato”, “turismo di qualità”.

7. CONCLUSIONI

La ricerca ha avuto l’obiettivo di indagare il ruolo della rigenerazione urbana e territoriale come strumento strategico per la valorizzazione dei piccoli borghi delle aree interne, assumendo il caso di Pale come laboratorio di sperimentazione e riflessione operativa. L’esperienza maturata nel contesto amministrativo del Comune di Foligno ha rappresentato un punto di osservazione privilegiato, consentendo di coniugare teoria e pratica, ricerca e azione, nella prospettiva di una pianificazione capace di generare beni comuni e coesione sociale. Il lavoro nasce anche da un impegno personale e professionale: in qualità di funzionario pubblico, ho sentito il dovere di promuovere processi di valorizzazione del patrimonio pubblico a beneficio della comunità. Da questa consapevolezza deriva la riflessione sul valore simbolico del luogo pubblico, inteso come spazio condiviso in cui si intrecciano identità, memoria e senso di appartenenza.

Preservare tale valore significa riconoscere che i luoghi non sono solo contenitori fisici, ma paesaggi di relazioni, fondamentali per il benessere di chi li abita e per la resilienza delle comunità locali. Gli spazi aperti emergono come le vere infrastrutture sociali del territorio: elementi capaci di ricucire frammentazioni, stimolare la partecipazione e riattivare economie locali basate sulla prossimità e sulla cura. La loro riqualificazione rappresenta non solo un intervento fisico, ma un processo sociale di ricostruzione del legame tra cittadini e territorio. La rigenerazione di Pale si configura come un modello sperimentale per le aree marginali e rurali, dove la carenza di servizi, lo spopolamento e il declino produttivo impongono nuovi paradigmi di sviluppo. In questo contesto, la rigenerazione non è intesa come mera trasformazione edilizia, ma come politica integrata capace di coniugare tutela, valorizzazione e innovazione. L’approccio adottato combina il recupero del patrimonio storico, la promozione del paesaggio, la partecipazione attiva dei cittadini e l’attivazione di economie locali sostenibili. Il borgo si configura così come un laboratorio di sostenibilità ambientale e innovazione sociale, in cui la narrazione dei luoghi si traduce in pratiche concrete di comunità e in progettualità condivise. Questa visione risulta coerente con gli indirizzi del Nuovo Piano Regolatore Generale di Foligno, attualmente in fase di predisposizione da parte degli uffici comunali, di cui faccio parte come membro del gruppo tecnico. In questo contesto, Pale potrebbe essere riconosciuto come progetto pilota di rigenerazione territoriale per l’intera Valle del Menotre.

L’esperienza locale assume così un carattere replicabile, capace di orientare politiche di sviluppo anche in altri contesti montani e rurali, valorizzando il legame profondo tra paesaggio, memoria e comunità. Un ruolo determinante nel successo del modello è svolto dalle forme di governance collaborativa e dagli strumenti di gestione condivisa, come i Patti di Collaborazione e le cooperative di comunità. Questi strumenti rappresentano un passo decisivo verso una nuova cultura amministrativa, fondata sulla corresponsabilità, sulla fiducia e sulla partecipazione attiva dei cittadini. La governance multilivello, che coinvolge enti pubblici, associazioni, imprese sociali e cittadini, diventa la chiave per uno sviluppo territoriale inclusivo e duraturo. Particolarmente significativa è l’esperienza della Cooperativa Valle dei Cavalieri, che ha dimostrato come la gestione comunitaria dei servizi e la valorizzazione delle risorse locali possano generare un’economia solidale e resiliente. Questo modello, fondato sulla condivisione e sul radicamento territoriale, si



inserisce pienamente nella visione di una rigenerazione basata sul capitale sociale e sulla cooperazione locale. Tra gli interventi simbolici più rilevanti si colloca la valorizzazione delle “Tre Porte” (Porta a valle, Porta a monte e Porta Menotre), che rappresentano il collegamento tra memoria e futuro, tra accesso fisico e senso di appartenenza. La riqualificazione dei percorsi storici e degli edifici pubblici contribuisce a rafforzare la rete dei cammini culturali e spirituali, integrando Pale nella Via Lauretana e nei circuiti turistici sostenibili, in linea con le strategie europee di valorizzazione dei paesaggi culturali.

Infine, la Nuova Cartiera Sociale di Pale costituisce un progetto pilota di rigenerazione industriale sostenibile che si ancora al Progetto della “Porta Menotre”, capace di unire memoria produttiva e innovazione. Pensata come spazio multifunzionale dedicato all’artigianato, alla cultura e alla formazione, la Cartiera diventa il simbolo di una nuova economia dei luoghi, in cui la produzione non è solo economica ma anche culturale e sociale. La rigenerazione urbana di Pale dimostra come anche un piccolo borgo possa diventare un laboratorio di futuro: un luogo in cui memoria e innovazione si intrecciano e in cui la pianificazione si fa strumento di coesione, sostenibilità e bellezza condivisa. Il progetto non rappresenta un punto d’arrivo, ma l’avvio di un processo aperto, fondato su una visione collaborativa e rigenerativa, dove ogni intervento diventa occasione per ricostruire relazioni, rafforzare l’identità e immaginare nuove forme di abitare e vivere nelle aree interne del Paese.

BIBLIOGRAFIA

- Circolo ENDAS. (1985). *Lu scoju: sassu de Pale. Numero unico di Storia, natura e gente di Pale*.
- Faloci Pulignani, M. (1991). *Frammenti storici di Foligno*. Accademia Fulginia di Lettere, Scienze e Arti di Foligno.
- Comitato diocesano per il Grande Giubileo del 2000. (1999). *Grande Giubileo del 2000: Itinerari giubilari di Foligno*. Diocesi di Foligno.
- AA.VV. (2003). *Pale: Dall’Altolina al Sasso. Storia, ambiente, arrampicata, quattro passi nella natura*. S.I.R.E.
- Capodimonti, S. (2010). *Qua e là per il Foligno: Alla riscoperta di bellezze dimenticate o... quasi*. Dimensioni Grafica Editrice.
- AA.VV. (2004). *Carta Cartiere Cartai tra Umbria e Marche*. Cassa di Risparmio di Foligno.
- Picuti, M. R. (2006). *Un Santuario lungo la via Plestia: Le terre cotte architettoniche di Pale di Foligno (Perugia)*. Fabrizio Fabbri Editore.
- Bettoni, F., & Picuti, M. R. (2007). *La montagna di Foligno. Itinerari tra Flaminia e Lauretana*. Edizioni Orfini Numeister.
- AA.VV. (2009). *Catalogo regionale dei beni culturali dell’Umbria. Le cartiere della Valle del Menotre: Un itinerario di archeologia industriale a Pale (Foligno)*. Electa Editori Umbri Associati.
- AA.VV. (2010). *L’Abbazia di Sassovivo e il territorio circostante*. Quattroemme. Maggioli Editore. (2016). *Rigenerare la città con la natura*. Maggioli Editore.
- Albanesi, M., Picuti, M. R., & Sabatini, G. (2020). *Il Sasso di Pale di Foligno nel contesto antico della bassa valle del Menotre: Archeologia a scuola. Esperienza didattica del Liceo Classico “F. Frezzi-B. Angela” di Foligno*. Fabrizio Fabbri Editore.
- AA.VV. (2024). *Turismi danteschi. Itinerari, esperienze, progetti*. Collana TULE.



SITOGRAFIA

- Comune di Foligno. (s.d.). *Pale di Foligno*. Recuperato da <https://paledifoligno.it>
- Regione Umbria. (s.d.). *Pale*. Recuperato da www.biodiversita.regione.umbria.it
- I Luoghi del Silenzio. (s.d.). *Scavi archeologici di Pale (Foligno, PG)*. Recuperato da <https://www.iluoghidelsilenzio.it/scavi-archeologici-di-pale-foligno-pg/>
- Umbria Tourism. (s.d.). *Grotte dell'Abbadessa di Pale*. Recuperato da <https://www.umbriatourism.it/it/-/grotte-dell-abbadessa-di-pale>
- Life Imagine. (s.d.). *Natura in Umbria*. Recuperato da <https://www.lifeimagine.eu/natura-in-umbria/>
- Ministero dell'Ambiente. (s.d.). *Portale Cartografico Nazionale (PCN)*. Recuperato da http://www.pcn.minambiente.it/viewer/index.php?services=IGM_25000
- Nazioni Unite. (s.d.). *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*. Recuperato da <https://unric.org/it/agenda-2030/>
- Consiglio dell'Unione Europea. (s.d.). *European Green Deal*. Recuperato da <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/european-green-deal/>
- Biennale Spazio Pubblico. (s.d.). *Rigenerazione urbana e spazi pubblici*. Recuperato da <https://www.biennalespaziopubblico.it/>
- BAM – Biblioteca degli Alberi Milano. (2018). Fondazione Riccardo Catella. Recuperato da <https://www.bam.milano.it>
- Borghi Autentici d'Italia. (s.d.). Recuperato da <https://www.borghiautenticiditalia.it>
- CAI – Club Alpino Italiano. (s.d.). *Sentieristica e percorsi escursionistici*. Recuperato da <https://www.cai.it>
- Valle Umbra TreKKing. (s.d.) Escursionismo e ambiente: favoriamo la conoscenza e la valorizzazione del nostro territorio, ripercorrendone storia e tradizioni. Recuperato da <https://www.valleumbratrekking.it/>
- Comune di Subiaco. (s.d.). *Borgo dei Cartai e Museo della Carta*. Recuperato da <https://www.subiaco.org>
- Ex Cartiera Burgo – Lama di Reno. (s.d.). *Progetto di rigenerazione urbana*. Recuperato da <https://www.cartieraburgo.it>
- Legambiente. (s.d.). *Progetto Mosaico Verde*. Recuperato da <https://www.mosaicoverde.it>
- Museo della Carta e della Filigrana – Fabriano. (s.d.). Recuperato da <https://www.museodellacarta.com>
- Museo della Carta di Pioraco. (s.d.). Recuperato da <https://www.museodellacarta.it>
- Rurability. (s.d.). *Manifesto del turismo rurale*. Recuperato da <https://www.rurability.org>
- Touring Club Italiano. (s.d.). *Cammini e Borghi*. Recuperato da <https://www.touringclub.it>
- ANCI – Associazione Nazionale Comuni Italiani. (s.d.). *Rigenerazione urbana e aree interne*. Recuperato da <https://www.anci.it>
- Atlante Italiano dei Paesaggi Rurali Storici. (s.d.). Recuperato da <http://www.paesaggistorici.it>



FORMARE PER RICOSTRUIRE: IL MASTER “RIGENERAZIONE E RESILIENZA URBANA E TERRITORIALE”

Autore: Antonio Duca ⁽¹⁾

Supervisor: Prof. Francesco Asdrubali ⁽²⁾, Prof. Francesco Berni ⁽³⁾

- (1) Studente del Master di I livello in Rigenerazione e resilienza urbana e territoriale, I edizione
(2) Professore ordinario di Fisica Tecnica Ambientale, Università per Stranieri di Perugia
(3) Professore associato di Pianificazione e Progettazione Urbana, Università di Firenze

1. INTRODUZIONE

L'Appennino centrale rappresenta un laboratorio emblematico delle fragilità territoriali italiane, dove vulnerabilità sismica, crisi climatica e declino demografico si intrecciano. La sequenza sismica del 2016-2017 ha mostrato l'insufficiente resilienza dei centri storici e delle aree montane, con effetti devastanti sul piano umano, economico e socioculturale.¹ Tra il 1° gennaio del 2016 e il 1° gennaio del 2022 la popolazione nell'Area del Cratere del Sisma del Centro Italia è diminuita complessivamente del 6,3%, pari a circa 36.600 persone in meno, un ammontare superiore all'intera popolazione pre-sisma di Fabriano e quasi pari a quella di Spoleto, i due Comuni più grandi dell'Area tra quelli non capoluogo di provincia. Il tasso di decremento medio annuo è stato dell'1,1%, a fronte di una più contenuta flessione pari allo 0,3% in media annua nel resto del Paese. Per più di un quarto dei Comuni dell'Area la contrazione media annuale è stata superiore al 2%; solo 2 dei 138 Comuni del Cratere non hanno registrato una diminuzione nel numero dei residenti nell'intervallo considerato. La misurazione basata sulla residenza potrebbe peraltro sottostimare l'effettivo calo non considerando gli sfollati che, pur non avendo cambiato la residenza, vivono in altri Comuni, con non trascurabili probabilità di rimanervi.²

Le peculiarità sociodemografiche ed economiche dei territori ricompresi all'interno del Cratere del Sisma sono state messe in luce in diverse analisi. Seppur con l'inevitabile presenza di elementi di eterogeneità riconducibile anche all'estensione dell'Area, i territori del Cratere si caratterizzano per una minore densità della popolazione e delle attività economiche, un'età media più elevata e, benché parzialmente attenuata dalla presenza di capoluoghi di provincia, per una diffusa condizione di perifericità e fragilità. Queste caratteristiche sono ancora più accentuate nelle zone più vicine agli epicentri del Sisma, coincidenti con le aree più interne e montane.³

Gli eventi sismici e la pandemia da Covid-19 hanno profondamente inciso sul benessere psicologico delle popolazioni dell'entroterra del cratere, aggravando il disagio soprattutto

¹ Fondazione IFEL. (2023, 21 dicembre). *Position paper Appennino centrale: Prospettive di sviluppo dell'area ed evoluzione della gestione commissariale*. Fondazione IFEL. – Disponibile in: [https://fondazioneifel.it/](https://fondazioneifel.it/images/Position_Paper_Appennino_Centrale) [consultato il 12/09/2025]. [images/Position Paper Appennino Centrale](https://fondazioneifel.it/images/Position_Paper_Appennino_Centrale)

² Banca d'Italia. (2023, aprile). *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, Numero 755. Roma: Banca d'Italia. p. 10 – Disponibile in: <https://www.bancaditalia.it/> [consultato il 12/09/2025].

[QEF_755_23.pdf](#)

³ *Ibidem*, p. 10



tra adolescenti e anziani. Le emergenze successive hanno alterato ambienti fisici e relazionali, generando isolamento, perdita di luoghi d'incontro e sfiducia nelle istituzioni, fino a una percepita "strategia dell'abbandono".⁴ Tuttavia, agli eventi sismici non sono totalmente attribuibili tali effetti, ma sicuramente essi, uniti alla crisi pandemica, hanno accentuato processi già in atto di marginalizzazione e spopolamento, rendendo evidente come la ricostruzione non possa ridursi al ripristino edilizio, ma debba configurarsi come occasione di rigenerazione territoriale e di ridefinizione delle traiettorie di sviluppo.⁵

Le sfide da affrontare sono almeno tre e tra loro interdipendenti: la ripresa post-catastrofe, la crisi climatica e la crisi demografica.⁶ La prima richiede soluzioni innovative di edilizia sostenibile e infrastrutture verdi e blu, capaci di aumentare l'adattamento ai rischi.⁷ La seconda impone politiche per il rafforzamento del capitale umano e sociale, indispensabili a contrastare spopolamento e invecchiamento.⁸ In questa prospettiva, la rigenerazione post-sisma deve essere concepita come processo integrato e multilivello, che coinvolge patrimonio edilizio, reti sociali ed economie locali, valorizzando il paesaggio come risorsa strategica. Un simile approccio, fondato su innovazione sociale, transizione ecologica ed economia circolare, può trasformare la ricostruzione in un volano di resilienza e sviluppo sostenibile per le aree interne.

2. CULTURA E FORMAZIONE COME LEVE PER LA RIGENERAZIONE TERRITORIALE

Cultura e formazione sono leve strategiche per la rigenerazione territoriale, in quanto agiscono come catalizzatori dello sviluppo sociale, economico e ambientale. Non si tratta solo di ricostruire ciò che è andato perduto, ma di creare le condizioni per comunità più resilienti e prospere.⁹ La cultura, intesa come patrimonio materiale e immateriale, è cruciale per rafforzare l'identità, attrarre persone e investimenti, stimolare economie locali e consolidare il capitale sociale. La sua valorizzazione contribuisce a sanare le ferite del sisma e a rilanciare i territori come luoghi attrattivi e vitali.¹⁰

La formazione, invece, fornisce competenze tecniche e innovative indispensabili per affrontare sfide come sicurezza sismica, transizione ecologica e digitale, economia circolare e nuove forme di lavoro.¹¹ Essa rappresenta la base per costruire nuove

⁴ Genova, A., Bronzini, M., & Pavolini, E. (a cura di). (2023). *Salute e benessere nel post-sisma: One Welfare nelle Marche per una programmazione integrata*. Milano: FrancoAngeli. pp. 21,22,23 - Disponibile in: <https://u-pad.unimc.it/> [consultato il 12/09/2025]. [salute e benessere sisma condizioni popolazione.pdf](#)

⁵ Fondazione IFEL. (2023, 21 dicembre). *Position paper Appennino centrale: Prospettive di sviluppo dell'area ed evoluzione della gestione commissariale*. Fondazione IFEL. - Disponibile in: <https://fondazioneifel.it/> [consultato il 12/09/2025]. [images/Position Paper Appennino Centrale](#), pp. 14-23

⁶ Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016. (2025, 31 maggio). *Rapporto sulla ricostruzione sisma 2016. Dal cratere un modello: Il laboratorio Appennino centrale*. Presidenza del Consiglio dei ministri. p. 10 - Disponibile in: <https://sisma2016.gov.it/> [consultato il 12/09/2025]. [Rapporto2025_def_merged.pdf](#)

⁷ ISPRA - ISTITUTO SUPERIORE PER LA PROTEZIONE E LA RICERCA AMBIENTALE. (2024, 9 MAGGIO). *INFRASTRUTTURE VERDI E BLU: OPPORTUNITÀ E SFIDE PER LA PIANIFICAZIONE RESILIENTE DELLE CITTÀ*. ISPRA - DISPONIBILE IN: <HTTPS://WWW.ISPRAMBIENTE.GOV.IT/> [CONSULTATO IL 15/09/2025].

⁸ [INFRASTRUTTURE VERDI E BLU: OPPORTUNITÀ E SFIDE PER LA PIANIFICAZIONE RESILIENTE DELLE CITTÀ — ITALIANO](#)

⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri. (2025, luglio). *Strategia Aree Interne: Piano strategico nazionale delle Aree Interne (PSNAI)*. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Disponibile in: <https://politichecoesione.governo.it> [consultato il 15/09/2025]. [media/jhld12qn/psnai_finale_30072025_clean_ministro.pdf](#)

¹⁰ Di Giovanni, E., & Salzano, D. (a cura di). (2025). *Atti del workshop Aree interne, spopolamento e rigenerazione territoriale*. CNR Edizioni - Disponibile in: <https://www.cnr.it/> [consultato il 15/09/2025]. [Atti Spopolamento Aree interne Rigenerazione Territoriale_10092025.pdf](#)

¹¹ Pieroni, M. (a cura di). (2018, 24 agosto). *Cultura driver sviluppo territoriale: I servizi della cultura come leva per il rilancio dei territori colpiti dal sisma*. Fondazione Symbola - Disponibile in: <https://symbola.net/> [consultato il 25/09/2025]. [Cultura driver sviluppo territoriale - I servizi della cultura come leva per il rilancio dei territori colpiti dal sisma - Symbola](#)

¹¹ Edunews24. (2025, 18 marzo). *Innovazioni nella formazione nel cratere del sisma 2016* - Disponibile in: <https://edunews24.it/> [consultato il 25/09/2025].



professionalità locali e trattenere capitale umano, trasformando la ricostruzione in un'opportunità di sviluppo.¹²

In sintesi, cultura e formazione non sono componenti accessorie ma assi portanti di un approccio integrato alla rigenerazione territoriale: la prima conferisce senso e identità, la seconda prepara il futuro attraverso competenze e innovazione. Solo la loro sinergia può garantire la resilienza e la prosperità delle comunità locali.

3. NORCIA LABORATORIO DI RIGENERAZIONE: TRA RICOSTRUZIONE POST-SISMA, CULTURA E FORMAZIONE DI ECCELLENZA

La ricostruzione dopo il sisma del 2016-2017, anche se condizionata da mille difficoltà e ritardi, possiede il potenziale per divenire un laboratorio capace di offrire un percorso di sviluppo e di rinascita a tutto il Centro Italia: il cantiere più grande d'Europa, con 8.000 km² di superficie e danni stimati in circa 28 miliardi di euro, rappresenta oggi un banco di prova per l'innovazione, la sicurezza e la sostenibilità, rilanciando il ruolo e il presidio umano in una delle più vaste aree interne del Paese: l'Appennino centrale.¹³

Norcia, simbolo del sisma del Centro Italia, ha scelto di trasformare la sfida della ricostruzione in un'opportunità di rigenerazione territoriale. L'obiettivo non è soltanto ripristinare il patrimonio edilizio danneggiato, ma ricostruire il tessuto sociale ed economico della comunità, investendo nella conservazione dei luoghi storici e nella rigenerazione urbana e culturale, con la finalità di rafforzare l'economia locale e creare prospettive di crescita duratura. Il recupero dei beni culturali, la loro restituzione alla collettività e la valorizzazione del patrimonio artistico rappresentano tasselli fondamentali di questa rinascita. Accanto alla valorizzazione culturale, l'amministrazione comunale ha inteso puntare su una leva strategica: la formazione di eccellenza. Questa visione prende corpo nel Progetto Fenice, un'iniziativa ambiziosa che considera cultura e educazione come motori di sviluppo e rinascita.¹⁴

Il progetto è concepito per offrire percorsi formativi di alto livello, capaci di valorizzare le vocazioni storiche del territorio e, al tempo stesso, di proiettarle verso il futuro. L'obiettivo è formare una nuova generazione di professionisti qualificati che possano contribuire attivamente alla ricostruzione e alla crescita del territorio.¹⁵

3.1 Il contesto delle aree interne

Le aree interne italiane, in base alla nuova mappatura relativa al ciclo di programmazione 2021-2027 della SNAI, coprono circa il 48.5% del territorio nazionale e ospitano quasi 13,3 milioni di abitanti (23% della popolazione complessiva). Negli ultimi vent'anni questi territori hanno subito un intenso processo di spopolamento: tra il 2002 e

[Innovazioni nella Formazione nel Cratere del Sisma 2016 - EduNews24](#)

¹² Orizzontescuola.it. (2025, 18 marzo). Guido Castelli: *Il Laboratorio Appennino centrale, modello innovativo per lo sviluppo sostenibile*. ndr. "Il Laboratorio Appennino centrale rappresenta un modello innovativo per lo sviluppo sostenibile. Accanto alla ricostruzione materiale, è fondamentale rendere più attrattivi questi territori. La formazione e la qualificazione professionale sono strumenti strategici per trattenere i giovani e creare nuove opportunità lavorative" - Disponibile in: <https://www.orizzontescuola.it/> [consultato il 28/09/2025].

[Rafforzare la formazione degli studenti per contrastare lo spopolamento del cratere sisma 2016: piano di rilancio dell'Appennino centrale - Orizzonte Scuola Notizie](#)

¹³ CASTELLI, G. (2024, 15 NOVEMBRE). *MEDIAE TERRAE. DOPO IL TERREMOTO: LA RINASCITA DELL'ITALIA CENTRALE OLTRE LA FRAGILITÀ DEL TERRITORIO*. HISTORICA EDIZIONI.

¹⁴ Agenzia per la Coesione Territoriale. (2022, 28 settembre). *Progetti di promozione della ricerca, del trasferimento tecnologico e della formazione universitaria da finanziare nelle regioni Lazio, Abruzzo, Umbria e Marche interessate dagli eventi sismici del 2016* - Titolo: *FENICE. Internazionalizzazione e promozione del territorio, percorsi formativi su turismo, enogastronomia, sostenibilità e culture digitali*.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 16-27



il 2020 la popolazione residente si è ridotta del 6,4%, con punte del -10% nelle aree appenniniche.¹⁶

Il comune di Norcia, in seguito al sisma del 2016, ha registrato una contrazione significativa della popolazione residente (da circa 5.000 abitanti nel 2010 a meno di 4.500 nel 2021), aggravata dalla temporanea perdita di infrastrutture scolastiche e sanitarie.¹⁷ Dal punto di vista economico, il reddito medio disponibile nelle aree interne è inferiore di circa il 30% rispetto alle aree centrali, mentre il tasso di disoccupazione giovanile supera il 35% in alcune regioni appenniniche (Unioncamere, 2020; ISTAT, 2021).

3.2 Il Progetto Fenice

Il Progetto Fenice, finanziato dal Dipartimento per la Coesione Territoriale con quasi cinque milioni di euro, è stato avviato a Norcia come intervento di rigenerazione culturale e formativa nei territori colpiti dal sisma del 2016. L'iniziativa, in Figura 1, promossa dall'Università per Stranieri di Perugia in collaborazione con il Comune di Norcia, la Camera di Commercio dell'Umbria e la Scuola Umbra di Amministrazione Pubblica, si configura come un laboratorio permanente di resilienza territoriale, fondato sull'integrazione tra formazione avanzata, sviluppo economico e coesione sociale.

Lo slogan "Formare per Ricostruire" sintetizza l'approccio adottato: non limitarsi alla ricostruzione fisica, ma investire in capitale umano, rafforzando le vocazioni locali nei settori del turismo, dell'enogastronomia, della sostenibilità e delle culture digitali. Questa prospettiva dimostra come la rigenerazione passi dalla creazione di competenze capaci di guidare l'innovazione e rendere competitivo il territorio anche a scala internazionale. Tra le azioni previste – corsi di alta formazione, programmi di dottorato, summer e winter schools – un ruolo strategico è svolto dal Master universitario di I° livello in Rigenerazione e Resilienza Urbana e Territoriale, concepito per formare profili interdisciplinari in grado di affrontare i processi complessi di ricostruzione e di governance dei territori fragili.



Figura 1 – A Norcia il progetto "Fenice" incontra il territorio. Competenze, formazione e comunità per il futuro della Valnerina – 27 luglio 2025 - https://umbrianotizieweb.it/A_Norcia_il_progetto

¹⁶ ISTAT, *La demografia delle aree interne: dinamiche recenti e prospettive future*, 29 luglio 2024, p. 1 - Disponibile in: <https://www.istat.it/> [consultato il 04/10/2025].

[La demografia delle aree interne: dinamiche recenti e prospettive future – Istat](https://www.istat.it/)

¹⁷ Amministrazionecomunali.it, *Andamento della popolazione nel Comune di Norcia*, [s.l.], [s.d.]. Disponibile in: <https://www.amministrazionicomunali.it/> [consultato il 04/10/2025].

[Andamento popolazione del Comune di Norcia - amministrazionicomunali.it](https://www.amministrazionicomunali.it/)



*“Fenice” incontra il territorio. Competenze, formazione e comunità per il futuro della Valnerina -
Umbria Notizie Web*

3.3 Il Master universitario di I° livello in “Rigenerazione e resilienza urbana e territoriale”

Il Master di I livello in Rigenerazione e Resilienza Urbana e Territoriale, promosso dall’Università per Stranieri di Perugia a Norcia, rappresenta un percorso post-laurea interdisciplinare orientato alla formazione di figure professionali capaci di affrontare i processi complessi di ricostruzione e rigenerazione dei territori fragili.

Il programma integra aspetti di riqualificazione sismica, energetica e ambientale con quelli socioeconomici e culturali, promuovendo un approccio sistemico basato sui principi della sostenibilità e dell’economia circolare. L’Appennino centrale, e in particolare Norcia, diventa così un laboratorio a cielo aperto per la sperimentazione di modelli innovativi di rigenerazione. La didattica combina lezioni frontali, workshop e project work interdisciplinari, favorendo il dialogo tra studenti, accademici, professionisti e amministratori locali. L’obiettivo è sviluppare competenze trasversali e capacità critiche utili a operare in contesti di governance multilivello e di trasformazione urbana complessa.

Il Master si rivolge a laureati in discipline ingegneristiche, architettoniche, sociali, economiche, giuridiche e ambientali, offrendo una preparazione che coniuga rigore accademico e applicazione pratica grazie a collaborazioni con enti pubblici, studi professionali e imprese locali.

I profili professionali formati spaziano dall’urban planner al project manager per la rigenerazione urbana, dal certificatore energetico-ambientale all’ESG manager, fino al cultural heritage manager. In questo senso, il Master si configura come strumento strategico per la formazione di competenze avanzate nella gestione integrata di processi di resilienza e rigenerazione territoriale.

4. ANALISI PRIMA EDIZIONE DEL MASTER

Il contributo analizza la prima edizione del Master in Rigenerazione e Resilienza Urbana e Territoriale, realizzata a Norcia nell’ambito del Progetto Fenice. L’indagine, condotta attraverso questionari rivolti agli stakeholder e analisi documentale, mette in evidenza risultati significativi: la creazione di profili interdisciplinari, il rafforzamento delle competenze amministrative locali e l’avvio di percorsi di inserimento professionale per i partecipanti. Emergono tuttavia alcune criticità, in particolare legate alla sostenibilità economica del programma, alle difficoltà logistiche e al limitato coinvolgimento del settore privato. Nel complesso, il Master si conferma un’esperienza formativa innovativa, capace di unire didattica avanzata, impatto territoriale e sostegno ai processi di ricostruzione post-sisma, offrendo agli allievi occasioni di crescita personale e professionale e applicazione diretta delle competenze acquisite in ambito locale.

4.1 Metodologia di valutazione

La valutazione è stata realizzata attraverso un approccio metodologico che ha previsto l’utilizzo di due strumenti principali:

- **questionari** somministrati a un campione composto da dieci studenti, dieci amministratori enti comuni della Valnerina (area ospitante), dieci docenti e otto membri della segreteria amministrativa;
- **analisi documentale** dei dati acquisiti.



Le domande rivolte ai diversi gruppi di stakeholder sono state organizzate in due macro-ambiti: **capacitazione e formazione** (organizzazione del corso, qualità e pertinenza dei contenuti, modalità didattiche) e **governance, progettualità e futuro** (capacità del master di favorire la collaborazione tra comuni ed enti diversi, stimolo alla generazione di nuove progettualità e proposte, eventuale adozione delle stesse da parte delle amministrazioni locali, creazione di un master permanente). Di seguito vengono riassunti i risultati ottenuti.

4.2 Studenti del master

La prima edizione del Master ha registrato undici iscritti, prevalentemente provenienti da percorsi di laurea in architettura, ingegneria e scienze sociali, con una composizione geografica eterogenea che includeva dieci studenti umbri e un candidato proveniente da altra regione. Questa varietà ha favorito un ambiente dinamico, arricchito dal confronto tra esperienze formative e approcci culturali differenti.

Sotto il profilo della **capacitazione e formazione**, il giudizio complessivo, come riportato nel grafico 1, è risultato medio-alto.

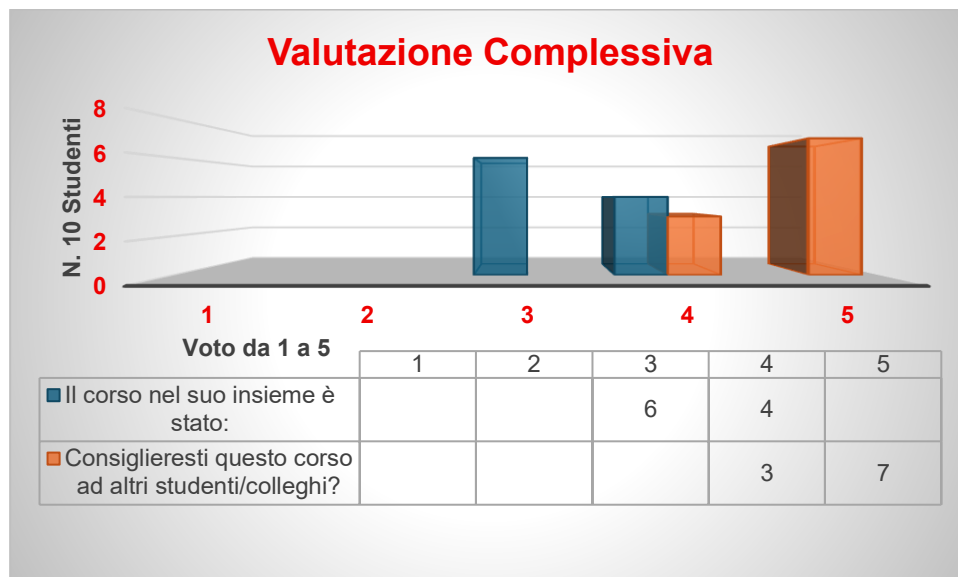


Grafico 1 – Questionario studenti - Valutazione complessiva del master

Sono stati apprezzati l'organizzazione, la logistica, i contenuti, i docenti, il materiale didattico, l'integrazione tra le diverse discipline, gli stage e le visite didattiche. Particolare rilievo hanno avuto i laboratori territoriali, basati su casi concreti di Norcia e altri comuni umbri, che hanno trattato tematiche quali: valorizzazione delle marcite di Norcia; pianificazione attuativa post-sisma, con riferimento a Campi di Norcia; riuso delle strutture abitative emergenziali (SAE) e degli edifici agricoli; applicazione di protocolli di sostenibilità ambientale; progettazione di un piano di illuminazione urbana; riflessioni architettoniche e urbane sulle tracce post-catastrofe; esercitazioni sul concetto di "home".

Queste attività hanno consentito agli studenti di sperimentare metodologie innovative di analisi e progettazione sul campo, rafforzando il principio del learning by doing e promuovendo la co-produzione di conoscenze. Il confronto diretto con amministrazioni locali, comunità e altri stakeholder ha trasformato il master in una piattaforma di mediazione tra università e territorio, radicando l'attività didattica nei bisogni reali e stimolando processi di governance collaborativa.



La valutazione, pertanto, ha restituito un quadro complessivamente positivo, con apprezzamento per l'approccio applicativo, considerato distintivo rispetto a percorsi formativi tradizionali. È emersa tuttavia una criticità legata alla frammentazione dei moduli, percepita come limite all'integrazione delle competenze e alla progressione del programma, suggerendo la necessità, nelle edizioni successive, di una maggiore coerenza curriculare e valorizzazione dell'interdisciplinarietà.

Per quanto riguarda il secondo macro-ambito di indagine, è emerso che il Master potrebbe ampliare il proprio impatto territoriale, grafico 2, attraverso il coinvolgimento dei corsisti in workshop e laboratori di progettazione su sfide urbane reali proposte dalle amministrazioni locali, come la rigenerazione di aree dismesse, la riqualificazione energetica di edifici pubblici, la creazione di spazi verdi e la pianificazione di mobilità sostenibile. Tali attività favorirebbero l'acquisizione di competenze applicate e la collaborazione tra studenti, università ed enti locali.

La creazione di un Hub tecnico-scientifico permanente rappresenterebbe un asset strategico, in grado di fornire supporto progettuale e specialistico ai processi di rigenerazione e resilienza urbana.

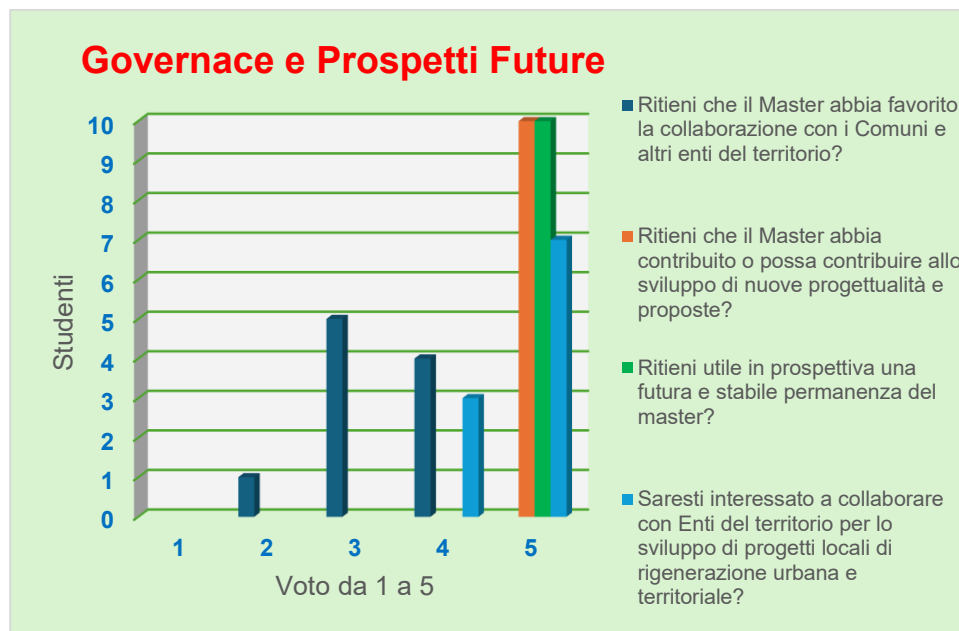


Grafico 2 – Questionario studenti - Governance e Prospettive Future

La sostenibilità economica delle future iniziative potrebbe essere garantita da diverse fonti di finanziamento, tra cui fondi europei (FESR), risorse per la ricostruzione post-sisma, il Fondo Nazionale per la Rigenerazione Urbana (Decreto Omnibus 2025), investimenti del PNRR e contributi dedicati ai piccoli comuni.

Per rafforzare la collaborazione tra il Master e le amministrazioni locali, sarebbe utile formalizzare **convenzioni operative**, prevedere la partecipazione attiva dei funzionari e integrare il supporto di tecnici specialistici provenienti da diverse discipline. Tavoli di coordinamento periodici, workshop congiunti e project work mirati, affiancati da un **sistema condiviso di monitoraggio e valutazione**, potrebbero ottimizzare l'efficacia degli interventi, garantendo coerenza tra obiettivi formativi e esigenze del territorio.

Le evidenze emerse dall'analisi sono riassunte nella tabella 1

Punti di forza	Punti di debolezza
----------------	--------------------



Ambiente formativo interdisciplinare e composizione eterogenea dei corsisti → ambiente dinamico	Frammentazione moduli didattici
Organizzazione, formazione e docenti	Necessità di rafforzare la coerenza curricolare e l'interdisciplinarietà.
Approccio applicativo basato su laboratori territoriali e <i>learning by doing</i> .	I workshop su sfide urbane reali, pur apprezzati, risultano episodici e poco strutturati, limitando continuità, impatto formativo e ricaduta territoriale.
Collaborazione con amministrazioni e comunità locali, con prospettiva di un Hub tecnico-scientifico permanente.	Relazioni istituzionali e asset innovativi (Hub) ancora in fase progettuale; sostenibilità economica legata a fondi variabili.

Tabella 1 – Sintesi risultati questionario studenti

4.3 Amministratori enti comuni della Valnerina

Per valutare l'impatto del Master e delinearne le prospettive future, è stata condotta un'indagine esplorativa tramite un questionario rivolto a dieci amministratori comunali della Valnerina.¹⁸ Lo strumento ha consentito di raccogliere dati e riflessioni sull'organizzazione del percorso, sul suo contributo alle amministrazioni locali e sulle possibili linee di sviluppo per le edizioni successive.

Le risposte hanno permesso di approfondire tre dimensioni principali: la percezione della qualità e della gestione del Master, l'utilità del percorso rispetto alle esigenze amministrative e territoriali, e le prospettive di collaborazione tra istituzioni, università e comunità locali.

Dall'analisi dei questionari emerge un quadro complessivamente positivo. Gli amministratori intervistati hanno espresso un apprezzamento significativo per l'organizzazione generale del Master (grafico 3), con punteggi mediamente alti. In particolare, sono stati valorizzati la pianificazione complessiva, la scelta della sede, l'organizzazione dei servizi accessori e la collaborazione tra enti promotori, docenti e amministratori, che ha favorito un'efficace integrazione tra momenti teorici e applicativi. La maggior parte dei rispondenti ha inoltre riconosciuto che la programmazione e la gestione delle attività formative si sono rivelate adeguate alle esigenze del territorio, contribuendo a rafforzare il dialogo tra mondo accademico e istituzioni locali. Per quanto riguarda le prospettive future, l'indagine, come riportato nel grafico 4, ha evidenziato un generale consenso sulla potenzialità di collaborazione dei partecipanti con le amministrazioni locali e sull'importanza di trasformare questa esperienza in una realtà stabile e permanente.

Tutti gli intervistati concordano sull'opportunità di creare una struttura stabile composta da tecnici degli enti, esperti di settore e allievi del Master, con l'obiettivo di supportare gli uffici tecnici comunali, sviluppare progettazioni in risposta ai bandi, affrontare problematiche legate alla rigenerazione urbana e territoriale e produrre contributi scientifici. Per garantirne la sostenibilità, è stata sottolineata la necessità di attivare una sinergia di finanziamenti che comprenda risorse pubbliche (Comuni, Regione, Stato), contributi da enti privati o sponsor, collaborazioni pubblico-privato (PPP) e fondi

¹⁸ Il questionario è stato somministrato a 8 amministratori del territorio della Valnerina: 4 del comune di Norcia, 1 del comune di Cascia, 1 del comune di Monteleone di Spoleto, 1 del comune di Preci, 1 del comune di Sant'Anatolia di Narco, 1 del comune di Vallo di Nera e 1 del GAL Valle umbra e Sibillini.



europei o nazionali destinati a progetti formativi e di sviluppo territoriale. Resta aperta, tuttavia, la questione della forma giuridica più idonea.

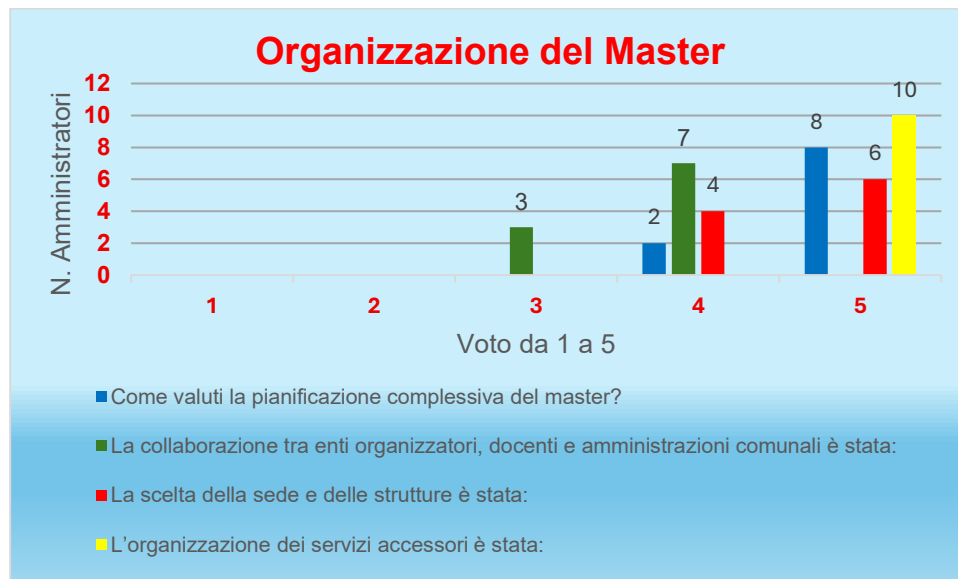


Grafico 3 – Questionario amministratori – Organizzazione del master



Grafico 4 – Questionario amministratori - Prospettive Future

Gli amministratori hanno inoltre sottolineato i risvolti positivi del Master, che ha contribuito a dare visibilità alla città di Norcia in una fase delicata del post-sisma. La presenza di allievi e docenti ha generato benefici sul piano locale, rafforzando l'immagine della città come laboratorio aperto di sperimentazione formativa e di realizzazione concreta di progetti di rigenerazione urbana e territoriale. La prospettiva di rendere il Master stabile e permanente viene percepita come un'opportunità per sostenere non solo lo sviluppo territoriale, ma anche la ripresa sociale della comunità.

I risultati confermano un generale apprezzamento per l'iniziativa e ne evidenziano il potenziale come catalizzatore di innovazione territoriale. L'analisi suggerisce inoltre che esperienze formative di questo tipo possano costituire un modello replicabile in altri



contesti, contribuendo a rafforzare le capacità locali nell'affrontare le sfide della rigenerazione e della resilienza.

La tabella 2 fornisce una sintesi dei principali risultati dell'analisi

Punti di forza	Punti di debolezza
Organizzazione del Master (pianificazione, sede, servizi accessori).	Mancanza di una struttura stabile e formalizzata per garantire continuità all'esperienza.
Rafforzamento del dialogo tra università, amministrazioni e comunità, con benefici anche di visibilità per Norcia.	Dipendenza da fonti di finanziamento multiple, con rischio di instabilità economica.
Prospettiva di creare un centro tecnico-scientifico permanente e modello replicabile in altri contesti.	Necessità di definire forma giuridica e governance per garantire operatività a lungo termine.

Tabella 2 – Sintesi risultati questionario amministratori enti locali

4.4 Docenti del master

Parallelamente all'indagine rivolta agli amministratori locali, è stato somministrato un questionario a dieci docenti del Master, con l'obiettivo di raccogliere valutazioni sull'organizzazione del percorso formativo e sulle prospettive future dell'iniziativa. I docenti sono stati stimolati a riflettere sull'efficacia della struttura didattica, sulla qualità della collaborazione tra università, enti locali e studenti, e sulle possibilità di consolidare il Master come esperienza stabile e permanente sul territorio. I dati raccolti permettono di integrare le percezioni degli attori formativi e istituzionali, offrendo un quadro complessivo sull'impatto e sul potenziale del Master.

Anche per questo campione le valutazioni sull'organizzazione risultano mediamente alte, confermando un generale apprezzamento per la pianificazione delle attività e la struttura didattica. Alcuni docenti hanno tuttavia segnalato l'opportunità di rafforzare il coordinamento tra i diversi insegnanti, al fine di garantire maggiore coerenza e integrazione tra i moduli. In particolare, è stato suggerito di inserire trasversalmente l'analisi di un caso studio o di una buona pratica di rigenerazione urbana, come strumento per fornire agli studenti una visione d'insieme completa e applicativa, coerente con gli obiettivi formativi, migliorando la connessione tra teoria e pratica e la capacità di affrontare in modo integrato le sfide della rigenerazione e della resilienza territoriale. Per quanto riguarda le prospettive future, i docenti concordano sulla necessità di rafforzare la collaborazione con le istituzioni locali e sulla rilevanza di consolidare il Master come corso stabile a Norcia. Tra le proposte emerse, particolare attenzione è stata rivolta allo sviluppo di project work integrati, con momenti di lavoro condiviso e diretto con le amministrazioni, consentendo agli studenti di confrontarsi concretamente con le esigenze del territorio e alle amministrazioni di valorizzare idee e approcci progettuali.

È stata inoltre suggerita l'istituzione di un tavolo di coordinamento con le amministrazioni locali per condividere esigenze, priorità e possibili ricadute delle attività formative, e la definizione preliminare di progetti di interesse comune da trattare come casi studio, con gruppi di lavoro in linea con i moduli di approfondimento del Master.

I principali punti di forza di un corso stabile a Norcia includono il contatto diretto con il territorio, la collaborazione con le amministrazioni locali e la possibilità di realizzare



project work concreti con ricadute sulla comunità. Il contesto locale offre ulteriori vantaggi, quali la disponibilità della Pubblica Amministrazione, la spiritualità dell'ambiente e la possibilità di operare a livello internazionale pur essendo in un piccolo borgo. Le esigenze legate alla ricostruzione post-sisma rappresentano un'importante opportunità di sperimentazione progettuale e approfondimento.

Sul lungo periodo, Norcia può costituire un modello di comunità urbana sostenibile, con potenzialità per lo sviluppo di infrastrutture innovative relative all'approvvigionamento energetico da fonti rinnovabili, alla produzione locale, ai servizi ancillari, alla digitalizzazione e alla mobilità sostenibile, adottando principi di economia circolare e zero-waste. Tra le proposte concrete sono stati evidenziati l'inserimento di ricercatori e dottorandi nelle amministrazioni locali, l'attivazione di laboratori territoriali e processi di co-progettazione con i Comuni.

Infine, i docenti sottolineano l'importanza di un sostegno istituzionale adeguato, risorse economiche stabili e una rete consolidata di docenti, professionisti e imprese, supportata da finanziamenti pubblici e privati, per garantire che il Master integri teoria e pratica e produca impatti concreti sul territorio.

I risultati dell'analisi sono sintetizzati nella tabella 3.

Punti di forza	Punti di debolezza
Apprezzamento per organizzazione, struttura didattica e pianificazione delle attività.	Necessità di rafforzare coordinamento tra docenti e integrazione dei moduli.
Connessione diretta con il territorio, collaborazione con amministrazioni locali e project work concreti.	Mancanza di casi studio trasversali che colleghino teoria e pratica in maniera integrata.
Potenziale consolidamento come corso stabile a Norcia, con laboratori territoriali e co-progettazione.	Necessità di sostegno istituzionale e risorse economiche stabili per garantire continuità e impatto.

Tabella 3 – Sintesi risultati questionario docenti

4.5 Membri della segreteria amministrativa

Per completare l'indagine sul Master, sono stati intervistati anche otto membri della segreteria organizzativa e logistica attraverso un questionario, con l'obiettivo di raccogliere valutazioni sull'organizzazione e sulle prospettive future anche da questo punto di vista. Anche in questo caso, le percezioni sull'organizzazione risultano mediamente alte, confermando un apprezzamento generale per la gestione del corso. Dall'analisi dei questionari sono emersi diversi suggerimenti per migliorare la promozione delle attività e la gestione dei partecipanti nelle future edizioni. Per quanto riguarda la comunicazione e la pubblicizzazione, è stata indicata l'adozione di un approccio mirato e multicanale, sfruttando sito web universitario, social media, newsletter, blog tematici, LinkedIn, gruppi professionali e forum di settore, al fine di raggiungere studenti e professionisti interessati. È stata inoltre sottolineata l'importanza di valorizzare testimonianze e casi di successo di studenti, docenti e partner locali, e di realizzare materiali promozionali chiari e accattivanti, come brochure, video, infografiche e schede informative facilmente condivisibili. I membri della segreteria hanno suggerito di raccogliere feedback a metà corso per migliorare l'esperienza formativa in tempo reale e di instaurare collaborazioni con enti e realtà locali per rafforzare visibilità e legame del Master con il territorio.



Per quanto riguarda le prospettive future, tutti concordano sull'importanza di consolidare il Master come corso stabile e permanente a Norcia, sostenuto da finanziamenti pubblici, contributi privati o sponsor, collaborazioni pubblico-privato e fondi europei o nazionali destinati a progetti formativi o di sviluppo territoriale. È stato inoltre evidenziato il valore di un coinvolgimento diretto delle amministrazioni locali, con momenti di confronto in cui gli studenti possano presentare progetti e idee sulle problematiche locali e ricevere feedback. La possibilità di seguire da vicino progetti reali promossi dai Comuni consentirebbe agli studenti di confrontarsi concretamente con le esigenze del territorio, acquisire competenze operative, rafforzare il legame tra il Master e la comunità e contribuire allo sviluppo condiviso del territorio che ospita il corso.

I dati e le osservazioni derivanti dall'analisi sono condensati nella tabella 4 per una consultazione immediata.

Punti di forza	Punti di debolezza
Organizzazione complessiva apprezzata e gestione efficace del Master.	Comunicazione e promozione ancora da ottimizzare con strategie multicanale e materiali chiari.
Coinvolgimento diretto degli studenti in progetti reali dei Comuni, con rafforzamento del legame con il territorio.	Mancanza di un sistema strutturato di feedback e monitoraggio in tempo reale durante il corso.
Consenso sulla prospettiva di consolidare il Master come corso stabile a Norcia con supporto pubblico e privato.	Dipendenza da risorse esterne e necessità di definire collaborazioni sostenibili con enti locali.

Tabella 4 – Sintesi risultati questionario personale segreteria e logistica

4.6 Sintesi dei risultati dell'indagine

Le evidenze raccolte attraverso le indagini su studenti, docenti, amministratori locali e segreteria organizzativa, come riportate in riepilogo nella tabella 5, confermano che la prima edizione del Master ha avuto un impatto positivo sia sul piano formativo sia sul territorio di Norcia e della Valnerina. L'approccio interdisciplinare e applicativo, fondato su laboratori territoriali, project work e tirocini, ha permesso agli studenti di acquisire competenze operative spendibili concretamente, favorendo la collaborazione con le istituzioni locali e il rafforzamento del tessuto sociale e professionale. La partecipazione diretta delle amministrazioni, l'uso del territorio come laboratorio a cielo aperto e la metodologia learning by doing hanno contribuito a consolidare il Master come strumento di mediazione tra università e comunità, generando ricadute culturali, economiche e sociali. Tra i punti di forza si evidenziano l'integrazione disciplinare, l'innovazione didattica, la coerenza con i fabbisogni locali e la costruzione di reti collaborative stabili, mentre le principali criticità riguardano la sostenibilità economica, la frammentazione dei moduli e la limitata partecipazione del settore privato. Le raccomandazioni per le edizioni future indicano la necessità di garantire un finanziamento stabile, infrastrutture permanenti, maggiore coordinamento didattico, ampliamento delle collaborazioni con soggetti pubblici e privati e lo sviluppo di partenariati internazionali, al fine di trasformare il Master in un laboratorio permanente di competenze e innovazione capace di rispondere in modo concreto alle sfide della rigenerazione e della resilienza territoriale nelle aree interne.



Punti di forza	Punti di debolezza
Ambiente interdisciplinare e approccio applicativo basato su laboratori territoriali e <i>learning by doing</i> ; collaborazione con amministrazioni locali.	Comunicazione e promozione da ottimizzare; mancanza di feedback strutturato in tempo reale; necessità di definire collaborazioni sostenibili.
Apprezzamento per organizzazione e integrazione tra teoria e pratica; dialogo efficace tra università e istituzioni.	Frammentazione dei moduli e workshop poco strutturati; Hub tecnico-scientifico ancora in fase progettuale.
Connessione diretta con il territorio e project work concreti; potenziale consolidamento del Master come corso stabile a Norcia.	Mancanza di una struttura stabile formalizzata; dipendenza da finanziamenti variabili e governance da definire.
Coinvolgimento degli studenti in progetti reali dei Comuni; consenso sulla stabilità e permanenza del Master con supporto pubblico-privato.	Coordinamento tra docenti da rafforzare; assenza di casi studio trasversali per collegare teoria e pratica; risorse istituzionali e sostegno economico limitati.

Tabella 5 – Sintesi generale dei risultati dell'indagine

5. VERSO LA STABILIZZAZIONE DI UN MASTER PERMANENTE IN “RIGENERAZIONE URBANA E TERRITORIALE” A NORCIA: PROSPETTIVE STRATEGICHE E OPERATIVE

Nel contesto delle politiche europee, nazionali e regionali dedicate alla rigenerazione sostenibile dei territori fragili e al rafforzamento delle competenze professionali legate alla transizione ecologica, sociale e digitale, la proposta di stabilizzare a Norcia un Master di I livello in Rigenerazione Urbana e Territoriale rappresenta un'iniziativa di rilevante valore strategico e culturale. L'attivazione permanente del Master costituirebbe un'opportunità formativa ad alto impatto scientifico, consolidando i risultati del Progetto Fenice, che ha sperimentato modelli innovativi di didattica interdisciplinare e cooperazione con il territorio. La sua istituzionalizzazione valorizzerebbe l'esperienza di ricostruzione post-sisma e consoliderebbe Norcia come polo di eccellenza per la formazione avanzata su tematiche quali resilienza, sostenibilità e innovazione nei processi di rigenerazione urbana e territoriale. Concepite in una prospettiva pluriennale, tali attività possono costituire modelli replicabili e strumenti operativi stabili a supporto delle amministrazioni pubbliche, in particolare nelle aree interne caratterizzate da vulnerabilità strutturali, criticità demografiche e difficoltà di accesso ai servizi essenziali. Un approccio integrato che combina formazione interdisciplinare, governance multilivello e innovazione culturale favorisce lo sviluppo di politiche pubbliche resilienti e partecipate, mentre accordi interistituzionali e strumenti di finanziamento pubblico e privato ne garantirebbero la stabilizzazione.

5.1 Ragioni a favore della stabilizzazione

- **Un laboratorio a cielo aperto.** Il contesto di Norcia e dei territori limitrofi offre condizioni uniche per la sperimentazione e l'apprendimento sul campo. Gli studenti possono confrontarsi direttamente con un processo di ricostruzione in corso,



analizzando dinamiche, criticità e soluzioni in un ambiente reale e altamente formativo.

- **Valorizzazione del Progetto Fenice.** Il Master riprende i modelli didattici esperienziali (*learning by doing*) già sperimentati dal Progetto Fenice, offrendo agli studenti uno studio di caso integrato che coniuga pianificazione territoriale, sostenibilità ambientale, governance e normativa.
- **Integrazione delle competenze locali.** L'istituzionalizzazione del Master consente di valorizzare le competenze professionali e artigianali del territorio, promuovendo un ecosistema della conoscenza arricchito dal contributo di esperti locali, accademici e professionisti.

5.2 Vantaggi strategici per il territorio e il sistema universitario

- **Attrazione di nuovi talenti.** L'offerta formativa specializzata su tematiche emergenti e interdisciplinari favorirebbe l'arrivo di studenti e ricercatori a livello nazionale e internazionale, contribuendo all'innovazione culturale e scientifica.
- **Impulso allo sviluppo economico locale.** L'attivazione stabile del Master genererebbe ricadute economiche dirette e indirette (servizi, alloggi, attività commerciali), contribuendo a contrastare lo spopolamento delle aree interne.
- **Rafforzamento del ruolo di Norcia.** La città potrebbe proporsi come modello di ricostruzione resiliente e riferimento per la formazione e la ricerca sulla rigenerazione urbana post-disastro, superando l'immagine di "comunità colpita" e affermandosi come "territorio innovatore".

5.3 Proposta di modello operativo

Per garantire la sostenibilità e l'efficacia del Master nel lungo periodo, si propone un modello operativo articolato su tre direttrici principali:

- **Collaborazione istituzionale e accademica:** aprire alla collaborazione e al confronto con istituzioni e anche altre realtà accademiche rafforzerebbe la valenza ed il riconoscimento del percorso formativo.
- **Struttura didattica modulare e integrata:** Il programma dovrebbe prevedere una combinazione equilibrata di moduli teorici (es. diritto urbanistico, ingegneria sismica, architettura sostenibile) e moduli pratici (workshop, tirocini sul campo, project work interdisciplinari), con una durata annuale e un'organizzazione intensiva dei periodi didattici per favorire anche la partecipazione di professionisti in formazione continua.
- **Sostenibilità economica e finanziamenti plurimi:** Per assicurarne la continuità, il Master potrebbe beneficiare di fondi pubblici (regionali, nazionali, europei), della terza missione delle università¹⁹ e di partnership con il settore privato, particolarmente interessato a sostenere percorsi di formazione legati alla rigenerazione urbana e alla progettazione sostenibile.

5.4 Sostenibilità finanziaria: Modelli, Risorse e Prospettive

La sostenibilità del Master richiede un approccio multilivello, capace di integrare risorse pubbliche, partenariati privati e strumenti innovativi.

¹⁹ La "terza missione" è l'insieme delle attività che l'università svolge per interagire con la società, affiancando le due missioni tradizionali di ricerca e formazione. Si concentra sulla diffusione della cultura, la valorizzazione economica della ricerca e il trasferimento di conoscenze, contribuendo alla crescita sociale, culturale ed economica del territorio. Esempi includono il public engagement (eventi pubblici, divulgazione), la formazione continua, il trasferimento tecnologico (collaborazioni con le imprese, creazione di startup) e la responsabilità sociale (progetti a beneficio della comunità).



I fondi pubblici costituiscono la base principale: dai programmi europei (FESR, FSE+, PNRR) alla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), fino ai fondi per la ricostruzione post-sisma e ai cofinanziamenti di enti locali e regionali.

Il settore privato può contribuire attraverso borse di studio, tecnologie e supporto logistico, con particolare interesse per edilizia sostenibile, energie rinnovabili e pianificazione territoriale. Fondazioni bancarie ed enti filantropici rafforzano ulteriormente questa dimensione.

Accanto alle fonti tradizionali, sono rilevanti modelli innovativi come sponsorizzazioni, crowdfunding, terza missione delle università, fondi per la formazione continua e strumenti di credito agevolato per studenti meritevoli.

Il Master non è soltanto un percorso formativo, ma un vero strumento di rigenerazione territoriale: rafforza il capitale umano locale e trasforma la fragilità di un'area interna in una leva di sviluppo socioeconomico e culturale, con ricadute sulle politiche regionali e nazionali.

5.5 Dalle competenze alla trasformazione: l'integrazione dei laureati nel tessuto locale

I laureati del Master costituiscono una risorsa strategica per rafforzare le amministrazioni locali e supportare processi di rigenerazione strutturati. La creazione di un Polo per l'Innovazione e la Rigenerazione, in collaborazione con il Comune di Norcia, fornirebbe uno spazio fisico e digitale di incontro tra studenti, tecnici e stakeholder locali, offrendo servizi di project management, consulenza in ambito di efficienza energetica e bioedilizia e opportunità di networking territoriale. Le competenze acquisite dai laureati possono essere valorizzate in ambito pubblico, ricoprendo ruoli quali project manager della ricostruzione, esperti di pianificazione e sostenibilità o consulenti per progettazione europea. Stage e tirocini presso i comuni faciliterebbero l'allineamento tra formazione e fabbisogni reali, mentre borse di lavoro, partnership con il terzo settore e convenzioni con ordini professionali garantirebbero la sostenibilità della presenza professionale nei territori marginali.

6. CONCLUSIONI

L'esperienza del Master in Rigenerazione e Resilienza Urbana e Territoriale, sviluppato a Norcia nell'ambito del Progetto Fenice, ha generato importanti riflessioni e possibilità di risultati applicativi, dimostrando la fattibilità e le condizioni per trasformare l'iniziativa in un Master stabile e permanente con sede a Norcia, anche in considerazione che la città è capofila dell'Area Interna SNAI Valnerina. Dall'analisi delle attività svolte, come in tabella 7, emergono otto principali aree di risultato e riflessione strategica:

- **Formazione avanzata come leva per lo sviluppo territoriale**

Il Master ha evidenziato come la formazione specialistica possa rappresentare un motore strategico per lo sviluppo territoriale, andando oltre la crescita individuale degli studenti. Gli allievi hanno acquisito competenze multidisciplinari e operative, direttamente applicabili ai processi di rigenerazione urbana e territoriale, contribuendo a rafforzare il capitale umano e a promuovere capacità di problem solving, innovazione e resilienza. Risulta pertanto fondamentale mantenere e valorizzare il network di studenti e docenti formato nel corso del Master, al fine di non disperdere le relazioni e le competenze sviluppate.

- **Master permanente e presidio territoriale**



L'esperienza evidenzia la possibilità di rendere il Master un'iniziativa stabile e continuativa con sede a Norcia, garantendo continuità scientifica e operativa, creando memoria istituzionale e punti di riferimento duraturi per gli interventi di rigenerazione, e favorendo la costruzione di reti collaborative con università, attori locali e regionali. Risulta pertanto fondamentale riconoscere il valore strategico del progetto, rafforzando il rapporto con l'università, coinvolgendo attivamente cittadini e altre amministrazioni del cratere, e comunicando in modo trasparente i risultati ottenuti.

- **Polo di Innovazione e Rigenerazione Territoriale come hub tecnico-scientifico**
Il Polo diventa un hub dinamico dove studenti, docenti, professionisti e amministratori uniscono le proprie competenze per immaginare e progettare interventi territoriali. È uno spazio in cui ricerca, sperimentazione e applicazione pratica si incontrano, generando soluzioni innovative e strumenti replicabili, capaci di accompagnare le amministrazioni nella creazione di progetti sostenibili e coerenti con i bisogni delle comunità. Il Comune di Norcia dovrebbe sostenere questa iniziativa fornendo strutture e risorse logistiche, facilitando la partecipazione dei cittadini e delle altre amministrazioni del cratere, promuovendo il coordinamento tra gli attori locali e comunicando in modo chiaro e trasparente i risultati delle attività.
- **Policy making territoriale e governance basata sulla ricerca**
Il Master e il Polo potrebbero contribuire all'innovazione dei processi decisionali degli enti locali, mettendo la produzione scientifica al servizio del policy making. La ricerca potrebbe permettere di trasformare i fabbisogni territoriali in strumenti concreti di pianificazione, definire strategie resilienti e inclusive, e promuovere politiche partecipative che coinvolgano attori pubblici, privati e cittadini. Il Comune di Norcia potrebbe sostenere questo processo favorendo il dialogo continuo con il Polo e gli studenti, facilitando l'accesso a dati e informazioni territoriali, promuovendo momenti di co-progettazione con la comunità, e adottando i risultati della ricerca come base per decisioni strategiche e interventi concreti sul territorio.
- **Cooperazione tra enti locali e costruzione di reti integrate**
In linea con la Strategia SNAI 2021-2027, che ha introdotto l'esercizio associato della funzione di pianificazione urbanistica tra i Comuni della Valnerina, il progetto potrebbe favorire la creazione di reti collaborative tra questi Comuni e altri enti territoriali. La cooperazione intercomunale potrebbe consentire di condividere risorse, competenze e strumenti operativi, promuovendo progetti integrati a livello territoriale e rafforzando la capacità collettiva di governance. L'iniziativa non sarebbe isolata, ma potrebbe inserirsi in una strategia condivisa tra più amministrazioni. In questo contesto, il Comune di Norcia potrebbe svolgere un ruolo attivo proponendo iniziative congiunte tra Comuni, facilitando incontri e tavoli tecnici, coordinando la condivisione di dati e strumenti di pianificazione, e promuovendo protocolli operativi comuni per garantire continuità e coerenza nei progetti di sviluppo territoriale. L'iniziativa, così, non sarebbe isolata, ma si inserirebbe in una strategia condivisa tra più amministrazioni.
- **Sperimentazione e innovazione metodologica**
Il Polo potrebbe offrire uno spazio fisico e digitale per sviluppare e testare nuove metodologie nei settori della sostenibilità, bioedilizia, efficienza energetica e resilienza urbana e territoriale. Laboratori territoriali, studi di fattibilità, piani urbanistici e progetti pilota potrebbero consentire di sperimentare soluzioni concrete e replicabili, favorendo il trasferimento della ricerca scientifica al contesto operativo.



Il Comune di Norcia potrebbe supportare queste attività proponendo aree e contesti urbani per sperimentazioni pilota, facilitando il coordinamento tra team di ricerca, professionisti e cittadini, e promuovendo l'applicazione dei risultati nei piani di sviluppo locale e nelle politiche di rigenerazione, valorizzando le soluzioni più efficaci e replicabili anche in altri comuni del cratere.

- **Struttura organizzativa, sostenibilità economica e coinvolgimento studenti**

La governance del Master potrebbe essere articolata in unità accademica, studentesca e territoriale, supportate da un comitato di indirizzo con rappresentanti istituzionali e professionali. Per garantire stabilità e una forma giuridica adeguata, il Comune di Norcia che sta già valutando la costituzione di una fondazione di partecipazione per la gestione degli eventi, potrebbe includervi anche il Master, integrando ricerca, formazione e gestione operativa. In alternativa, potrebbero essere considerate associazioni riconosciute o consorzi universitari. Il progetto potrebbe individuare e attrarre le risorse economiche necessarie tramite fondi europei, cofinanziamenti comunali, terza missione delle università, partnership con fondazioni e imprese e programmi internazionali di ricerca. Gli studenti potrebbero essere coinvolti attraverso stage, borse di ricerca, contratti di collaborazione e spin-off accademici, traducendo le competenze acquisite in interventi concreti e generando ricadute operative e opportunità professionali.

- **Norcia come laboratorio territoriale e hub di competenze**

Con la concreta attivazione di un Master stabile, Norcia potrebbe configurarsi come laboratorio permanente di rigenerazione e hub di competenze a livello nazionale ed europeo, trasformando la fragilità del territorio in leva di sviluppo socioeconomico e culturale. Il Master potrebbe favorire una governance partecipativa, innovativa e condivisa, rafforzando le reti territoriali e promuovendo strategie inclusive e resilienti non solo per la Valnerina ma per l'intero cratere. A tal fine il Comune di Norcia deve favorire un modello di gestione del territorio inclusivo e condiviso, in cui cittadini, istituzioni e altri stakeholder collaborano, e allo stesso tempo guidare azioni concrete e coordinate che promuovano lo sviluppo sostenibile e duraturo della comunità e del territorio.

Area tematica	Sintesi	Azioni
Formazione avanzata	La formazione specialistica potrebbe costituire un motore strategico per il territorio, rafforzando capitale umano e competenze multidisciplinari.	Mantenere e valorizzare il network di studenti e docenti formato nel corso del Master, al fine di non disperdere le relazioni e le competenze sviluppate
Master permanente	Possibilità di rendere il Master stabile a Norcia, garantendo continuità, memoria istituzionale e reti con università e attori locali.	Riconoscere e sostenere il valore strategico del progetto, rafforzare rapporti con l'università, coinvolgere cittadini e amministrazioni, comunicare trasparenza sui risultati.
Polo di Innovazione	Potrebbe costituire un hub tecnico-scientifico integrato, combinando ricerca,	Fornire strutture e risorse logistiche, facilitare la partecipazione di cittadini e



	sperimentazione e applicazione pratica a supporto delle amministrazioni.	amministrazioni, promuovere coordinamento tra attori locali, comunicare chiaramente i risultati.
Policy making	Master e Polo potrebbero contribuire a decisioni innovative, trasformando fabbisogni territoriali in strategie inclusive e partecipative.	Favorire dialogo continuo con il Polo e studenti, facilitare accesso a dati territoriali, promuovere momenti di co-progettazione e adottare i risultati della ricerca come base per interventi strategici.
Cooperazione territoriale	Potrebbe favorire reti tra Comuni della Valnerina, consentendo condivisione di risorse e inserendosi in strategie intercomunali integrate.	Proporre iniziative congiunte tra Comuni, facilitare incontri e tavoli tecnici, coordinare la condivisione di dati e strumenti di pianificazione, promuovere protocolli operativi comuni.
Sperimentazioni e	Potrebbe offrire spazi e strumenti per metodologie innovative (sostenibilità, bioedilizia, energia), con laboratori e progetti pilota replicabili.	Mettere a disposizione aree per sperimentazioni, facilitare il coordinamento tra team di ricerca, professionisti e cittadini, promuovere l'applicazione dei risultati nelle politiche locali e nella rigenerazione.
Struttura e sostenibilità	Governance articolata e supportata da fondazione/associazione/consorzio; possibilità di attrarre fondi europei e internazionali; studenti coinvolti in attività concrete.	Valutare costituzione di fondazione di partecipazione o altri strumenti giuridici per la gestione del Master, integrare ricerca, formazione e operatività, attrarre risorse economiche e coinvolgere studenti in attività concrete.
Norcia laboratorio	Norcia potrebbe configurarsi come laboratorio permanente e hub di competenze, trasformando fragilità in sviluppo e promuovendo governance inclusiva.	Favorire governance partecipativa con cittadini, istituzioni e stakeholder, promuovendo strategie di sviluppo sostenibile.

Tabella 6 – Sintesi generale delle opportunità

BIBLIOGRAFIA

Agenzia per la Coesione Territoriale. (2022, 28 settembre). *Progetti di promozione della ricerca, del trasferimento tecnologico e della formazione universitaria da finanziare nelle regioni Lazio, Abruzzo, Umbria e Marche interessate dagli eventi sismici del 2016* – Titolo:



FENICE. Internazionalizzazione e promozione del territorio, percorsi formativi su turismo, enogastronomia, sostenibilità e culture digitali.

Amministrazione comunali.it, *Andamento della popolazione nel Comune di Norcia*, [s.l.], [s.d.].

[https://www.amministrazionicomunali.it/Andamento popolazione del Comune di Norcia - amministrazionicomunali.it](https://www.amministrazionicomunali.it/Andamento%20popolazione%20del%20Comune%20di%20Norcia%20-%20amministrazionicomunali.it)

Banca d'Italia. (2023, aprile). *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, Numero 755. Roma: Banca d'Italia. p. 10

https://www.bancaditalia.it/QEF_755_23.pdf

Berni, F., De Franco, A., & Levi, N. (2023, 12 settembre). *Il City Science Office di Reggio Emilia: percorsi di ricerca e innovazione in campo energetico e sociale* [Saggio]

Castelli, G. (2024, 15 novembre). *Mediae terrae. Dopo il terremoto: La rinascita dell'Italia centrale oltre la fragilità del territorio*. Historica Edizioni.

Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016. (2025, 31 maggio). *Rapporto sulla ricostruzione sisma 2016. Dal cratere un modello: Il laboratorio Appennino centrale*. Presidenza del Consiglio dei ministri. p. 10.

https://sisma2016.gov.it/Rapporto2025_def_merged.pdf

CSO Reggio Emilia, *Libro Bianco*, a cura di Francesco Berni; con la collaborazione di Federica Della Ventura, Irene Manzini Ceinar, Katia Pedrazzoli, Davide Testa; graphic e cover design: Irene Manzini Ceinar, marzo 2024.

Di Giovanni, E., & Salzano, D. (a cura di). (2025). *Atti del workshop Aree interne, spopolamento e rigenerazione territoriale*. CNR Edizioni.

[https://www.cnr.it/Atti Spopolamento Aree interne Rigenerazione Territoriale 10092025.pdf](https://www.cnr.it/Atti_Spopolamento_Aree_interne_Rigenerazione_Territoriale_10092025.pdf)

Edunews24. (2025, 18 marzo). *Innovazioni nella formazione nel cratere del sisma 2016*.

[https://edunews24.it/Innovazioni nella Formazione nel Cratere del Sisma 2016 - EduNews24](https://edunews24.it/Innovazioni_nella_Formazione_nel_Cratere_del_Sisma_2016_-_EduNews24)

Fondazione IFEL. (2023, 21 dicembre). *Position paper Appennino centrale: Prospettive di sviluppo dell'area ed evoluzione della gestione commissariale*. Fondazione IFEL.

[https://fondazioneifel.it/images/Position Paper Appennino Centrale](https://fondazioneifel.it/images/Position_Paper_Appennino_Centrale)

Genova, A., Bronzini, M., & Pavolini, E. (a cura di). (2023). *Salute e benessere nel post-sisma: One Welfare nelle Marche per una programmazione integrata*. Milano: FrancoAngeli. pp. 21,22,23

[https://u-pad.unimc.it/salute e benessere sisma condizioni popolazione.pdf](https://u-pad.unimc.it/salute_e_benessere_sisma_condizioni_popolazione.pdf)

ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale. (2024, 9 maggio). *Infrastrutture verdi e blu: Opportunità e sfide per la pianificazione resiliente delle città*. ISPRA – Disponibile in: [consultato il 15/09/2025].

[https://www.isprambiente.gov.it/Infrastrutture verdi e blu: opportunità e sfide per la pianificazione resiliente delle città — Italiano](https://www.isprambiente.gov.it/Infrastrutture_verdi_e_blu:_opportunita_e_sfide_per_la_pianificazione_resiliente_delle_citta_-_Italiano)

ISTAT, *La demografia delle aree interne: dinamiche recenti e prospettive future*, 29 luglio 2024, p. 1.

[https://www.istat.it/La demografia delle aree interne: dinamiche recenti e prospettive future – Istat](https://www.istat.it/La_demografia_delle_aree_interne:_dinamiche_recenti_e_prospettive_future_-_Istat)



Orizzontescuola.it. (2025, 18 marzo). Guido Castelli: *Il Laboratorio Appennino centrale, modello innovativo per lo sviluppo sostenibile*. ndr. “*Il Laboratorio Appennino centrale rappresenta un modello innovativo per lo sviluppo sostenibile. Accanto alla ricostruzione materiale, è fondamentale rendere più attrattivi questi territori. La formazione e la qualificazione professionale sono strumenti strategici per trattenere i giovani e creare nuove opportunità lavorative*”.

[https://www.orizzontescuola.it/Rafforzare la formazione degli studenti per contrastare lo spopolamento del cratere sisma 2016: piano di rilancio dell'Appennino centrale - Orizzonte Scuola Notizie](https://www.orizzontescuola.it/Rafforzare%20la%20formazione%20degli%20studenti%20per%20contrastare%20lo%20spopolamento%20del%20cratere%20sisma%202016%3A%20piano%20di%20rilancio%20dell'Appennino%20centrale%20-%20Orizzonte%20Scuola%20Notizie)

Pironi, M. (a cura di). (2018, 24 agosto). *Cultura driver sviluppo territoriale: I servizi della cultura come leva per il rilancio dei territori colpiti dal sisma*. Fondazione Symbola.

[https://symbola.net/Cultura driver sviluppo territoriale – I servizi della cultura come leva per il rilancio dei territori colpiti dal sisma – Symbola](https://symbola.net/Cultura%20driver%20sviluppo%20territoriale%20-%20I%20servizi%20della%20cultura%20come%20leva%20per%20il%20rilancio%20dei%20territori%20colpiti%20dal%20sisma%20-%20Symbola)

Presidenza del Consiglio dei ministri. (2025, luglio). *Strategia Aree Interne: Piano strategico nazionale delle Aree Interne (PSNAI)*. Presidenza del Consiglio dei ministri.

[https://politichecoesione.governo.it/media/jhld12qn/psnai finale 30072025 clean ministro.pdf](https://politichecoesione.governo.it/media/jhld12qn/psnai%20finale%2030072025%20clean%20ministro.pdf)



VERSO UN NUOVO REGOLAMENTO EDILIZIO: DA SIENA AI GIORNI NOSTRI

Autore: Francesco Mariucci⁽¹⁾

Supervisor: Prof. Francesco Berni⁽²⁾, Prof. Giulio Forleo⁽³⁾

(1) Studente del Master di I livello in Rigenerazione e resilienza urbana e territoriale, I edizione.

(2) Professore associato di Pianificazione e Progettazione Urbana, Università di Firenze

(3) Avvocato e Direttore scientifico della Juris School.

Abstract

La ricerca qui presentata si propone di fornire un'analisi critica e storicamente consapevole del Regolamento Edilizio, attraverso una ricostruzione storico-normativa, che parte dal Medioevo (facendo particolare riferimento dall'istituto dell'ornato Senese del Trecento), fino ad arrivare agli attuali Regolamenti Edilizi Tipo, con l'obiettivo di evidenziarne le potenzialità latenti e i limiti strutturali rispetto alle sfide contemporanee.

Attraverso questo approccio, s'intende offrire un contributo teorico e applicativo al dibattito sulla trasformazione sostenibile delle città, individuando proprio nel Regolamento Edilizio non più un mero strumento tecnico-amministrativo, ma un dispositivo strategico capace di orientare consapevolmente le trasformazioni urbane, in linea con le attuali sfide ambientali e sociali. Per tale motivo risulta particolarmente interessante tornare a esaminare i vecchi Regolamenti Edilizi, nei quali si rinvennero spesso utili riferimenti di natura tecnico-progettuale riconducibili a una vera e propria manualistica applicata alla progettazione.

Nel corso del tempo, infatti, il Regolamento Edilizio ha progressivamente perso la sua valenza tecnica e normativa, riducendosi principalmente a regolare aspetti procedurali e amministrativi²⁰. Tuttavia, le disposizioni di natura tecnica (relative, ad esempio, all'estetica, alla sicurezza, all'igiene e ad altri aspetti fondamentali dell'abitare), pur avendo subito una progressiva marginalizzazione fino ad assumere un ruolo quasi simbolico, dovrebbero oggi essere valorizzate e potenziate.

Si rende dunque necessario riaffermare quei principi tecnici, anche dotati di una propria autonomia, che nel secondo dopoguerra sono stati progressivamente oscurati dalla crescente centralità della normativa statale. Restituire al Regolamento Edilizio questa dimensione sostanziale, superando la sua riduzione a strumento di rango puramente rituale, significa restituirgli un ruolo attivo nella promozione della qualità architettonica e urbana.

²⁰ Cf. A. Bagaini, C. Musacchio, F. Perrone, *Regole per l'abitare sostenibile*, in ResearchGate.



1. PREMESSA

1.1 Oggetto della ricerca

Il Regolamento Edilizio ha progressivamente perso, nel corso del tempo, la sua originaria valenza tecnica e normativa riducendosi a regolare principalmente aspetti procedurali e amministrativi. Tale depotenziamento ha marginalizzato disposizioni fondamentali quali: estetica, igiene, sicurezza e qualità progettuale. La ricerca qui proposta intende riattualizzare quelle dimensioni sostanziali e strategiche, rileggendo il Regolamento Edilizio come dispositivo capace di orientare le trasformazioni edilizie.

L'oggetto dello studio si articola su tre fasi principali:

1. Analisi evolutiva del Regolamento Edilizio dall'esperienza di Siena, ai modelli normativi contemporanei.
2. Analisi delle criticità degli strumenti attuali e delle potenzialità.
3. Proposte operative, tra le quali s'inseriscono i meccanismi incentivanti e gli strumenti comunicativi.

1.2 Domanda di ricerca

Il Regolamento Edilizio, attraverso un ripensamento storico, tecnico e comunicativo, può trasformarsi nuovamente in un dispositivo strategico capace di orientare consapevolmente le trasformazioni urbane, in linea con le attuali sfide ambientali, sociali e tecnologiche e ancora, come ripensare una sua integrazione con lo strumento urbanistico generale?

1.3 Metodologia

L'approccio metodologico adottato combina numerosi aspetti, quali:

- Analisi storico-comparativa: prendendo in considerazione le principali tappe evolutive delle prime regolamentazioni ai moderni Regolamenti edilizi, partendo dall'esempio di Siena, per arrivare a quelli che conosciamo oggi. È stata posta particolare attenzione agli aspetti tecnico-progettuali presenti in alcuni esempi storici, andando a sottolineare come quest'ultimi siano ancora attuali nelle loro linee essenziali, superando così l'odierna interpretazione di semplice dispositivo tecnico-normativo.
- Analisi normativa e critica: è stato condotto un esame dell'evoluzione normativa e relativo confronto con altri modelli.
- Sperimentazione progettuale: sono state elaborate proposte operative, tra cui: l'introduzione di meccanismi incentivanti, come premialità volumetriche, standard energetici e ambientali elevati, nonché processi comunicativi chiari e moderni.
- Prospettiva strategica: si propone una definizione di un modello di Regolamento Edilizio flessibile e adattabile, in grado di integrare aspetti di natura progettuale, esigenze di sostenibilità, innovazione e qualità architettonica, con gli obiettivi di *governance* urbana.

1.4 Struttura del project work

Il project work si articola in un percorso cronologico e tematico volto a tracciare l'evoluzione della regolamentazione edilizia, partendo dai primi esempi di ornato nella Siena del Trecento fino ai giorni nostri.

Il lavoro si apre con un abstract che introduce e anticipa gli obiettivi, la domanda di ricerca e la metodologia seguita. Nel secondo capitolo si approfondisce l'esperienza di Siena, esaminando il contesto storico e politico della città, nonché il suo codice edilizio,



per poi confrontarla con altri centri medievali, evidenziando le peculiarità e le influenze reciproche in epoca medievale. Il terzo capitolo affronta il Rinascimento, illustrando i principi alla base delle “città ideali” e le realizzazioni che ne sono derivate, rappresentando una svolta fondamentale nel pensiero urbanistico, ovvero *“l’idea di dare alla città una forma ordinata e razionale, facendone un simbolo della concezione artistica e filosofica di tutto il rinascimento, ciò che maturò lentamente nelle opere dei trattatisti del XV secolo, a partire da Leon Battista Alberti”*, proseguendo con Filarete, Francesco di Giorgio Martini, Leonardo da Vinci, Sebastiano Serlio, Andrea Palladio e Vincenzo Scamozzi, solo per citarne alcuni. Il quarto capitolo sposta l’attenzione all’epoca della Rivoluzione Industriale, analizzando il rapido processo di urbanizzazione, le problematiche sociali emergenti e la conseguente necessità di una regolamentazione edilizia moderna, che potesse rispondere a nuove sfide del progresso. Il quinto capitolo dedica attenzione all’evoluzione normativa in Italia, con un focus specifico sulla Regione Umbria, mostrando come le leggi si siano adattate e sviluppate nel contesto nazionale e regionale. Vengono inoltre esaminate esperienze recenti di regolamenti edilizi e l’intesa tra Stato, Regioni e Comuni, con particolare riferimento all’accordo del 2016, per poi presentare proposte di riforma verso un regolamento edilizio nazionale più evoluto. Il sesto capitolo evidenzia in modo chiaro quello che è il rapporto fra RE e PRG, oltre che porre l’attenzione sui limiti e le criticità. Il cuore del project work è rappresentato dal settimo capitolo, che guarda al presente e al futuro dei Regolamenti Edilizi. In questa cornice si affronta la concezione dell’edificio come bene collettivo e il suo inserimento nel contesto urbanistico, le innovazioni tecnologiche e la sostenibilità visti come elementi centrali per le normative future, oltre alla gestione integrata del territorio e della pianificazione urbanistica. A tali aspetti, si aggiunge anche il ruolo fondamentale della partecipazione pubblica in una parte del processo di comunicazione e recepimento delle normative edilizie, al fine di garantire una visione chiara e condivisa. Quest’ultimo aspetto è considerato come utile per coinvolgere ogni cittadino, sensibilizzandolo e rafforzando il senso di appartenenza alla città. Il lavoro si conclude con un capitolo finale, che riassume le riflessioni emerse e traccia possibili sviluppi futuri, seguito da una bibliografia dettagliata a supporto della ricerca.

2. L’ESPERIENZA DI SIENA E I PRIMI REGOLAMENTI EDILIZI

2.1 La città di Siena: contesto storico, politico e codice edilizio

A partire dell’Alto Medioevo in cui era certamente più incombente il problema difensivo (arroccamento) contro le invasioni, fino al Basso Medioevo dove non risultava preminente l’organizzazione esterna alla città (circondata da mura), quanto piuttosto, il problema dei rapporti all’interno della città stessa,²¹ possiamo collocare la nascita dei Regolamenti Edilizi. In particolare, a emergere è l’esempio della città di Siena. Quest’ultima risulta essere assai interessante poiché restituisce in maniera chiara l’idea di come lo stile gotico fu interpretato in Italia, paese quest’ultimo in cui nacque l’urbanistica medioevale (oltre che in Germania e Francia dove vi fu una discreta fioritura di centri urbanizzati). Per meglio comprendere la tematica urbanistica, riguardante nello specifico il territorio senese, dobbiamo brevemente ricordare alcune vicende della Siena del XIII e XIV secolo. La città acquisì considerevole importanza politica e i suoi abitanti dovevano avere un indubbio orgoglio civico. Erano convinti, infatti, di vivere in una città che possedesse gli

²¹ Cf. C. N. Schulz, *Significato dell’architettura occidentale*, Electra.



edifici, le strade e le piazze più belle. Nel 1339 iniziò il più ambizioso progetto italiano per una cattedrale gotica, ma già nel 1348 questo periodo così glorioso ebbe a terminare, in quanto un'epidemia di peste decimò di tre quarti la popolazione.

Nonostante, l'ubicazione di Siena in territorio collinare e la morfologia urbana rilevi un tessuto organico di natura apparentemente spontanea, nei fatti, la città era appositamente regolata da strumenti capaci di normare l'edilizia e l'assetto urbanistico, in quanto essa possedeva il più sviluppato codice edilizio del medioevo, e dobbiamo quindi pensare che la pianificazione abbia avuto un aspetto senza dubbio non secondario nella realizzazione di un paesaggio urbano armonioso²².



Figura 1 - Siena – paesaggio urbano intorno a Piazza del Campo.

A Siena esisteva un ufficio specializzato nell'abbellimento della città. Gli ufficiali dell'ornato, verificavano che ogni edificio e ogni affaccio su strada pubblica, venisse realizzato secondo i regolamenti e l'ordine costruttivo. A titolo d'esempio, basti citare che, nel 1297 fu imposto che tutti gli edifici antistanti la piazza principale avessero la stessa tipologia di finestra.²³ In particolare al sistema stradale tripartito (a forma di Y), che descrive i percorsi che uniscono Siena con il nord (Firenze), il sud (Roma) e l'ovest (il mare), fanno da contrappunto le quattro chiese conventuali, che segnano gli "angoli" dell'insediamento urbano. Le strade principali presentano una continuità più accentuata, che ne esprime la valenza pubblica, mentre la viabilità secondaria privata rappresenta un sistema irregolare subordinato.²⁴ Elemento di armonizzazione complessivo è l'uso generalizzato del mattone. Quest'ultimo è impiegato come materiale da costruzione predominante che unifica, in qualche modo, l'irregolarità dell'articolazione compositiva e planimetrica.

2.2 Confronto con altri centri medievali

Nella città di Gubbio, lo stesso ruolo unificante del mattone visto a Siena è svolto, invece dall'utilizzo pressoché generalizzato della pietra. Nel caso di Siena, data l'irregolarità del

²² Cf. J. Bruttini, *La costruzione di Siena Medievale*, All'insegna del Giglio.

²³ Cf. W. Braunfels, *Mittelalterliche Stadtbaukunst in der Toskana*, Gebr. Mann. Verlag.

²⁴ Cf. G. Villa, *Siena Medievale, la costruzione della città nell'età "ghibellina" (1200-1270)*, Bonsignori.

sito, le mura assumono un'importanza meno pregnante ai fini della definizione dell'assetto urbano²⁵. Più o meno nello stesso periodo (1321-22), a Gubbio si ha il più significativo episodio della storia urbana della città, che porta alla sua radicale trasformazione. Viene deliberato, infatti, di spostare la sede del palazzo comunale dalla parte alta della città verso il centro, in modo da ricomprendere tutti e quattro i quartieri cittadini in parti significative²⁶.

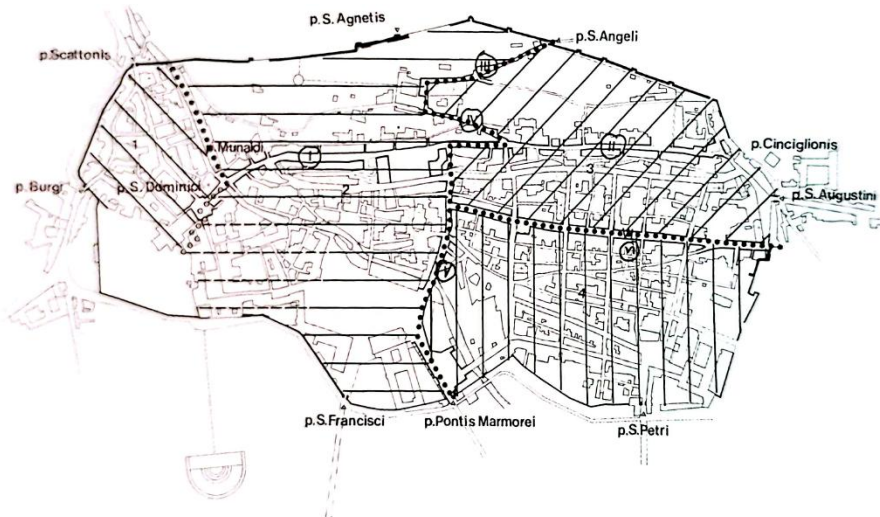


Figura 2 - Gubbio – Ricostruzione delle delimitazioni dei quartieri intorno al 1349.

La mirabile sistemazione urbanistica è rappresentata dal complesso monumentale di Piazza Grande (ex Piazza della Signoria), vero cuore pulsante della città, dove il Palazzo del Podestà si contrappone, seppur in maniera defilata, al Palazzo dei Consoli, generando una complementarità sicuramente ardita ma molto efficace, che riafferma le ragioni laiche della democrazia al centro della vita cittadina²⁷.

Nel Rinascimento, Gubbio (passata in mano ai Montefeltro nel 1383) mantiene un ruolo importante, ma solo a livello produttivo, rispetto al ruolo politico preminente di Urbino. Infatti, a parte l'interesse del Duca Federico (nato a Gubbio), che dota la città di un Palazzo Ducale, e favorisce il completamento di alcuni interventi in Piazza Grande e/o qualche altro edificio isolato, Gubbio non è più al centro di un sistema in vitale trasformazione. Basti osservare che le mura urbane, a eccezione di qualche intervento localizzato (oltre che la loro riduzione in altezza), sono sostanzialmente mantenute nella loro perimetrazione medioevale, e si presentano poco adatte a sopportare le nuove tecnologie di assedio (armi da fuoco). Il Duca di Urbino si preoccupa più di potenziare le fortezze ai confini territoriali del ducato e lungo la via Flaminia (principale arteria di collegamento), piuttosto che la città di Gubbio (decentrata e con scarso interesse strategico)²⁸. Da tutto ciò, si può vedere come le regolamentazioni cambino estremamente e relativamente in poco tempo, per adattarsi alle esigenze che i diversi aggregati urbani hanno avuto in meno di un secolo, siano stati completamente stravolti, dalle nuove esigenze difensive e strategiche.

²⁵ Cf. P. Micalizzi, *Storia dell'architettura e dell'urbanistica a Gubbio*, Officine.

²⁶ Cf. S. Capannelli, *La platea comunis e i palazzi pubblici di Gubbio*, Media Video.

²⁷ M. Belardi, *Il palazzo dei Consoli a Gubbio e il centro urbano trecentesco*, Quattroemme.

²⁸ Cf. P. Micalizzi, *Storia dell'architettura e dell'urbanistica a Gubbio*, Officine



3. IL RINASCIMENTO E LA NASCITA DELL'URBANISTICA MODERNA

3.1 La nascita delle città ideali: principi e realizzazioni

Nel Rinascimento, in seguito allo spirito di rinnovamento, all'interesse per le forme classiche e ai relativi rapporti compositivi, vi furono vari tentativi di promuovere una città ispirata a principi ideali. Intorno al XV e XVI secolo, architetti, artisti e filosofi cominciano a immaginare città perfette, fondate su principi di armonia, simmetria e funzionalità. Questi progetti non erano solo esercizi estetici, ma anche tentativi di rispondere a problematiche sociali, igieniche e di sicurezza. Le città ideali come Palmanova erano caratterizzate da forme geometriche regolari, spesso a pianta stellare o quadrata, con strade larghe e spazi aperti che facilitavano la circolazione e la difesa.²⁹

È solo nel 1499 a Ferrara, che si pongono le basi della moderna urbanistica. Il progetto di quest'ultima, infatti, rifletteva l'ideale rinascimentale di città come organismo armonico e funzionale, dove l'ordine geometrico non era solo estetico ma anche strumentale a rispondere alle esigenze sociali, economiche e difensive. Il Duca Ercole I d'Este volendo ampliare la città, incaricò l'arch. Biagio Rossetti di provvedere alla progettazione. Questi, con mirabile capacità, riuscì a collegare la città vecchia alla nuova, secondo un ordinato schema urbanistico (prevedendo strade, piazze, edifici pubblici, verde urbano, oltre che lotti edificabili), anticipando in qualche modo le zonizzazioni moderne.

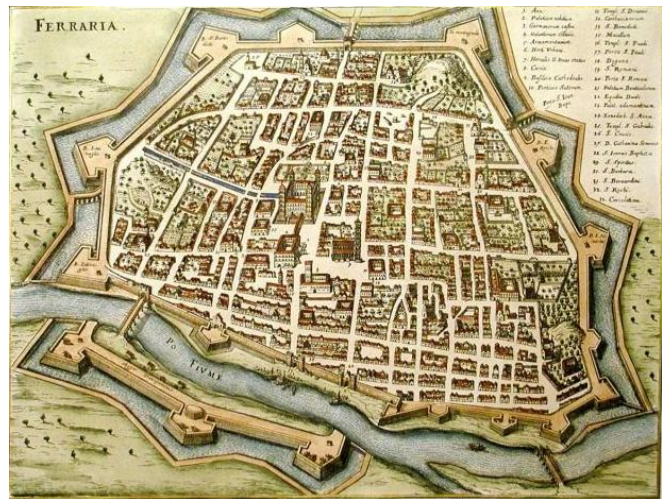
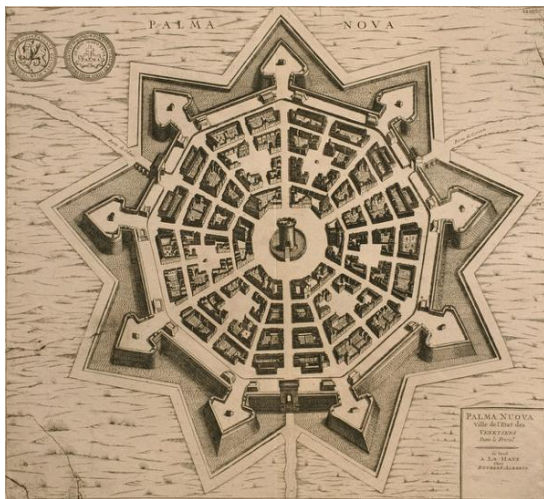


Figura 3 – (a) Palmanova – Mappa della città; (b) Ferrara – Mappa della città.

Certo, si era compiuto un notevole passo avanti rispetto all'istituto dell'ornato senese del '300 e alle intuizioni di famosi architetti e pianificatori, come Sebastiano Serlio³⁰ e Leonardo da Vinci³¹. Con l'Addizione Erculea si concretizzava, infatti, la pianificazione complessiva dello sviluppo della città. Essa si inserisce nel quadro delle grandi trasformazioni rinascimentali e può essere vista come una precorritrice della pianificazione urbanistica moderna, perché, pur conservando elementi di spontaneità,

²⁹ Cf. P. Portoghesi, *Dopo l'architettura moderna*, Laterza.

³⁰ "Nel VI libro di architettura, inedito per secoli, ha trattato le questioni delle ambientazioni di tutti li gradi di homini e arriva a toccare il problema urbanistico e la tematica tipologica, sociale e antropologica ad essa connessa". Cf. P. Portoghesi (a cura di), *Dizionario enciclopedico di architettura e urbanistica*, Istituto Romano.

³¹ "In una serie di studi mostra la concezione di città ideale: evidenzia soprattutto le vie di comunicazione d'acqua e di terra, che determinano schemi a scacchiera, e i percorsi principali e di servizio verticali e orizzontali, vere e proprie vene della città su diversi livelli". Cf. P. Portoghesi (a cura di), *Dizionario enciclopedico di architettura e urbanistica*, Istituto Romano.



introduce una progettazione più coerente e geometrica, con l'uso di assi viari diretti e spazi pubblici più ampi³².

A titolo d'esempio, in Francia si dovette aspettare molto più a lungo per avere una minima disciplina urbanistica. Con l'editto di Enrico IV, nel 1607 fu introdotto l'istituto dell'allineamento delle facciate dei fabbricati (ma importante risulta la previsione di una autorizzazione a costruire *congè* che sarà di fatto precursore della "licenza" o "concessione edilizia"). In pratica, il re, attraverso questo editto, iniziava a controllare e regolamentare le attività edilizie, introducendo un sistema di controllo preventivo che sarebbe poi diventato un elemento fondamentale della gestione del territorio³³.

4. LA RIVOLUZIONE INDUSTRIALE E LA NORMATIVA EDILIZIA MODERNA

4.1 Urbanizzazione rapida, problemi sociali e l'urgenza di regolamentazione

La genesi moderna della regolamentazione edilizia affonda le radici nel tumultuoso cuore della Rivoluzione Industriale. Quando le ciminiere cominciarono a disegnare l'orizzonte delle città inglesi, e il rombo delle macchine a vapore scandiva il ritmo della vita urbana, le strutture sociali e spaziali delle città preindustriali si rivelarono improvvisamente inadeguate. In pochi decenni, la crescita urbana superò ogni previsione. Le città si gonfiarono di abitanti attratti dalle nuove opportunità economiche. I centri storici, un tempo concepiti per un'economia artigianale e mercantile, vennero compressi da una pressione demografica e costruttiva senza precedenti³⁴. Case sovrapposte, cortili angusti, strade malsane: nacquero i famigerati *slums*, simbolo di degrado ma anche di un'emergente questione sociale che non poteva più essere ignorata³⁵.

Fu in questo contesto che i primi provvedimenti legislativi iniziarono a configurarsi non solo come strumenti di controllo, ma anche come espressioni di una nuova coscienza urbana. L'Inghilterra, pioniera della Rivoluzione Industriale, fu anche la prima a dotarsi di un impianto normativo moderno, con il *Public Health Act* del 1848. Nelle prime righe di tale legge si delineava un principio radicale: l'edificio non poteva più essere pensato solo come bene privato, ma come elemento di un sistema collettivo, condizionante la salute, il benessere e l'ordine della collettività³⁶.

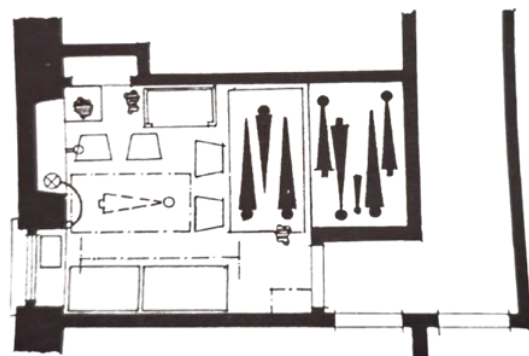


Figura 4 – (a) Abitazioni operaie in Inghilterra in una incisione di Gustave Doré (*Slums*);
(b) Esempio di abitazione operaia sovrappollata a Glasgow.

³² Cf. L. Benevolo, *Storia dell'architettura moderna*, Laterza.

³³ Cf. D. Pesco – A. Hopkins, *La città del seicento*, Laterza.

³⁴ Cf. L. Benevolo, *Storia dell'architettura moderna*, Laterza.

³⁵ Cf. G. K. Koenig – B. Furiozzi, *Tecnologia delle costruzioni (vol.III)*, Le Monnier.

³⁶ Cf. E. Free, *The Public Health Act of 1848*, in *Bulletin of the World Health Organization*.



Da quel momento, la regolamentazione edilizia si sarebbe evoluta con progressiva complessità. Infatti, nel 1866 fu emanata una nuova e più progredita legge sanitaria, *l'Artisans' and Labourers' Dwelling Act*. Quest'ultima torna sull'argomento dell'edilizia popolare introducendo il concetto di esproprio con indennizzo inferiore al valore di mercato, che da questo momento in poi, sarà uno dei punti e/o strumenti fondamentali di diversi programmi urbanistici. Infine, altri passi in avanti sono stati fatti nel 1875 e nel 1890, quando lo *Housing of Worker Class Act* unificò tutte le leggi sanitarie e sull'edilizia popolare³⁷.

Tuttavia, non si pensi che i benefici delle prime leggi sanitarie e di quelle sull'edilizia popolare trasformarono immediatamente i quartieri operai. Le leggi diventarono efficaci solo dopo un periodo di assestamento, e dopo che si formò, presso le amministrazioni pubbliche, un personale adeguatamente preparato, capace di farle applicare. Le limitazioni che furono introdotte dalle leggi resero più costosi gli alloggi, e gli inquilini non furono in grado di sopportare gli affitti aumentati e respinti verso nuovi alloggi precari, in zone periferiche. Infine, le norme delle prime leggi, puramente quantitative, rimediarono alle più gravi deficienze d'ordine igienico, ma resero se possibile, ancor più uniformi e ossessive le strade dei quartieri operai, e furono anche responsabili dei meccanici allineamenti di molti quartieri della seconda metà dell'800³⁸.

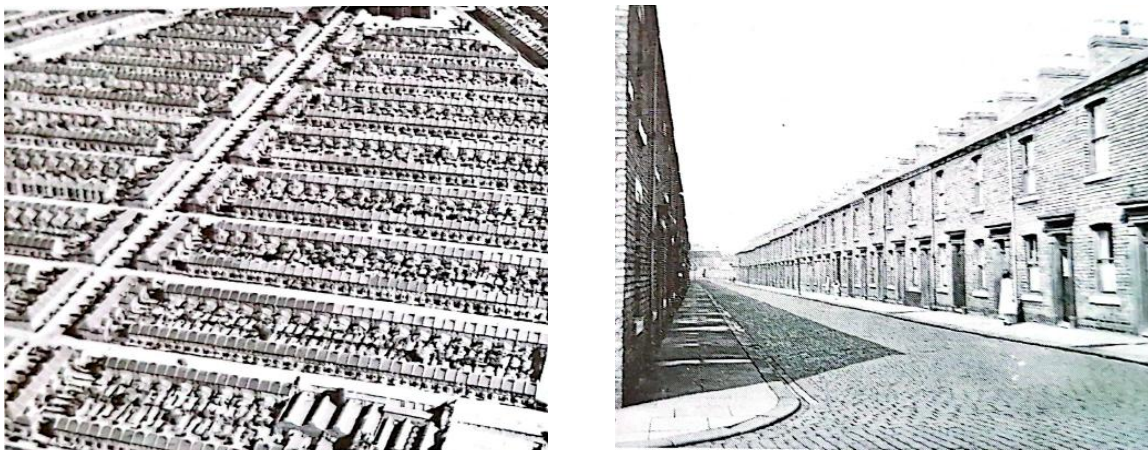


Figura 5 - Edilizia by law a Londra.

Tuttavia, come in sede politica il *Reform Bill* sancisce l'iniziativa popolare e la capacità di adattare gradualmente le istituzioni allo sviluppo delle idee e delle condizioni materiali, attraverso l'attività parlamentare, così le prime, imperfette leggi sull'edilizia stabiliscono il precedente per il controllo continuo delle autorità locali e degli organi tutori centrali sullo sviluppo e la trasformazione della città. Anche i campi d'azione rispettivi delle due autorità sono stabiliti fin dal principio, affidando alle amministrazioni locali le iniziative concrete, agli organi centrali la cornice legislativa e la definizione degli standards minimi e massimi: distinzione ancora valida per la pianificazione moderna³⁹ (ad esempio, gli standard in Italia vedono la loro applicazione generalizzata e vengono normati con il DM n. 1444 del 2 aprile 1968, che detta una dotazione minima di standard in tutti i comuni, ai

³⁷ Cf. L. Benevolo, *Storia dell'architettura moderna*, Laterza.

³⁸ Cf. L. Benevolo, *Storia dell'architettura moderna*, Laterza.

³⁹ Cf. L. Benevolo, *Storia dell'architettura moderna*, Laterza.



fini della formazione di nuovi strumenti di pianificazione, suddividendo il territorio in 6 zone omogenee).

Se nel XIX secolo dominavano preoccupazioni igienico-sanitarie (come garantire la ventilazione naturale, l'esposizione alla luce del sole, la distanza tra fabbricati) il XX secolo avrebbe portato con sé esigenze ben più articolate.

5. NORMATIVA IN ITALIA E NELLA REGIONE UMBRIA

5.1 Evoluzione della normativa

In Italia, la disciplina urbanistica moderna è regolata a livello legislativo con la Legge 25.06.1865 n° 2359⁴⁰ sulle espropriazioni⁴¹ per motivi di pubblica utilità (per altro ancora valida nelle sue linee essenziali). È solo con il 1942 comunque, che la problematica è affrontata in maniera organica, con la Legge n° 1150⁴² del 17.08.1942. Tale normativa va a regolamentare omogeneamente situazioni assai diversificate (vedi contenuti dei singoli regolamenti edilizi) e soprattutto ricomprende in maniera organica i dettami dei R.D.L. 25.03.1935 n° 640 e R.D.L. 22.11.1937 n° 2105⁴³.

Regolamento Edilizio⁴⁴ deriva dal latino *regula*, derivato da *regère*, governare, dirigere. Dunque, esso è uno strumento normativo avente carattere di autonomia, nell'ambito delle singole circoscrizioni comunali, con lo scopo di disciplinare le limitazioni imposte allo *Jus aedificandi* di romana memoria, in funzione di una corretta e razionale sistemazione degli insediamenti edilizi. Il Regolamento Edilizio, per sua natura, deve costituire una fonte completa di regolamentazione urbanistica, e come tale, anche se risulta espressione del potere normativo comunale in linea con le necessità e gli usi delle popolazioni di ciascun comune, deve comunque uniformarsi a tutte le disposizioni legislative vigenti in materia edilizia a partire dalla Legge urbanistica n° 1150/42 e s.m.i., e al T.U. della Legge sanitaria del 27.07.1934 n° 1265⁴⁵ e s.m.i.

Il potere di determinare le regole in materia edilizia derivò in *primis* ai Comuni dalla Legge 23.10.1859 n° 3702, relativa ai "regolamenti di ornato e polizia locale". Successivamente i regolamenti edilizi sono stati presi in considerazione dalla Legge 20.03.1865 n° 2248⁴⁶, che determinava la materia oggetto dei regolamenti, rimasta sostanzialmente immutata fino alle recenti modifiche normative, perlomeno nei principi ispiratori. Tali norme reiterate nella Legge 04.02.1915 n° 148⁴⁷, opportunamente ampliate da leggi speciali, sono rimaste valide per tutti i regolamenti edilizi, fino alla Legge n° 1150 del 17.08.1942, che all'art. 33 stabiliva in dettaglio il contenuto dei regolamenti edilizi, e all'art. 36 la procedura di formazione e approvazione degli stessi.

In particolare, il Regolamento Edilizio provvede a dettare norme, distinguendo tra quelle relative ai nuclei edilizi esistenti (es. centri storici), e quelle relative alle zone destinate a nuova edificazione e il rimanente territorio comunale. Le norme di carattere

⁴⁰ Questa legge introduce lo strumento del Piano Regolatore distinto tra Piano Regolatore Edilizio per la città esistente e Piano di Ampliamento per l'espansione ex novo delle città.

⁴¹ Si tratta del cosiddetto esproprio per Pubblica Utilità, istituito allo scopo di introdurre norme per il risanamento e l'ampliamento delle città, viste le precarie condizioni igieniche di molti aggregati urbani.

⁴² Legge Urbanistica fondamentale alla base della legislazione urbanistica italiana.

⁴³ Provvedimenti normativi italiani che stabilivano norme tecniche di edilizia con particolari prescrizioni per località colpite da terremoti. Provvedimenti abrogati dal DL n. 200/2008 e convertito con modificazioni dalla L. n.9/2009.

⁴⁴ Con l'art.33 della 1150/1942 ne furono definiti i contenuti e le regole di integrazione con il PRG. Oggi il RE è disciplinato, in via ordinaria, dall'art. 4 del DPR 380/2001.

⁴⁵ Testo Unico delle leggi sanitarie, ultimo aggiornamento con D.Lgs. n. 218/2023.

⁴⁶ Legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia. Ultimo agg. D.Lgs. n.50/2016.

⁴⁷ Nuovo testo unico della legge comunale e provinciale, ultimo aggiornamento D.Lgs. n. 267/2000.



generale (procedurali) hanno validità per l'intero complesso edilizio, e riguardano la composizione, la competenza e il funzionamento dei vari organi preposti alla disciplina urbanistica, la concessione edilizia (ora permesso a costruire), la progettazione, esecuzione e vigilanza dei lavori. Le norme che risultano di possibile differenziazione per zona, (norme a carattere squisitamente urbanistico e/o igienico-tecnico), fanno riferimento alle distanze e altezze degli edifici, alla loro tipologia e all'aspetto estetico, al dimensionamento volumetrico della costruzione, ai servizi tecnico-igienici e alla viabilità. Il Regolamento Edilizio, deve specificare i limiti territoriali (zone) in cui applicare la normativa. I comuni dotati di piano regolatore, debbono inoltre disciplinare la realizzazione delle lottizzazioni e le zonizzazioni.

A seguito del D.P.R. n° 8 del 15.01.1972⁴⁸, sono state delegate alle Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative statali in materia di urbanistica, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale. A seguito del D.P.R. n° 616 del 24.07.1977⁴⁹ sono state delegate alle Regioni le funzioni amministrative in materia di ordinamento di enti amministrativi dipendenti dalle Regioni e circoscrizioni comunali relativamente all'urbanistica, ai beni ambientali e protezione della natura (art.li 82-83).

La Regione Umbria con L.R. n° 52 del 27.12.1983⁵⁰ ha approvato il P.U.T. (piano urbanistico territoriale) avente una previsione programmatica stimata in 10 anni (art.lo 4 della L.R. n° 40 del 03.06.1975). Il P.U.T. delineava le caratteristiche del contenitore territoriale e il grado di utilizzo contestualmente al piano di sviluppo che investe, viceversa, "i contenuti economici e le azioni per ottimizzare le possibilità di sviluppo".

In base alla L.R. n° 40 del 03.06.1975⁵¹, sono stati definiti i comprensori, nonché la possibilità (art. 11) di istituire consorzi tra comuni per la gestione delle funzioni urbanistiche in materia di formazione degli strumenti urbanistici comprensoriali. L'art. 15 della L.R. 40/75 conteneva indicazioni in merito alla documentazione e i requisiti che dovevano possedere i P.U.C. (piani urbanistici comprensoriali).

La Regione Umbria con L.R. n° 37 del 02.05.1980⁵² attribuiva deleghe ai Comuni di comprensorio, in materia di urbanistica e accelerazione delle procedure di formazione degli strumenti urbanistici. La Regione Umbria, con la L.R. n° 29 del 08.06.1984⁵³ attribuiva alle Comunità Montane, nell'ipotesi di coincidenza territoriale con l'associazione dei comuni, la possibilità di acquisire sub delega in materia di beni ambientali (relativamente ad edifici di proprietà privata) ai sensi degli art.li 7-8-9-11-14-15 della L. n° 1497 del 29.06.1939. La Regione Umbria, con L. R. n° 26 del 18.08.1989 e a seguito dell'entrata in vigore della L. n° 431 del 08.08.1985, adeguava la Legge Regionale n° 52 del 27.12.1983, nonché modificava quanto previsto dalla L.R. n° 40 del 03.06.1975 e dalla L.R. n° 29 del 08.06.1984. In particolare, gli art.li 4 e 5 della L.R. n° 26/89 andavano a modificare l'art.14 e 15 della L.R. n° 40 del 03.06.1975 nella parte relativa al "contenuto dei piani urbanistici comprensoriali" e degli "elementi che compongono detti piani".

La Regione Umbria con la L.R. n° 6 del 17.04.1991⁵⁴ delegava alla Provincia le funzioni amministrative in materia di formazione dei piani urbanistici comprensoriali (cap. IV della

⁴⁸ Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali uffici. Ultimo aggiornamento D.L. n. 318/1986.

⁴⁹ Decreto che ha trasferito le funzioni amministrative statali in materia di urbanistica, beni ambientali e protezione della natura alle Regioni. Questo Decreto fondamentale ha riorganizzato la Pubblica Amministrazione. Ultimo agg. D.Lgs. n. 68/2011.

⁵⁰ Regione Umbria, approvazione del Piano Urbanistico Territoriale.

⁵¹ Regione Umbria, Norme per la definizione dei comprensori e per la formazione degli strumenti urbanistici.

⁵² Regione Umbria, deleghe in materia urbanistica ed accelerazione delle procedure di formazione degli strumenti urbanistici.

⁵³ Regione Umbria, Norme urbanistiche ed ambientali integrative.

⁵⁴ Regione Umbria, attribuzione e delega a Province e Comuni di funzioni amministrative in materia di urbanistica e beni ambientali.



L.R. n° 40 del 03.06.1975). Gli art.li 2 e 3 della L.R. n° 6/91 prevedevano che in caso le associazioni dei comuni e le Comunità Montane non avessero adottato entro il 31.12.1990 i P.U.C., il Consiglio Provinciale avrebbe approvato un documento programmatico preliminare per l'elaborazione del piano urbanistico comprensoriale. I comuni avrebbero dovuto deliberare la loro adesione al documento programmatico entro 60 gg. dalla trasmissione da parte della Provincia, ovvero formulando osservazioni e proposte, rinviandole a quest'ultima, la quale ne avrebbe tenuto conto nella successiva fase di adozione del piano. Scaduto infruttuosamente il termine, il documento si intendeva assentito. Il comma 4 specificava che i P.U.C. costituiscono parte della pianificazione territoriale provinciale, da definire in applicazione dei principi di cui al capo V della Legge n° 142 del 08.06.1990⁵⁵, con apposita Legge Regionale di riordino, ai sensi della L.R. n° 6/91.

Per l'adozione e l'approvazione dei P.U.C. si applicavano le disposizioni di cui agli art.li 16-17-18-19-20 della L.R. n° 40 del 03.06.1975 (in particolare veniva prevista la possibilità da parte della Regione di apportare modifiche per adeguare lo strumento di pianificazione al P.U.T.).

Il contenuto del P.U.C. ai sensi dell'art. 4 della L. R. n° 26/89 era assai vasto, andando ad interessare:

- a) le caratteristiche geologico idrogeologiche del territorio;
- b) le attività estrattive;
- c) i criteri di utilizzo del territorio agricolo;
- d) le reti infrastrutturali extraurbane;
- e) le attrezzature, gli impianti e i servizi pubblici di interesse collettivo e sociale, la programmazione settoriale;
- f) i beni storici culturali archeologici, paesistici ed ambientali (con riferimento alle aree vincolate dalle leggi 1497/39⁵⁶ e 431/85⁵⁷ (sostituito dal D.P.R. 490/99⁵⁸ titolo II, abrogato dal D.Lgs. 42/2004⁵⁹) e ne disciplinava l'uso, individuava le strategie di recupero, di riqualificazione e rivitalizzazione dei centri storici, secondo diverse caratteristiche storico culturali, tipologie, collocazione geografica, diverse condizioni e trasformazioni socio economiche e fisiche in atto;
- g) criteri di dimensionamento e localizzazione degli insediamenti abitativi, fruizione, elaborazione dei programmi regionali di edilizia pubblica;
- h) dimensionava aree per insediamenti produttivi e dettava criteri per la loro riorganizzazione, qualificazione e localizzazione, tenuto conto delle economie localizzative, nonché dell'ambiente e della salute;
- i) dimensionava capacità ricettiva turistica e dettava criteri per la localizzazione delle attività turistiche;
- l) dettava criteri per la localizzazione dei centri di commercio all'ingrosso e delle attività direzionali, anche in relazione agli insediamenti produttivi;
- m) individuava le zone nelle quali in maniera eccezionale poteva operarsi con P.P.E. di iniziativa pubblica (speciali obiettivi di interesse regionale e comprensoriale).

La L.R. n° 40 del 1975, di fatto, con la previsione di un livello di pianificazione intermedio tra P.U.T. e piani locali, introduce con il P.U.C. la sostituzione del P.R.G. comunale

⁵⁵ Legge sull'ordinamento delle autonomie locali. Ultimo aggiornamento D.Lgs. n. 267/2000.

⁵⁶ Legge sulla Protezione delle bellezze naturali. Ultimo agg. D.L. n. 112/2008.

⁵⁷ Legge Galasso, ha introdotto la tutela del paesaggio, applicando un vincolo paesaggistico su aree di particolare interesse ambientale per il loro valore storico/culturale, naturale e estetico.

⁵⁸ Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali.

⁵⁹ Codice dei beni culturali e del paesaggio. Ultimo agg. Legge n. 136/2023.



risultando sostanzialmente un P.R.G. intercomunale. Il comprensorio diventava ente unico intermedio. Le esperienze successive hanno mostrato le difficoltà applicative di tali presupposti. Dopo la L. 431/85, si è andata affermando una politica superiore per l'ambiente, innescando tutto un processo d'innovazioni normative, peraltro abbastanza frammentarie, che hanno stentato a inserirsi coerentemente nell'ambito della strumentazione urbanistica regionale (P.U.T., piano quadro parchi, procedura di impatto ambientale, direttive C.E.E.). Importante risulta il riaffermarsi del Comune come ente maggiormente rappresentato degli interessi della comunità. A tal proposito, il P.U.C. diventa piano di coordinamento e di indirizzo non più assimilabile al rango di P.R.G.. Avviene pertanto la riassegnazione ai comuni della gestione del P.R.G., con ruolo di coordinamento attribuito al P.U.C..

La modifica del quadro delle competenze in materia urbanistica ha prodotto sostanziali innovazioni anche dal punto di vista tecnico disciplinare, del modo di pensare l'urbanistica e i relativi piani. L'attenzione del pianificatore, si è spostata, infatti, dal territorio di un singolo comune a quello, quantomeno, del comprensorio. Ciò ha comportato la necessità di valutare con maggiore attenzione, ma anche con più possibilità d'incidere sui vari elementi e problematiche del territorio extraurbano, e, quindi, di conseguenza, anche sull'assetto paesistico ambientale. È stato compiuto sicuramente un salto di qualità nella pianificazione territoriale, per cui si è passati da un'urbanistica principalmente attenta a definire la forma *urbis*, a un'urbanistica in cui l'uso del territorio extraurbano e delle risorse territoriali, in *primis* l'ambiente, hanno assunto pari dignità rispetto ai problemi di sviluppo della città⁶⁰.

Ai fini di una corretta gestione delle potenzialità pianificatorie è opportuno condurre, comunque, delle analisi accurate e non viziate da fattori soggettivi. Il territorio deve poter essere rilevato con criteri scientifici nella sua oggettività. Il ruolo di strumento di coordinamento attribuito al P.U.C. e successivamente al P.T.C.P. (piano territoriale di coordinamento provinciale), nonché l'evoluzione della normativa statale di riferimento hanno liberalizzato in special modo gli interventi di manutenzione (dal momento che gli stessi sono considerati "minori" nell'ambito del comparto edilizio), comportando la necessità di avere uno strumento più specifico per salvaguardare la qualità urbana. A tal proposito, basti citare l'impatto della Legge n° 443/2001⁶¹ (art. 1 comma 6 lett. b) che prevede, tra l'altro, la possibilità di avvalersi della cosiddetta "*superDia*", anche nel caso di demolizione e ricostruzione totale dell'edificio esistente, sostanzialmente con il solo vincolo di conservarne la cubatura, in quanto l'intervento si classifica come ristrutturazione edilizia. Pertanto, si ha la necessità di avere una normativa comunale preparata ad affrontare le nuove esigenze, che non sia più solo procedurale, ma soprattutto sia uno strumento di progettazione (*vedi capitolo 4*).

Pur condividendosi la necessità di sburocratizzare il processo edilizio, si ritiene che ciò non possa disgiungersi da un atteggiamento particolarmente attento alla salvaguardia e valorizzazione della qualità edilizia. Perciò, occorre trovare una compensazione efficace, che attualmente appare essere quella di adeguare il Regolamento Edilizio, approfondendone gli aspetti di natura progettuale.

⁶⁰ Cf. G. Astengo, "Urbanistica", *Enciclopedia universale dell'arte*, vol.XIV, Istituto per la collaborazione culturale, Venezia-Roma 1966.

⁶¹ Legge che delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri investimenti per il rilancio delle attività produttive. Ultimo agg. D.Lgs. n.50/2016.

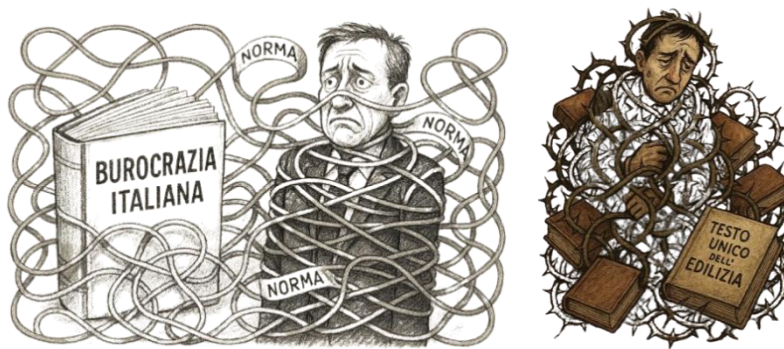


Figura 6 - Vignetta "Burocrazie Italiane".

A tal proposito, appare proficuo rivisitare i vecchi regolamenti, i quali contengono a volte, utili riferimenti a livello di vera e propria manualistica sulla progettazione. Infatti, il R.E. con il passare del tempo era andato perdendo gran parte del suo valore tecnico normativo, riducendosi per lo più ad affrontare aspetti procedurali. Viceversa, proprio la normativa tecnica presente nei regolamenti edilizi (estetica, sicurezza, igiene, ed altro), che negli ultimi decenni rischiava di avere solo un ruolo simbolico, dovrebbe essere potenziata. Sono stati affermati, così, quei principi tecnici, anche autonomi, che erano andati sempre più affievolendosi soprattutto nel secondo dopoguerra, a favore della preponderanza della normativa statale e portando il Regolamento Edilizio a essere strumento di mero rango rituale.

Lo Stato, infatti, a parte le leggi fondamentali sulla tutela del patrimonio artistico monumentale e paesaggistico del 1939 (L. 1089/39⁶² e L. 1497/39⁶³ – sostanzialmente ribadite con il D.P.R. 490/99, abrogate dal D.Lgs. 42/2004) non appare interessarsi molto della qualità edilizia. Eccezione può essere la L. n° 717 del 1949 riguardante le norme per l'arte negli edifici pubblici, che abbandona il concetto di mera salvaguardia dei valori esistenti, per affrontare anche il nuovo edificato. Tale interesse dello Stato viene esteso con la L. 765 del 1967⁶⁴ anche ai piani particolareggiati che incidono su immobili o aree vincolate ai sensi delle L. 1089/39 e L. 1497/39. Potrebbe comunque esserci come impedimento un errore costituzionale di fondo, basti pensare che la Costituzione (1948), all'art. 44 indica in maniera paradossale il principio di "sfruttamento del suolo" senza curarsi della sua salvaguardia. A volte la scienza è utilizzata in maniera contraddittoria, in quanto viene ad essere sostanzialmente mediata e indirizzata da esigenze politico-economiche.

Una delle ragioni, potrebbe ricercarsi nell'interesse solo sporadico, del diritto riguardo "il rischio". Ciò è negativo, in quanto il diritto potrebbe collegare il rischio alla responsabilità. Naturalmente può costituire un problema stabilire quando scatta la responsabilità, e quindi le occasioni relative da valutare, ma è sicuramente un argomento pregnante, insieme al capire chi "paga" la responsabilità e quando deve essere pagata.

Se si esamina l'art. 5 della Costituzione, si rileva che esso promuove l'autonomia amministrativa e in conseguenza l'autonomia ambientale. La legge attuale, è basata sul "negoziato" e quindi non può risultare uguale per tutti. Non esistono più "assolutezze", non esistono più in sintesi norme astratte generalizzate. L'istituto del "negoziato" non va però

⁶² Legge sulla tutela delle cose d'interesse artistico o storico. Ultimo agg. D.L. n. 200/2008.

⁶³ Legge sulla protezione delle bellezze naturali. Ultimo agg. D.L. n. 112/2008.

⁶⁴ Nota anche come "Legge Ponte", modifica ed integra la L.1150/42. Le modifiche riguardano principalmente estensioni alla Licenza edilizia. Ultimo agg. L. n.47/1985.



criminalizzato, perché è comunque un istituto fondamentale del diritto e quindi non contrario alla legge. È solo un sistema diverso di impostare la legge. Le regole del negozio, comportano l'impossibilità di attuare l'autoritarismo, in quanto non fa riferimento a regole generali astratte, e quindi in conseguenza la legge deve essere attuata con autorevolezza. L'ordine diventa quello della complessità, salvo poi negare la complessità.

Da questo consegue, che i Testi Unici⁶⁵, sembrano essere un po' "di facciata", in quanto la loro valenza non può essere generalizzata e quindi si realizza un'ulteriore complessità, dovendo andare a ritrovare soluzioni estremamente complesse per superare eventuali contrasti tra norme imperative contenute in testi unici ed eventuali accordi negoziali. Va anche detto che oggi, a livello comunitario esiste un grande interesse per l'ambiente, tanto che quasi la metà di tutte le norme comunitarie sono di tipo ambientale.

Il fatto che la Corte Costituzionale abbia ribadito in più occasioni, che in caso di contrasto tra normativa comunitaria e le norme interne ai singoli paesi, quest'ultime vadano disapplicate risultando recessive, ha avuto l'effetto di creare un ulteriore disagio, soprattutto per gli amministratori italiani. Ciò è motivato dal fatto che a Bruxelles si negozia il diritto comunitario e l'Italia si impegna a farlo con funzionari che spesso conoscono poco e male le lingue estere e, inoltre, sembrano non mostrare molto interesse per i problemi ambientali. Tutto questo comporta spesso l'accettazione, da parte dei cittadini, di norme che contrasterebbero con gli interessi dell'Italia. Va considerato poi, che il diritto comunitario è "chiaro" a differenza delle leggi italiane (normalmente complesse e di difficile lettura) e ciò rende assai arduo sfuggire ai suoi dettami. Tra l'altro, se si considera che solo con il D.P.R. n° 805 del 03.12.75⁶⁶ viene organizzato il Ministero dei Beni Culturali e Ambientali, si evince la scarsa importanza che fino ad allora aveva avuto l'ambiente a livello normativo di salvaguardia.

La Regione Umbria ha mostrato un certo interesse per i problemi ambientali, già da diversi anni, attivandosi in maniera se non organica, almeno diffusa. Un primo interesse si è focalizzato tra il 1974 e il 1978 con varie leggi aventi per lo più lo scopo di favorire il recupero dei centri storici, oltre che orientare circa la definizione degli ambiti territoriali. In attuazione del D.P.R. 616/77 viene avviato un processo di decentramento amministrativo, che porterà, dopo alterne vicende, a delegare i comuni (L.R. n° 6/91) riguardo le autorizzazioni ambientali ex Legge 1497/39 ed ex Legge 431/85 per le aree sottoposte a vincolo (autorizzazione su beni privati, a certe condizioni) e la Provincia circa le funzioni di pianificazione intermedia (P.U.C. poi P.T.C.P.), il tutto giustificato dall'inefficienza degli enti territoriali intermedi, come le Comunità Montane e i consorzi dei comuni, nel gestire le problematiche amministrative e di programmazione in materia di urbanistica e beni ambientali.

La provincia di Perugia con atto di consiglio provinciale n° 76 del 18.07.00 ha approvato il P.T.C.P., e con atto di consiglio provinciale n° 59 del 23.07.02 ha approvato la variante al P.T.C.P. di adeguamento al P.U.T. (la Regione Umbria con Legge Regionale n° 27 del 24.03.00 ha approvato le "norme per la pianificazione urbanistica territoriale" con successive modificazioni ed integrazioni in vigore dal 30.11.2011). La Regione Umbria, negli ultimi anni ha accentuato l'interesse per il recupero edilizio e la valorizzazione della qualità urbana, andando ad approvare tutta una serie di iniziative per favorire l'introduzione nei comuni di normative specifiche. Basti citare la D.G.R. n° 6368 del 09.12.1998 con la quale veniva adottato il Regolamento Edilizio ed Urbanistico Comunale Tipo (indirizzi ai comuni

⁶⁵ Testo Unico è una raccolta organica di leggi e atti normativi preesistenti che disciplinano una singola materia, con lo scopo di semplificare e rendere più coerente la legislazione.

⁶⁶ DPR sull'organizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali. Ultimo agg. DPR n. 441/2000.



per la redazione dei rispettivi regolamenti, ai sensi dell'art. 14 della L. R. 21.10.1997 n° 31⁶⁷), o la D.G.R. n° 1066 del 28.07.1999⁶⁸ con la quale veniva adottato il "regolamento tipo per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente e modifiche al capo VI del regolamento edilizio e urbanistico tipo adottato con precedente Delib. 09.12.1998 n° 6368". La Regione Umbria, con D.G.R. n° 984 del 01.08.2001⁶⁹ ha adottato integrazione al regolamento tipo del recupero edilizio (adottato con D.G.R. n° 1066 del 28.07.1999), con allegato il repertorio dei tipi e degli elementi ricorrenti. Tale strumento, peraltro oggetto di diversi convegni atti a sensibilizzarne l'utilizzo, può essere sicuramente di efficace supporto per la redazione del regolamento edilizio comunale proprio in virtù del taglio tecnico progettuale, in linea con le esigenze della nuova pianificazione dei singoli territori comunali.

5.2 Esperienze dei regolamenti edilizi e intesa Stato - Regioni - Comuni del 2016

Negli ultimi anni, il settore edilizio ha assistito a un'evoluzione significativa dei regolamenti che ne disciplinano l'attività. Le sfide ambientali, l'innovazione tecnologica e i nuovi bisogni sociali hanno spinto molte amministrazioni a rivedere le norme edilizie, con l'obiettivo di favorire edifici più sostenibili, sicuri e inclusivi. Tuttavia, l'evoluzione normativa è ancora disomogenea, e molte esperienze locali, pur avanzate, faticano a trovare un'integrazione coerente a livello nazionale. Da qui emerge l'urgenza di una riforma organica dei regolamenti edilizi, capace di armonizzare le pratiche e affrontare le sfide del futuro⁷⁰.

Il Regolamento Edilizio Tipo⁷¹ (RET), approvato in sede nazionale nel 2016, aveva l'intento di uniformare i regolamenti a livello regionale e comunale. Il RET, infatti, stabilisce un insieme di definizioni tecniche comuni e criteri di qualità edilizia da rispettare, lasciando comunque spazio all'adattamento locale. La Regione Umbria, attraverso il Testo Unico Governo del Territorio (L.R. 1/2015), ha introdotto disposizioni e modifiche anche per quanto riguarda il regolamento edilizio, con particolare attenzione alla sua attuazione attraverso regolamenti regionali.

A seguito dell'intesa Stato - Regioni - Comuni del 20/10/2016⁷², le regioni avrebbero dovuto adottare il RET (Regolamento Edilizio Tipo) ai sensi dell'art. 2, co. 1 entro 180 giorni, pur tuttavia l'eventuale mancata adozione non preveda sanzioni. Rispetto a quanto previsto per le regioni, viceversa, per gli enti locali la violazione del termine per l'adeguamento produce conseguenze rilevanti. L'intesa stabilisce all'art. 2 co. 3, che entro il termine stabilito dalla Regione nel proprio atto di recepimento, i comuni adeguino i propri regolamenti edilizi per conformarli al regolamento tipo e ai relativi allegati, come eventualmente specificati e integrati a livello di normativa regionale. Decorso tale termine,

⁶⁷ Legge Regione Umbria, disciplina della pianificazione urbanistica comunale e norme di modificazione.

⁶⁸ Adozione del regolamento tipo per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente e modifiche al capo VI del regolamento edilizio e urbanistico tipo adottato con la precedente Delib. n.6368 del 1998.

⁶⁹ Regione Umbria, integrazione al regolamento tipo del recupero del patrimonio edilizio esistente, con allegato il Repertorio dei tipi e degli elementi ricorrenti nell'edilizia tradizionale.

⁷⁰ Cf. B. Secchi, *Prima lezione di urbanistica*, Laterza.

⁷¹ RET, è uno schema di norma, finalizzato a semplificare e uniformare le disposizioni edilizie e urbanistiche, fornendo un modello per i Comuni. Include definizioni uniformi e principi generali, permettendo a ciascun comune di adattare la disciplina alle specifiche caratteristiche del proprio territorio, creando così in regolamento locale che rispetti un linguaggio comune.

⁷² Intesa ai sensi dell'art. 8, co.6, della L. 5 giugno 2003 n. 131, tra Governo, le Regioni e i Comuni concernente l'adozione del regolamento edilizio tipo di cui all'art. 4, co. 1-sexies del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n.380.



le definizioni uniformi e le disposizioni sovra ordinate in materia edilizia trovano diretta applicazione, prevalendo sulle disposizioni comunali incompatibili⁷³.

Da precisare comunque, che *“il recepimento delle definizioni uniformi non comporta la modifica delle previsioni dimensionali degli strumenti urbanistici vigenti, che continuano ad essere regolati dal piano comunale vigente ovvero adottato alla data di sottoscrizione della presente intesa”* (art.2 co. 4 dell’intesa). Nei documenti ufficiali regionali (circolari/atti e relativi allegati) la Regione continua a richiamare il Regolamento Edilizio Tipo, ma testualmente lo definisce *“se pur non ancora recepito dalla Regione Umbria”*.

La Giunta regionale ha comunque aggiornato e modificato il Regolamento regionale attuativo (RR n.2/2015⁷⁴) con il Regolamento regionale 13/07/2023 n.5 (pubblicato sul BUR), che contiene integrazioni e richiami al RET, ma non equivale a un recepimento integrale/esplicito dello schema nazionale. La Giunta Regionale con atto del 14 maggio 2025 n. 439⁷⁵, ha provveduto a deliberare sull’accordo relativo alla Conferenza unificata del 27 marzo 2025. Repertorio n. 35/CU. Recepimento ed adeguamento da parte della Regione Umbria alle modifiche alla modulistica edilizia concernenti la segnalazione certificata di inizio attività, il permesso di costruire, la segnalazione certificata di inizio attività alternativa al permesso di costruire e la comunicazione d’inizio lavori asseverata.

6. RAPPORTO TRA R.E. E P.R.G.: LIMITI E CRITICITÀ

6.1 Definizione e natura giuridica dei due strumenti

Il Regolamento Edilizio e il Piano Regolatore Generale sono due strumenti fondamentali del governo del territorio. Pur avendo funzioni diverse, operano in maniera coordinata e complementare, con l’obiettivo comune di regolare lo sviluppo del territorio e garantire un’edilizia ordinata, sicura e conforme agli interessi collettivi⁷⁶.

Il Piano Regolatore Generale rappresenta lo strumento di pianificazione territoriale e definisce l’organizzazione generale del territorio comunale, suddividendolo in zone e stabilendo per ciascuna di esse le relative destinazioni d’uso e gli indici. Esso, è un piano di natura strategica, pensato per delineare gli indirizzi di sviluppo dei comuni nel medio-lungo periodo, redatto dal comune ma approvato anche a livello regionale, in quanto incide sull’assetto del territorio. Il Regolamento Edilizio, introdotto in Italia con la legge comunale e provinciale del 1865, è uno strumento normativo che disciplina le modalità costruttive degli edifici a livello comunale, garantendo il rispetto di standard tecnici, igienici, di sicurezza e vivibilità. Nel corso del tempo, il Regolamento Edilizio è stato oggetto di diverse modifiche e aggiornamenti, culminati nell’adozione del Regolamento Edilizio Tipo (RET) nel 2016, con l’obiettivo di semplificare e unificare le norme edilizie a livello nazionale. In particolare, appare interessante verificare il rapporto tra il RE e il PRG.

La diversità dei contenuti dei regolamenti edilizi tra Comune e Comune è rimasta anche quando, negli ultimi anni, le cose sono progressivamente cambiate (vedi adozione RET). Il Regolamento Edilizio è stato separato dal PRG, essendo considerato un atto regolamentare *tout court*, che pone definizioni generali di carattere normativo. Il PRG invece non è (solo) un regolamento, è soprattutto un atto amministrativo generale,

⁷³ Cf. S. Bigolato, *Come recepire il regolamento edilizio tipo*, in ialiaius.it

⁷⁴ Regione Umbria, norme attuative della LR n.1/2015 (Testo Unico Governo del territorio e materie correlate).

⁷⁵ Regione Umbria, repertorio n.35/CU. Recepimento ed adeguamento da parte della Regione Umbria alle modifiche alla modulistica edilizia concernenti la segnalazione certificata di inizio attività, il permesso a costruire, la segnalazione certificata di inizio attività alternativa al permesso di costruire e la comunicazione d’inizio lavori asseverata.

⁷⁶ Cf. J. G. Curcio, *Il governo del territorio: analisi ragionata del diritto dell’urbanistica*, Liguori.



riguarda ogni singolo terreno, e ha prescrizioni immediatamente operative, e dunque potenzialmente lesive e impugnabili al TAR, accanto ad altre prescrizioni che non lo sono.

La distinzione già è dibattuta a livello teorico, ma nella realtà spesso si perde.

Senza entrare nei dettagli, la separazione tra PRG e Regolamento Edilizio è chiara nel DPR 380/2001⁷⁷, in particolare negli articoli 4 e 2 co. 4, che riconducono il R.E. all'autonomia normativa dei Comuni.

I rapporti gerarchici e di integrazione normativa sono, in particolare per il Regolamento Edilizio una norma di grado inferiore rispetto alla normativa statale, regionale e al PRG stesso. Esso deve conformarsi alle definizioni e ai contenuti previsti da fonti superiori; in caso di contrasto, le disposizioni del RE possono essere disapplicate o annullate. Storicamente, il Regolamento Edilizio deriva dai regolamenti d'ornato pre-unitari che hanno svolto un ruolo integrativo alle Norme Tecniche di Attuazione del PRG (*vedi capitolo 2*). Tuttavia i due strumenti hanno una funzione complementare e operativa. Infatti, il PRG definisce “cosa” è possibile realizzare sul territorio, ovvero: le destinazioni d'uso, vincoli, infrastrutture. Mentre il RE definisce “come” realizzarlo: parametri tecnici, modalità costruttive e procedure amministrative. Inoltre, il Regolamento Edilizio non può essere considerato in isolamento: esso svolge un ruolo tecnico e operativo essenziale all'interno delle previsioni urbanistiche stabilite dal PRG. La sua efficacia dipende dalla coerenza normativa, dall'adeguamento agli strumenti sovraordinati e dal livello di integrazione. In contesti normativi avanzati, la sua funzione dovrebbe essere valorizzata non solo per disciplinare aspetti tecnici, ma anche per garantire coerenza e qualità nell'attuazione delle trasformazioni urbane. Il Piano Regolatore Generale e il Regolamento Edilizio sono strumenti strettamente interconnessi che, agendo a livelli diversi, garantiscono una pianificazione urbana coerente, ordinata e sostenibile, tutelando l'interesse pubblico e la qualità del territorio.⁷⁸

6.2 Limiti e criticità applicative

I regolamenti edilizi rappresentano uno strumento fondamentale per garantire la sicurezza, la sostenibilità e la qualità degli edifici nelle aree urbane. Tuttavia, nonostante la loro importanza, molti di questi regolamenti presentano limiti e mancanze che ne compromettono l'efficacia e l'adeguatezza rispetto alle esigenze contemporanee.

Uno dei principali limiti riguarda l'aggiornamento normativo. Spesso i regolamenti edilizi sono basati su standard obsoleti che non tengono pienamente conto delle nuove tecnologie costruttive, delle innovazioni in campo energetico o delle più recenti normative ambientali. Questo ritardo può portare a edifici meno efficienti dal punto di vista energetico e a una gestione meno sostenibile delle risorse⁷⁹. Un'altra problematica riguarda la rigidità delle norme. Molti regolamenti sono caratterizzati da criteri rigidi e poco flessibili, che non sempre permettono di adattarsi alle diverse peculiarità del territorio o alle specifiche esigenze progettuali. Questa mancanza di flessibilità può limitare la creatività dei progettisti e ostacolare soluzioni innovative e personalizzate. Inoltre, i regolamenti spesso trascurano aspetti fondamentali legati alla qualità della vita degli abitanti, come il benessere psicologico, il design bioclimatico o la connessione tra spazi interni ed esterni. Manca una visione integrata che consideri non solo aspetti tecnici e normativi, ma anche sociali, culturali e progettuali.

⁷⁷ Testo unico delle disposizioni legislative e regolamenti in materia edilizia. Ultimo agg. DL n. 202/2024.

⁷⁸ Cf. J. G. Curcio, *Il governo del territorio: analisi ragionata del diritto dell'urbanistica*, Liguori.

⁷⁹ Cf. P. Urbani, *Lo stato dell'urbanistica, viaggio nella disciplina e nella società*, G. Giappichelli.



7. VERSO UN NUOVO REGOLAMENTO EDILIZIO

7.1 L'analisi morfologica urbana, secondo Saverio Muratori, come ponte tra passato e presente

Gli studi tipo-morfologici, sviluppati in modo inedito e originale, possono considerarsi nuclei tematici che meglio rappresentano l'intero portato teorico prodotto dalla cultura architettonica italiana del secondo dopoguerra. In quegli anni, tali studi produssero le categorie conoscitive e analitico-interpretative, delle prassi metodologiche e degli strumenti d'indagine che hanno permesso di esplorare in profondità il complesso fenomeno della città, e di affrontare le sue trasformazioni morfologiche (insite nei suoi processi storici) per mezzo della disciplina del progetto urbano. È in questo contesto culturale che si colloca, prima tra tutte, l'opera di Saverio Muratori, tanto che, gran parte dell'esperienza maturata in Italia dagli anni 60 in poi nell'ambito dell'analisi urbana risulta essere debitrice ai suoi studi sui processi formativi ed evolutivi della città storica, ovvero alla sua lettura critica delle fasi di sviluppo. Fu infatti la città storica il campo d'indagine specifico di queste ricerche analitiche: il tipo edilizio, la sua ripetizione a dare forma a parti di città, le sue varianti e le sue stratificazioni temporali, la dialettica tra permanenze e tessuti residenziali, tra pieni e vuoti, tra spazi interni ed esterni (chiusi e aperti) che hanno permesso di individuare le regole generali della sua costruzione⁸⁰. Eppure, nell'analisi della stratificazione storica delle morfologie urbane, emersero ulteriori concetti-chiave, tra cui, soprattutto, l'idea di organismo – l'intrinseca "capacità di organizzarsi delle cose, che si esprime nella loro forma" - il concetto di storia operante e, infine il concetto di ambiente territoriale.

Nel percorso intellettuale di Muratori, l'indagine analitica della città storica rappresenta perciò l'incipit, il tassello iniziale dell'elaborazione di una serie di concetti teorici che si concatenarono vicendevolmente nel corso degli anni, sfociando nella definitiva e globale messa a punto di uno "schema di inquadratura critica del nuovo problema del territorio".⁸¹ Ed è quindi proprio attraverso la figura di Saverio Muratori che il rapporto con il territorio ha segnato finanche le origini della scuola italiana del progetto urbano e degli studi urbani tipo-morfologici. Un esempio evidente, si può ritrovare nella maglia urbana irregolare ma coerente, con strade strette e tortuose che si snodano in piazze di diversa dimensione e importanza, appunto, nella Siena medievale (vedi capitolo 2.1). In questo caso si può notare come le proporzioni degli edifici e lo spazio pubblico sono governate da un equilibrio che conferisce un senso di continuità e armonia. Infine, si veda la forma a conchiglia della Piazza del Campo, che non è casuale, ma il risultato di un'antica regola compositiva: un luogo che si apre verso un punto focale e si sviluppa a raggiera, creando una continuità visiva e spaziale, che guida il flusso delle persone e integra la piazza con il tessuto urbano circostante.

Questi elementi considerati nel loro insieme, rappresentano esempi di analisi morfologiche in quanto descrivono un modo "codificato" di organizzare lo spazio pubblico, che risponde a esigenze funzionali, estetiche e sociali radicate nella tradizione storica di Siena. Queste, vengono studiate non solo come elementi fissi ma come principi vivi, da rispettare e reinterpretare nelle progettazioni contemporanee per mantenere la continuità culturale della città e rappresentano la chiave per una progettazione consapevole e rispettosa che unisce tutela e innovazione. Per la città di Siena, questo

⁸⁰ Cf. S. Tagliacucchi, *L'analisi del territorio secondo Saverio Muratori*, in 9° CTV Roma.

⁸¹ Cf. C. Rovagnati, *L'invenzione del territorio*, Franco Angeli.



significa mantenere il carattere storico e l'armonia urbana, promuovendo al contempo uno sviluppo capace di integrare il nuovo senza compromettere l'identità della città.

7.2 L'edificio come bene collettivo: il contesto urbanistico

L'edificio, inteso come bene collettivo⁸², assume un ruolo fondamentale non solo dal punto di vista architettonico o sociale, ma soprattutto all'interno del sistema più ampio dell'urbanistica e delle normative edilizie. La sua collocazione nello spazio urbano e il rispetto delle regole che governano la costruzione e l'uso degli edifici sono elementi essenziali per garantire che esso contribuisca al benessere della comunità, alla qualità dello spazio pubblico e alla sostenibilità ambientale.

Nel contesto urbanistico, l'edificio non è mai un elemento isolato, ma parte di un sistema complesso fatto di infrastrutture, reti di mobilità, spazi verdi, attività produttive e residenziali. La pianificazione urbanistica ha il compito di definire come e dove gli edifici possono essere collocati, tenendo conto delle esigenze della collettività, della compatibilità ambientale e della fruibilità degli spazi⁸³. In questo senso, è doveroso rispettare il disegno urbano che mira a creare città vivibili, equilibrate e inclusive. Ad esempio, la distribuzione degli edifici deve favorire l'accesso ai servizi, la qualità degli spazi aperti e la mobilità sostenibile. Le densità edilizie, le altezze e le destinazioni d'uso sono stabilite per preservare l'identità dei quartieri e garantire una convivenza armoniosa tra diversi usi urbani⁸⁴.

7.3 Innovazioni tecnologiche e sostenibilità delle normative future

L'urbanistica e l'edilizia stanno attraversando una fase di trasformazione profonda, alimentata dalle rapide innovazioni tecnologiche e dalla crescente necessità di sostenibilità ambientale. Le norme regolamentari future dovranno necessariamente integrare queste due dimensioni per guidare lo sviluppo di edifici e città più intelligenti, resilienti e rispettose dell'ambiente⁸⁵.

Le nuove tecnologie stanno rivoluzionando il settore in tutti i suoi aspetti: dalla progettazione alla costruzione, dalla gestione energetica all'uso quotidiano degli edifici. Il contesto globale di emergenza climatica impone una rivoluzione anche nelle norme che governano l'edilizia, pertanto, la sostenibilità non può più essere un'opzione, ma un requisito imprescindibile del costruire. Le norme future dovranno fissare standard più severi per l'efficienza energetica, la riduzione delle emissioni di CO₂, l'uso di materiali a basso impatto ambientale e la tutela delle risorse naturali⁸⁶.

Un aspetto cruciale sarà anche la promozione dell'economia circolare nel settore edilizio, attraverso il riciclo e il riuso dei materiali da costruzione (compresi quelli derivanti dalle catastrofi naturali), la progettazione per la disassemblabilità e la minimizzazione dei rifiuti. Inoltre, le normative dovranno incoraggiare la diffusione di soluzioni green, come tetti verdi, sistemi di raccolta e riutilizzo delle acque piovane, e la produzione di energia da fonti rinnovabili integrate negli edifici, anche attraverso premi volumetrici, anche per incentivarne la diffusione⁸⁷. Le leggi e i regolamenti dovranno essere flessibili e aggiornabili, capaci di accogliere rapidamente i progressi tecnologici e di rispondere alle nuove esigenze ambientali e sociali.

⁸² Cf. B. Secchi, *Prima lezione di Urbanistica*, Laterza.

⁸³ Cf. C. Aymonino, *Origini e sviluppo della città moderna*, Marsilio.

⁸⁴ C. Sitte, *L'arte di costruire le città*, Officine grafiche Antonio Vallardi.

⁸⁵ E. M. Bello, *Alcune definizioni di urbanistica: una ricognizione degli ultimi centocinquanta anni*, Licosia.

⁸⁶ M. Casini, *Costruire l'ambiente, gli strumenti e i metodi della progettazione ambientale*, Edizione Ambiente.

⁸⁷ Ibis.



7.4 La gestione del territorio e la pianificazione urbanistica integrata

La gestione del territorio rappresenta una delle sfide più complesse e cruciali per lo sviluppo sostenibile delle odierne comunità. Il territorio è un sistema multifunzionale, che include risorse naturali, aree agricole, insediamenti urbani, infrastrutture e spazi verdi. Per tale motivo diviene spesso necessario bilanciare esigenze spesso contrastanti, quali: sviluppo economico, tutela ambientale, coesione sociale e sicurezza. Solo una gestione attenta e consapevole può garantire la conservazione della qualità ambientale, la resilienza agli eventi climatici estremi e la qualità della vita delle persone. A tal fine è importante una pianificazione integrata, che superi la frammentazione tradizionale delle politiche territoriali, proponendo un approccio coordinato che coinvolge diversi settori e livelli di governo. Essa mira a definire strategie e strumenti che tengano conto simultaneamente degli aspetti sociali, economici, ambientali e culturali del territorio⁸⁸.

Un piano urbanistico integrato non si limita a zonizzare il territorio per usi specifici, ma promuove la connessione tra mobilità sostenibile, infrastrutture verdi, gestione delle risorse idriche, protezione del suolo e sviluppo residenziale⁸⁹. Quest'ultimo, inoltre, favorisce la partecipazione attiva della comunità e degli stakeholder locali, valorizzando le conoscenze e le esigenze di chi vive il territorio.

7.5 Proposte di riforma: verso un regolamento edilizio nazionale evoluto

Per avviare una riforma strutturale dei regolamenti edilizi, potrebbe essere necessario rafforzare il ruolo del Regolamento Edilizio Tipo estendendone l'applicazione e semplificando il quadro normativo su scala nazionale. Inoltre, potrebbero essere introdotti criteri minimi vincolanti su efficienza energetica, materiali ecocompatibili, attenzione al consumo di suolo, non più come opzioni, ma come requisiti di legge⁹⁰. Infatti, I regolamenti edilizi non sono da intendersi solo come strumenti tecnici, ma sono dei veri e propri dispositivi politici e culturali che plasmano il volto delle nostre città. Pertanto, sarebbe auspicabile una riforma organica che aggiorni e unifichi il quadro regolamentare nazionale (in parte recepita dai R.E.T), in grado di guidare con chiarezza e coerenza la transizione ecologica e sociale del settore edilizio. È necessario passare da una prospettiva calata sull'edificio alla dimensione urbana. A tal fine si potrebbero adottare misure premianti per incoraggiare i cittadini a raggiungere requisiti prestazionali migliorativi anche attraverso una riduzione degli oneri concessori o attraverso premialità volumetriche. Alcuni esempi potrebbero riguardare: la riduzione del consumo di acqua potabile, l'incremento della permeabilità del suolo, il rimpiego delle acque grigie, oltre all'utilizzo di materiali edili sostenibili⁹¹. Infine la riforma dei R.E. potrebbe coinvolgere attivamente i cittadini e i professionisti, attraverso processi comunicativi diretti poiché, è solo attraverso una procedura condivisa e dinamica che sarà possibile costruire uno strumento normativo moderno capace di sostenere uno sviluppo urbano equilibrato, sicuro e rispettoso. A tal fine, è auspicabile anche una sempre maggiore digitalizzazione delle procedure edilizie, atte a semplificare le pratiche amministrative e favorire la massima trasparenza.

⁸⁸ V. Gregotti, *Il territorio dell'architettura*, Feltrinelli.

⁸⁹ Cf. C. Valorani, *...verso la trasformazione*, Aracne.

⁹⁰ Cf. F. Asdrubali – G. Baldinelli – F. D'Alessandro, *I regolamenti edilizi comunali: strumenti per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico in edilizia*, in ResearchGate.

⁹¹ Cf. C. Barioglio, D. Campobenedetto, F. Frassoldati, M. Nigra, *Re-coding. Ripensare le regole della città*, in Quaderni Future Urban Legacy Lab.



7.6 Il ruolo della partecipazione pubblica nei regolamenti edilizi

La partecipazione pubblica potrebbe rappresentare sempre di più un elemento cruciale nella definizione, revisione e applicazione dei regolamenti edilizi. In un contesto urbano sempre più complesso e diversificato, coinvolgere attivamente la comunità nella gestione delle norme edilizie potrebbe favorire anche una maggiore comprensione da parte dei cittadini dei vincoli normativi imposti all'interno delle città. A titolo di esempio, si può spiegare ai cittadini il motivo per cui è necessario utilizzare determinati colori per gli infissi o particolari materiali locali più o meno adatti, piuttosto che altri. Questo processo può generare una maggiore consapevolezza tra i cittadini, motivandoli ad essere più responsabili nelle proprie scelte legate alle esigenze di rinnovamento e rafforzando il senso di appartenenza e responsabilità collettiva verso il patrimonio costruito⁹².

Tutto ciò è possibile attuarlo grazie al coinvolgimento della cittadinanza, sull'esempio di quanto avviene già per gli strumenti urbanistici attuativi, dove la partecipazione pubblica implica la partecipazione diretta dei cittadini, delle associazioni, degli operatori del settore e di altri stakeholder nel processo decisionale relativo alle norme che regolano la costruzione, la trasformazione e l'uso degli edifici. Questo tipo di collaborazione può assumere diverse forme, tra cui: consultazioni pubbliche, workshop, tavoli di lavoro, sondaggi o piattaforme digitali di dialogo. In questo senso è fondamentale progettare processi partecipativi chiari, trasparenti e guidati da facilitatori competenti. È importante, inoltre, investire in azioni di comunicazione e formazione, per rendere i temi edilizi più comprensibili e accessibili a tutti. La partecipazione, dovrebbe essere vissuta non come un mero adempimento formale, ma come un valore aggiunto che arricchisce la qualità normativa e promuove una cultura dell'abitare condivisa. Attraverso un coinvolgimento reale e strutturato, le comunità possono diventare protagoniste attive della trasformazione urbana, contribuendo a edifici e città migliori, più vivibili, inclusivi e rispettosi, in quanto i cittadini si responsabilizzano anche nelle scelte che possono compiere direttamente sui singoli edifici.

8. CONCLUSIONI

Ad oggi, l'edilizia è ancora una delle attività antropiche che influisce maggiormente sul consumo di risorse naturali e sulla qualità della vita (intesa nel rapporto tra edificato e ambiente circostante), rispetto alla quale si generano importanti alterazioni del microclima urbano e della permeabilità dei suoli.

Al fine di garantire uno sviluppo sostenibile, in modo da soddisfare le esigenze attuali e quelle delle generazioni future (così aggiornato, nel 2022, anche all'interno della nostra Costituzione⁹³), si rende necessario intervenire in questo settore per monitorarlo con attenzione. Bisogna iniziare a pensare, progettare, costruire, in maniera diversa rispetto al recente passato (in particolare quello della ricostruzione post secondo conflitto mondiale), puntando all'efficienza e alla corretta gestione delle risorse, senza tuttavia tralasciare le specificità locali che hanno fatto dell'Italia in generale, e dell'Umbria in particolare il territorio con borghi degni di essere tutelati per essere tra i più belli e

⁹² Cf. V. M. Lampugnani, *Contro le città usa e getta*, Bollati Boringhieri.

⁹³ Cf. Costituzione della Repubblica Italiana, art. 9 e art. 41 - All'art. 9 [...] "aggiungendo esplicitamente la tutela dell'ambiente, delle biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni" [...] e l'art. 41, anch'esso modificato, in cui si stabilisce che "l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, l'ambiente, la sicurezza, la libertà e la dignità umana, e che la legge deve prevedere programmi e controlli per indirizzare l'attività economica a fini sociali e ambientali". Pertanto, anche la Costituzione Italiana, attraverso gli articoli 9 e 41, riconosce il diritto delle future generazioni alla tutela dell'ambiente e a condizioni di vita sostenibili.



caratteristici, nonché dotati di grande qualità architettonica. In tal senso, il Regolamento Edilizio, che gli enti locali utilizzano per fornire le regole necessarie all'attività del costruire, può e deve svolgere un ruolo centrale per l'attuazione delle nuove politiche di sviluppo sostenibile degli edifici e delle città, valorizzando la qualità edilizia e puntando anche sulle specificità e valenze locali, quando indice di buona qualità e caratterizzazione del territorio.

Potrebbe essere interessante fare riferimento anche alle ricerche e al pensiero di Saverio Muratori, inteso soprattutto nella metodica applicativa, più che sulle opere architettoniche da lui realizzate, ovvero, in concreto, affinare le conoscenze, cercando di accompagnare i progettisti, i valutatori e i fruitori degli interventi, con linee guida che aiutino a entrare con migliore consapevolezza nel merito delle scelte, ma senza porre vincoli e/o normative troppo rigide e stringenti, garantendo possibili contrappesi atti a non impedire un possibile approccio propositivo e/o innovativo.

La valutazione degli interventi dovrebbe far capo a soggetti preparati e privi di condizionamenti di parte, dando quindi maggiore valore alle componenti tecniche opportunamente qualificate, come ad esempio gli esperti in materia architettonica e ambientale. Dovrà in ogni caso essere garantita la possibilità di ricorrere nei modi di legge riguardo esiti negativi delle valutazioni, al fine di una corretta dialettica tra cittadino ed istituzioni. Al fine di evitare il proliferare di conflitti, dovrebbe essere data la possibilità di illustrare gli interventi da parte dei progettisti nelle sedi decisionali, come peraltro già previsto in alcune normative regionali (rif. Regione Emilia Romagna L.R. n. 15 del 30.07.2013). In tal senso il regolamento edilizio può costituire utile ausilio, occupandosi espressamente ai sensi dell'art. 33 della legge urbanistica (rif. Legge 17 agosto 1942 n. 1150 così come modificata ed integrata), della composizione, delle attribuzioni e del funzionamento della commissione edilizia (ora commissione per la qualità architettonica e il paesaggio). Ad esempio, a tale commissione si potrebbe attribuire non solo parere consultivo, ma vincolante se espresso a maggioranza qualificata (ovvero comprendente almeno 2 esperti in materia architettonica e ambientale inseriti in appositi albi).

In sintesi *“la vera, grande novità introdotta da Muratori, che ancora oggi si stenta a comprendere nella sua sorprendente portata, è il fare della storia stessa, insieme, una lettura critica e un disegno organico, dove, come in ogni progetto di organismo architettonico, il succedersi degli eventi sono l'oggetto, con la loro disponibilità ad essere interpretati, e lo storico/architetto è il soggetto, con la propria capacità di leggere le cose nel mondo in modo sintetico e non neutrale, finalizzandole. Gli stessi termini che Muratori impiega sono architettonici, danno alla storia una forma”*⁹⁴.

Un primo passo, potrebbe essere quello di avere un Regolamento Edilizio flessibile e adattabile, capace di rispondere in modo dinamico alle mutate esigenze operative e alle novità introdotte da agenti esterni, riducendo così i tempi e le risorse impiegate per modificare normative frammentarie. In tal senso, nel 2024, la legge “salva casa” (L. n. 105/2024)⁹⁵ ha rappresentato un contributo significativo verso la semplificazione normativa, disciplinando la sanatoria di abusi e piccole difformità edilizie senza scadenze specifiche. Tale norma favorisce l'eliminazione di procedure farraginose e il contenimento dei contenziosi, spesso legati a difformità di natura quantitativamente modesta o banale.

⁹⁴ Cf. G. Strappa, *in l'universo organico di Saverio Muratori*, intervento presentato in convegno Saverio Muratori architetto a cento anni dalla nascita, tenutasi a ottobre 2012.

⁹⁵ Conversione in Legge, con modificazioni, del DL 29 maggio 2024, n.69, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica.



È altresì fondamentale sensibilizzare tutti gli stakeholder coinvolti nel processo edilizio e nella fruizione della città e/o dell'edificato in generale, affinché prestino sempre maggiore attenzione alla qualità del costruito e al rapporto con le emergenze naturali del territorio. In questo contesto, un ruolo primario spetta alla Commissione Comunale per la Qualità Architettonica e il Paesaggio (CCQAP)⁹⁶, chiamata a esprimere pareri preventivi sui progetti edilizi. Le prescrizioni dovrebbero prioritariamente mirare al miglioramento della qualità architettonica e all'uso di materiali coerenti con il contesto locale, senza però appesantire eccessivamente l'iter burocratico, che potrebbe tradursi in inutili ritardi e costi aggiuntivi. Pertanto, appare auspicabile un equilibrio tra rigore e flessibilità normativa, evitando formalismi meramente burocratici e promuovendo invece la partecipazione attiva di tutte le parti coinvolte, anche attraverso iniziative di sensibilizzazione, conferenze ed esempi virtuosi di qualità urbana e corretta fruizione degli spazi. Inoltre, è fondamentale che i "nuovi" R.E. siano facilmente comprensibili e applicabili, per evitare interpretazioni ambigue e agevolare il lavoro di professionisti e cittadini. Per arrivare a questo, è necessario incoraggiare il contributo di tutte le parti in causa, anche con azioni di sensibilizzazione a livello di conferenze e/o altre iniziative atte a far conoscere i corretti principi e gli esempi maggiormente riusciti di qualità urbana e appropriata fruizione degli spazi urbani. In tal senso potrebbe essere utile un processo partecipato per formare una consapevolezza in merito alle necessità eco compatibili dettate da provvedimenti normativi.

Un processo d'innovazione partecipato, dinamico e basato su evidenze scientifiche e sociali, permetterà ai Regolamenti di sostenere uno sviluppo urbano armonioso, resiliente, rispettoso dell'ambiente e del costruito giunto fino ad oggi. Inoltre, i "nuovi" Regolamenti Edilizi dovrebbero anche derivare da un costante dialogo tra conoscenza e tecnica, esigenze sociali e il raggiungimento di obiettivi ambientali, favorendo uno sviluppo urbano equilibrato e più sostenibile. Ciò anche attraverso la formazione di idonee linee guida. L'urbanistica ha una forte responsabilità nell'aggravarsi delle diseguglianze, pertanto i progetti di sviluppo e regolamentazione delle città dovrebbero essere i punti di partenza di ogni politica tesa al loro miglioramento⁹⁷.

BIBLIOGRAFIA

- Aymonino, C. – *Origini e sviluppo della città moderna* – ed. Marsilio.
- Belardi, M. – *Il palazzo dei Consoli a Gubbio e il centro urbano trecentesco* – ed. Quattroemme.
- Bello, Elisabetta M. – *Alcune definizioni di urbanistica* – ed. Licosia.
- Benevolo, L. – *Storia dell'architettura moderna* – ed. Laterza.
- Braunfels, W. – *Mittelalterliche Stadtbaukunst in der Toskana* – ed. Gebr. Mann. Verlag.
- Bruttini, J. – *La costruzione di Siena medievale* – ed. All'insegna del Giglio.
- Capannelli, S. – *La platea comunis e palazzi pubblici di Gubbio* – ed. Media Video.
- Casini, M. – *Costruire l'ambiente. Gli strumenti e i metodi della progettazione ambientale* – ed. Ambiente.
- Curcio, J. L. – *Il governo del territorio: analisi ragionata del diritto dell'urbanistica* – ed. Liguori.
- Del Pesco, Daniela & Hopkins, Andrew – *La città del seicento* – ed. Laterza.

⁹⁶ Regione Umbria, la CCQAP, è un organo consultivo tecnico che valuta l'inserimento degli interventi edilizi nel contesto urbano e paesaggistico, promuovendo la qualità del progetto e la sua armonizzazione con l'ambiente, istituita ai sensi dell'art. 112 della LR n1/2015.

⁹⁷ Cf. B. Secchi, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza.



- Gregotti, V. – *Il territorio dell'architettura* – ed. Feltrinelli.
- Koenig, G. K. & Furiozzi, B. – *Tecnologia delle costruzioni* (vol. 3) – ed. Le Monnier.
- Lampugnani, Vittorio M. – *Contro la città usa e getta* – ed. Bollati Boringhieri.
- Micalizzi, Paolo – *Storia dell'architettura e dell'urbanistica a Gubbio* – ed. Officine.
- Portoghesi, P. – *Dopo l'architettura moderna* – ed. Laterza.
- Portoghesi, P. – *Dizionario enciclopedico di architettura e urbanistica* – Istituto Romano.
- Ravagnati, C. – *L'invenzione del territorio* – ed. Franco Angeli.
- Schulz, Christian Norberg – *Significato dell'architettura occidentale* – ed. Electa.
- Secchi, B. – *Prima lezione di urbanistica* – ed. Laterza.
- Secchi, B. – *La città dei ricchi e la città dei poveri* – Laterza.
- Sitte, C. – *L'arte di costruire le città* – ed. Officine grafiche Antonio Vallardi.
- Urbani, Paolo – *Lo stato dell'urbanistica, viaggio nella disciplina e nella società* – ed. G. Giappichelli.
- Valorani, C. – *...Verso la trasformazione* – ed. Aracne.
- Villa, G. – *Siena Medievale, la costruzione della città nell'età "ghibellina" (1200-1270)* – ed. Bonsignori Editore.
- F. Asdrubali – G. Baldinelli – F. D'Alessandro, *I regolamenti edilizi comunali: strumenti per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico in edilizia*, in ResearchGate.
- A. Bagaini, C. Musacchio, F. Perrone, *Regole per l'abitare sostenibile*, in ResearchGate.
- C. Barioglio, D. Campobenedetto, F. Frassoldati, M. Nigra, *Re-coding. Ripensare le regole della città*, in Quaderni Future Urban Legacy Lab.
- C. Strappa, *L'universo organico di Saverio Muratori*, intervento presentato in convegno Saverio Muratori architetto a cento anni dalla nascita tenutasi a ottobre 2012.
- S. Bigolato, *Come recepire il regolamento edilizio tipo*, in ialiaius.it
- E. Fee, *The Public Health Act of 1848*, in Bulletin of the World Health Organization.
- S. Tagliazucchi, *L'analisi del territorio secondo Saverio Muratori*, in 9° CTV Roma.



NORCIA 2050: UNA VISIONE STRATEGICA DI RIGENERAZIONE ETICA E DIGITALE

Autore: Andrea Serena ⁽¹⁾

Supervisor: Prof. Francesco Asdrubali ⁽²⁾

(1) Studente del Master di I livello in Rigenerazione e resilienza urbana e territoriale, I edizione

(2) Professore ordinario di Fisica Tecnica Ambientale, Università per Stranieri di Perugia

1. INTRODUZIONE

Norcia e la Valnerina, rappresentano un archetipo delle aree interne italiane, un territorio di straordinaria bellezza paesaggistica e ricchezza culturale, ma anche di profonda fragilità. Le ferite inferte dal sisma del 2016 hanno agito da catalizzatore drammatico per processi di spopolamento già in atto da decenni, mettendo a nudo la vulnerabilità di un modello di sviluppo basato su un'economia tradizionale e su una mobilità terrestre complessa. La cittadina di Norcia, incarna questa duplice realtà di tesoro da preservare e di comunità a rischio. Questa tesi si propone di delineare una visione strategica per Norcia e la Valnerina proiettata al 2050, un percorso che vuole offrire gli spunti per una profonda rigenerazione del tessuto sociale ed economico. L'obiettivo è trasformare le attuali criticità in opportunità, affiancando all'economia tradizionale attuale, un nuovo pilastro fondato sull'alta tecnologia e sulla ricerca. Si ipotizza una traiettoria evolutiva per Norcia verso un modello di "Santuario Hi-Tech". In questa visione, i borghi parzialmente disabitati non sono più il simbolo di abbandono, occupazione temporanea o stagionale, ma si trasformano in campus diffusi per ricercatori e innovatori, attratti da un ambiente unico e da infrastrutture all'avanguardia. Immaginando un futuro in cui la Valnerina sia connessa in modo rapido e sostenibile ai grandi nodi infrastrutturali del Paese. Questa visione strategica vuole far riflettere su come Norcia e la Valnerina possano diventare un laboratorio per il futuro.

1.1 Il sisma del 2016 e la piaga dello spopolamento

L'evento sismico del 2016 non ha solo causato danni catastrofici al patrimonio edilizio, monumentale e infrastrutturale, ma ha inferto una ferita profonda al tessuto sociale e produttivo. L'impatto è andato ben oltre la distruzione fisica. La dislocazione forzata della popolazione, l'interruzione delle attività economiche, la perdita dei luoghi di aggregazione (scuole, chiese, piazze) e la sensazione di sradicamento hanno innescato una crisi nella comunità. La "zona rossa" non è stata solo una perimetrazione urbanistica, ma ha rappresentato una frattura psicologica, separando le persone dalle loro case, dai loro ricordi e dalle loro routine quotidiane. Le Soluzioni Abitative d'Emergenza (SAE), se pur necessarie, hanno spesso frammentato i nuclei comunitari, alterando le tradizionali reti di vicinato e solidarietà che costituivano l'ossatura sociale dei borghi. Il processo di ricostruzione ha spinto molte famiglie, soprattutto quelle con figli in età scolare, a cercare una stabilità altrove, trasformando una sistemazione temporanea in una scelta di vita permanente.



1.2 Dati e tendenze demografiche

Il sisma ha accelerato in modo drammatico una tendenza demografica negativa già in atto. La Valnerina, come molte aree montane, soffriva da decenni di un progressivo spopolamento dovuto alla carenza di servizi, alle difficoltà occupazionali e all'invecchiamento della popolazione. I dati ISTAT post-2016 mostrano un vero e proprio tracollo demografico. La tabella seguente illustra la variazione della popolazione residente nei principali comuni della Valnerina umbra in due periodi distinti: il quinquennio precedente al sisma (1° Gennaio 2011 - 1° Gennaio 2016) e il periodo successivo (1° Gennaio 2016 - 1° Gennaio 2023), per evidenziare l'accelerazione del fenomeno.

Comune	Pop. 2011	Pop. 2015	Pop. 2016	Pop. 2023	Var. % pre-sisma (2011- 2015)	Var. % post-sisma (2016 - 2023)
Norcia	4.915	4.957	4.981	4.497	+0,85%	-9,72%
Cascia	3.248	3.217	3.181	2.966	-0,95%	-6,76%
Preci	756	724	716	698	-4,23%	-2,51%
Cerreto di Spoleto	1.122	1.075	1.066	970	-4,19%	-9,01%
Sellano	1.140	1.079	1.071	964	-5,35%	-9,99%
Vallo di Nera	401	364	373	327	-9,23%	-12,33%
Monteleone di Spoleto	626	599	586	552	-4,31%	-5,80%
Poggiodoro	135	117	112	92	-13,33%	-17,86%
Totale Comuni	12.343	12.132	12.086	11.065	- 1,71%	-8,45%

Tabella 1 - tabella comparativa dei dati ISTAT che evidenzia la variazione della popolazione residente nei principali comuni della zona in due periodi distinti: prima e dopo il terremoto. Le cifre rivelano un crollo costante e accelerato, mostrando come la fragilità demografica sia la vera emergenza post-sisma

L'analisi dei dati è impietosa. Se nel quinquennio prima del sisma la perdita demografica totale si attestava intorno al 1,71%, negli otto anni successivi il calo si è intensificato, raggiungendo l'8,45%. Norcia ha perso più il 9% dei suoi residenti dopo il terremoto, un'emorragia considerevole in controtendenza ai dati fino al 2015. Il caso di Poggiodoro, il comune più piccolo dell'Umbria, è emblematico, con una tendenza che porta alla scomparsa stessa della comunità evidenziando una perdita di quasi un terzo della popolazione post-sisma.

1.3 Resilienza e fragilità del modello economico della Valnerina

Già prima del terremoto, l'area era caratterizzata da un forte invecchiamento della popolazione, isolamento infrastrutturale, carenza di servizi di base e limitate opportunità



lavorative, elementi che alimentavano un lento ma costante esodo. La catastrofe ha aggravato questo processo dove l'inagibilità delle abitazioni, il danneggiamento delle attività produttive, la lentezza della ricostruzione e l'incertezza sul futuro hanno favorito l'allontanamento di famiglie e giovani qualificati, generando una perdita di capitale umano, sociale e culturale che rischia di diventare irreversibile. In questo quadro di fragilità, l'economia locale ha dimostrato capacità di resilienza grazie a tre pilastri come l'enogastronomia, la spiritualità ed il turismo naturalistico. Tuttavia, questa economia mostra limiti evidenti:

- Dipendenza dal turismo, vulnerabile a shock esterni (sisma, pandemia, calo dei flussi).
- Fragilità infrastrutturale, con una rete viaria insufficiente a sostenere mobilità e logistica.
- Scarsa diversificazione, che penalizza l'inserimento lavorativo dei giovani e alimenta l'emigrazione.

Norcia e la Valnerina, dunque, non possono affidare il proprio futuro esclusivamente alle attività tradizionali, ma occorre integrare questi settori con nuove direttrici di sviluppo, capaci di attrarre talenti, creare occupazione qualificata e trasformare il territorio da luogo da visitare a luogo in cui vivere e innovare.

2. PRINCIPI PER UNA RIGENERAZIONE ISPIRATA - 3 MODELLI A CONFRONTO

Per immaginare il futuro della Valnerina è necessario superare il concetto di semplice "ricostruzione" e abbracciare quello, più ampio e complesso, di "rigenerazione". Questo implica non solo recuperare ciò che è andato perduto, ma anche re-immaginare le funzioni, le connessioni e le vocazioni del territorio in una chiave di sostenibilità, innovazione e resilienza. Le visioni sviluppate per contesti metropolitani, come quella di Stefano Boeri per Roma 2050, possono offrire, se opportunamente adattate, spunti metodologici preziosi.

2.1 La Visione di Roma 2050 di Stefano Boeri

Il laboratorio "Roma 2050" di Stefano Boeri propone una transizione ecologica della capitale basata su alcuni principi cardine che, se decontestualizzati dalla scala metropolitana, possono essere traslati e reinterpretati per un'area montana come la Valnerina.

- **Dalla Forestazione Urbana alla Connessione Ecologica**, se a Roma si parla di "città-parco" e di incrementare il verde urbano, in Valnerina il concetto si ribalta. Qui, il problema non è la mancanza di natura, ma la necessità di valorizzarla e metterla a sistema. Il principio si traduce nella creazione di corridoi ecologici e della biodiversità che connettano il Parco Nazionale dei Monti Sibillini con la rete dei borghi. Questo significa promuovere un turismo a bassissimo impatto, sviluppare la ricerca sulla biodiversità appenninica e utilizzare la natura come infrastruttura per il benessere (percorsi terapeutici, forest bathing).
- **La Città dei 15 Minuti e il Borgo dei Servizi Essenziali**, il modello di prossimità urbana, che mira a rendere tutti i servizi essenziali raggiungibili in 15 minuti a piedi o in bici, può essere adattato ai borghi della Valnerina. L'obiettivo diventa garantire in ogni frazione, anche la più piccola, l'accesso a servizi essenziali digitali e fisici, come



un hub con connessione internet ad alta velocità, un punto di telemedicina, uno spazio di co-working ed empori di comunità. Questo contrasta l'abbandono rendendo possibile una vita moderna anche nei contesti più isolati.

- **Rigenerazione del Patrimonio Esistente**, la visione di Boeri combatte il consumo di suolo, promuovendo il recupero dell'esistente. In Valnerina questo principio è cruciale diventando un'opportunità di rigenerazione edilizia all'insegna della sostenibilità e della tecnologia. Gli edifici storici dei borghi possono essere recuperati non solo come abitazioni, ma come spazi multifunzionali: laboratori, residenze per artisti e ricercatori, piccoli alberghi diffusi.

2.2 Next Appennino

Questa visione trova un riscontro programmatico e finanziario nel piano "Next Appennino", il programma finanziato con i fondi complementari al PNRR dedicato al rilancio economico e sociale delle aree colpite dai sismi del 2009 e 2016. Il piano articola i suoi interventi lungo direttrici perfettamente allineate con l'idea di una rigenerazione integrata.

- **Transizione Digitale** - stanziamenti per la digitalizzazione delle imprese e per la creazione di infrastrutture di connettività (banda larga, 5G), presupposto fondamentale per attrarre lavoratori da remoto e aziende hi-tech.
- **Transizione Ecologica** - fondi per la creazione di Comunità Energetiche Rinnovabili (CER), che permetterebbero ai borghi di produrre e condividere energia pulita (da fotovoltaico, micro-eolico o biomasse), riducendo i costi e l'impatto ambientale. Sono previsti anche interventi per la valorizzazione del patrimonio naturale e per l'economia circolare.
- **Infrastrutture e Mobilità** - investimenti per migliorare la rete stradale e, in prospettiva, per sostenere progetti di mobilità innovativa.
- **Centri di Ricerca** - una misura specifica è dedicata alla creazione di centri di ricerca per l'innovazione, innescando un circolo virtuoso tra sapere, impresa e territorio.

2.3 Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) per la Valnerina

Rappresenta il primo tentativo organico di affrontare, con strumenti istituzionali e finanziari, le criticità di questo territorio fragile. Essa ha posto al centro quattro assi di intervento: istruzione, servizi socio-sanitari, mobilità e sviluppo locale. L'obiettivo era invertire il trend dello spopolamento e rafforzare la coesione sociale, attraverso azioni pragmatiche come:

- il **Distretto della formazione e dell'innovazione**, per migliorare l'offerta scolastica e contrastare la dispersione
- il **Distretto dell'innovazione sociale**, volto a garantire servizi di prossimità e assistenza domiciliare in un contesto di forte invecchiamento



- **Riorganizzazione della mobilità scolastica e sociale**, con servizi unificati per superare l'isolamento dei borghi
- il **Distretto culturale, ambientale e produttivo**, finalizzato a rilanciare l'agroalimentare di qualità, il turismo religioso e naturalistico, l'ecomuseo diffuso della dorsale appenninica.

Questa strategia ha il merito di aver posto le basi di una governance territoriale unitaria "14 comunità, una sola idea", fondamentale per garantire la sopravvivenza delle funzioni di base e per coordinare la ricostruzione post-sisma. Tuttavia, pur essendo indispensabile come risposta emergenziale, la SNAI presenta limiti strutturali, resta ancorata a un modello di sviluppo tradizionale agricoltura, turismo, servizi di base e non prevede un salto qualitativo verso la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica.

2.4 Principi di Rigenerazione per la Valnerina

Sintetizzando questi spunti, è possibile definire una strategia di rigenerazione per la Valnerina basata su quattro pilastri:

1. **Connessione Ecologica e Valorizzazione della Biodiversità**, il Parco Nazionale dei Monti Sibillini non deve essere un "vicino di casa" ma il cuore pulsante del sistema territoriale. Promuovere di Norcia come hub per la ricerca sulla flora e la fauna appenninica e lo sviluppo di un'agricoltura che sia custode del paesaggio.
2. **Recupero del Patrimonio Edilizio in Chiave Sostenibile e Multifunzionale**, ogni borgo, ogni frazione, deve avere un progetto di rigenerazione che ne definisca la nuova vocazione. Un borgo potrebbe diventare un centro per la ricerca aerospaziale, un altro un campus per lo studio dell'agritech, un altro ancora una residenza per artisti digitali.
3. **Autosufficienza Energetica e Comunità Intelligenti**, la creazione di Comunità Energetiche Rinnovabili è un passo fondamentale per trasformare un costo (l'energia) in una risorsa. I borghi, diventando energeticamente autonomi, non solo abbattano le bollette per residenti e imprese, ma diventano modelli di sostenibilità, un ulteriore fattore di attrazione per nuovi abitanti sensibili alle tematiche ambientali.
4. **Nuova Mobilità e Connettività Digitale**, la strategia rilancia le aree interne puntando su innovazione, sostenibilità e coesione. La mobilità e connettività digitale sono diritti essenziali che riducono l'isolamento. I borghi diventano nodi di una rete policentrica con servizi e opportunità locali e la digitalizzazione con la mobilità sostenibile favoriscono nuove economie e resilienza.

3. NORCIA 2050 - UN SANTUARIO HI-TECH

La visione per Norcia al 2050 è quella di una metamorfosi da simbolo di resilienza post-sismica a modello di rigenerazione delle aree montane.



È la visione di un "Santuario Hi-Tech", un ecosistema dove la dimensione spirituale, culturale ed enogastronomica non solo coesiste, ma si fonde e si potenzia con un polo tecnologico diffuso, sostenibile e all'avanguardia.



Figura 29- Una visione di "Norcia 2050 - Un Santuario Hi-Tech". Al centro, una moderna struttura sinuosa e chiara, evoluzione Hi-Tech del Monastero Benedettino, coperta da cupole trasparenti in ETFE, si integra nel paesaggio collinare e verdeggiante, in netto contrasto con l'architettura storica e tradizionale del borgo in pietra che si arrampica sulla collina. Sia le moderne strutture che i monasteri benedettini condividono un principio organizzativo fondamentale: la presenza di un "chiostro". Nei monasteri, il chiostro è il cortile centrale che unifica le diverse funzioni e promuove la vita comunitaria e la riflessione. Nella struttura hi-tech, si trovano spazi centrali interconnessi, spesso verdi, che fungono da cuore funzionale, unendo i moduli e facilitando l'interazione con l'ambiente interno. La scena è animata da droni e aerotaxi che sorvolano la valle, evidenziando il concetto per superare l'isolamento della Valnerina. Questa visualizzazione funge da provocazione intenzionale: suggerisce che, in assenza di un radicale cambio di paradigma il territorio rischia di rimanere "cristallizzato" nelle sue funzioni tradizionali. La struttura moderna, che potrebbe essere un centro di ricerca o un campus diffuso, simboleggia la fusione tra tradizione e innovazione, proiettando Norcia e la Valnerina nel futuro come modello di rigenerazione, dove la tecnologia è la nuova forma di lavoro e servizio alla comunità, l'unica in grado di contrastare l'esodo e l'abbandono.

3.1 Un Ecosistema Integrato di Tradizione ed Innovazione

Norcia 2050 non è una città di grattacieli e laboratori asettici, ma una rete di borghi rivitalizzati, interconnessi fisicamente e digitalmente. La sua vocazione si basa sulla capacità di attrarre e trattenere capitale umano, offrendo ciò che né la metropoli congestionata né la campagna isolata possono dare, un equilibrio perfetto tra alta qualità della vita, ambiente naturale incontaminato e opportunità professionali di alto livello. È



un luogo dove un ricercatore di intelligenza artificiale può terminare la sua giornata di lavoro e, in dieci minuti, trovarsi su un sentiero dei Monti Sibillini, o dove una startup di biotech può testare i suoi prodotti direttamente sui terreni dove crescono le eccellenze locali. I borghi e le frazioni parzialmente disabitati, come Campi, Ancarano o Abeto, vengono recuperati e trasformati in campus diffusi con laboratori, spazi di co-working e co-living per ricercatori, startupper e nomadi digitali, un ambiente ideale per la sperimentazione e soprattutto il tutto viene affiancato da una qualità della vita impareggiabile per i propri fruitori.

3.2 La Regola di San Benedetto come Architettura Etica della Visione “Norcia 2050”

Nella visione di Norcia 2050, la Regola di San Benedetto *Ora et Labora*, diventa la matrice simbolica e operativa che connette la tradizione monastica con l’innovazione tecnologica. Non si tratta solo di un richiamo spirituale o culturale, ma di una struttura di pensiero che orienta la rigenerazione territoriale verso un equilibrio tra uomo, lavoro e natura, tra silenzio e connessione, tra ritmo umano e tempo digitale. Il motto benedettino, che unisce contemplazione e operosità, trova una corrispondenza diretta nel modello del Santuario Hi-Tech. Così come nei monasteri il lavoro manuale e intellettuale convivevano in un sistema armonico, anche nella Norcia del futuro si mira a creare un ecosistema dove ricerca e sviluppo e spiritualità coesistono come componenti complementari. *L’ora* diventa il tempo della rigenerazione personale, del benessere, del contatto con la natura e con la comunità. *Il labora* si traduce nei laboratori diffusi nei borghi, nei poli di ricerca e nelle startup legate alla sostenibilità. Il monastero benedettino era un centro di lavoro e conoscenza integrato nella natura; il “campus diffuso” di Norcia 2050 è il suo erede contemporaneo, dove l’intelligenza artificiale si sviluppa accanto ai boschi dei Sibillini. *Stabilitas Loci e Rigenerazione dei Borghi*, la fedeltà al luogo, che implica l’impegno a radicarsi in un territorio, a prendersene cura e a contribuire alla sua prosperità. In Norcia 2050, questo principio ispira la lotta allo spopolamento e la valorizzazione dei borghi come spazi di vita e innovazione. Chi sceglie di vivere e lavorare in Valnerina diventa parte di una comunità interconnessa ma ancorata a valori di equilibrio e continuità. Come il monaco benedettino faceva voto di restare nel monastero per coltivare la stabilità spirituale, così il ricercatore o l’imprenditore del futuro sceglie la “stabilità territoriale intelligente”, lavorando da remoto in un luogo che offre qualità della vita e infrastrutture digitali di eccellenza. *Moderatio e Sostenibilità*, cioè la misura, l’equilibrio in ogni azione. Questo concetto trova la sua incarnazione nella sostenibilità ambientale, energetica e sociale della Norcia del futuro. Le Comunità Energetiche Rinnovabili, la mobilità a emissioni zero, la rigenerazione dell’esistente sono le forme contemporanee di quella moderazione che rifiuta lo spreco e valorizza il necessario. La parsimonia del monastero medievale si traduce oggi nell’efficienza energetica e nell’uso etico delle risorse naturali e tecnologiche. *Comunitas e Governance del Territorio*, ovvero la vita comunitaria su equilibrio, disciplina e condivisione. Nel modello di Norcia 2050, la governance partecipata potrebbe diventare una nuova forma di raccoglimento: cittadini, ricercatori, amministratori e imprese cooperano in una rete interdipendente, dove ogni decisione viene condivisa e valutata per il bene comune. Come l’abate guidava il monastero con ascolto e discernimento, così la governance del “Santuario Hi-Tech” deve essere illuminata, etica e inclusiva. *Silentium e Connessione Consapevole*, nel monastero il silenzio era lo spazio dell’ascolto e della contemplazione. Nel mondo digitale, il turismo esperienziale, i



ritiri digital detox e i percorsi di forest bathing diventano strumenti per ristabilire il legame tra tecnologia e interiorità.

3.3 Analisi Climatica e Vocazione Tecnologica

La posizione geografica e le caratteristiche orografiche della Valnerina e di Norcia determinano un profilo climatico peculiare che si rivela una risorsa strategica. Il clima appenninico può diventare un elemento chiave per attrarre settori ad alta tecnologia, trasformando una presunta debolezza in un vantaggio competitivo unico.

Il Clima della Valnerina come risorsa strategica

Il clima di Norcia e della Valnerina è classificato come temperato subcontinentale, tipico delle conche intramontane dell'Appennino Centrale. Si registrano inverni freddi e estati relativamente miti e secche. La temperatura media del mese più freddo (gennaio) oscilla tra -1°C e 7°C , con frequenti gelate notturne e nevicate. Nel mese più caldo (agosto), le medie variano tra i 16°C di minima e i 30°C di massima, con una forte escursione termica tra giorno e notte che garantisce serate fresche anche in piena estate.

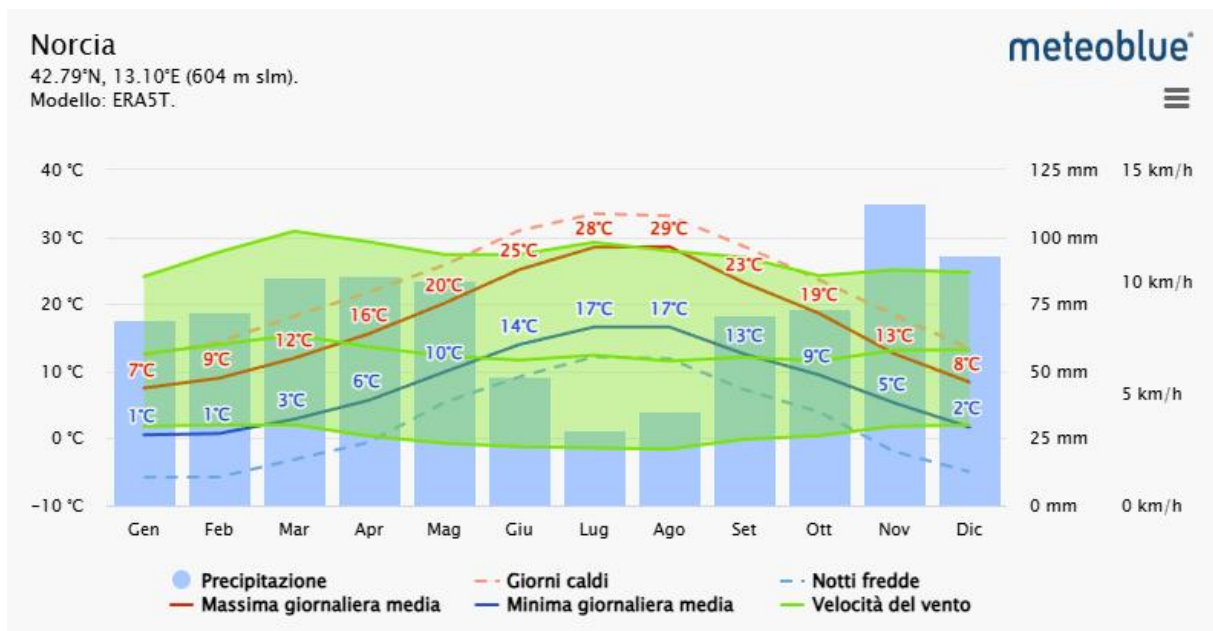


Figura 3 - La "media delle massime giornaliere" (linea rossa continua) mostra la temperatura massima di una giornata tipo per ogni mese a Norcia. Allo stesso modo, la "media delle minime giornaliere" (linea continua blu) indica la temperatura minima media. Giornate calde e notti fredde (linee rosse e blu tratteggiate) mostrano la media del giorno più caldo e della notte più fredda di ogni mese negli ultimi 30 anni.

Dal Clima alle Opportunità - Quali Settori Hi-Tech per Norcia?

Queste specifiche condizioni climatiche e ambientali rendono la Valnerina un candidato ideale per l'insediamento di settori tecnologici che traggono un beneficio diretto da un ambiente freddo, pulito e poco antropizzato.

- **Data Center e Cloud Computing**

Il più grande costo operativo di un data center, dopo il personale, è l'energia consumata per il raffreddamento dei server. Le basse temperature medie di Norcia, specialmente per circa 6-7 mesi l'anno (da ottobre ad aprile), permetterebbero di utilizzare massicciamente il *free cooling*. Questa tecnologia sfrutta l'aria esterna fredda per raffreddare i sistemi,



riducendo drasticamente o addirittura eliminando la necessità di utilizzare dispendiosi condizionatori. Un data center a Norcia potrebbe avere costi energetici per il raffreddamento inferiori rispetto a uno localizzato in pianura o nel centro-sud, rappresentando un vantaggio competitivo enorme. La disponibilità di spazi in aree a basso rischio idrogeologico e la stabilità sismica offerta dai nuovi criteri di costruzione post-terremoto aggiungerebbero ulteriori elementi di attrattività.

▪ **Agritech e Biotech**

Le produzioni agricole di eccellenza della Valnerina possono diventare il fulcro per lo sviluppo di un polo di ricerca in Agritech. L'uso di sensori, droni e intelligenza artificiale può ottimizzare la coltivazione in ambiente montano, monitorando lo stato di salute delle piante, il fabbisogno idrico e prevedendo le rese. Si possono sviluppare tecnologie specifiche per le colture locali, aumentandone la qualità e la sostenibilità.

▪ **Wellness Tech e Ricerca Medica**

Il concetto di "santuario" può essere esteso al benessere psico-fisico. Il clima salubre, l'aria pura e la quiete dei borghi sono la base ideale per creare centri di eccellenza dedicati al "benessere tecnologico". Ad esempio, si potrebbero sviluppare centri di riabilitazione e monitoraggio remoto post-operatoria o per il trattamento di patologie legate allo stress, che integrino percorsi naturalistici con le più moderne tecnologie di monitoraggio dei parametri vitali (wearable-tech) e di telemedicina.

▪ **Smart Building**

La Valnerina diventa un laboratorio per la sperimentazione di materiali da costruzione eco-compatibili, sistemi di accumulo energetico di nuova generazione e reti intelligenti (smart grids) per la gestione dell'energia nelle comunità isolate

La Mobilità del Futuro, l'avvento dell'Advanced Air Mobility (AAM)

La criticità più grande della Valnerina è l'isolamento. Per superarlo, la visione al 2050 scommette sull'Advanced Air Mobility (AAM). Gli aerotaxi, veicoli elettrici a decollo e atterraggio verticale (eVTOL), non sono più fantascienza ma una realtà tecnologica in fase avanzata di sviluppo, con proiezioni di mercato che prevedono le prime rotte commerciali entro il 2030-2035.

- **Superare l'Isolamento:** Una rete di "vertiporti" (piccole infrastrutture per l'atterraggio e la ricarica degli eVTOL) localizzati a Norcia, Cascia e in altre aree strategiche, potrebbe connettere la Valnerina ai principali hub di trasporto in minuti anziché ore. Un ricercatore potrebbe atterrare all'aeroporto di Roma Fiumicino e raggiungere il centro di ricerca a Norcia in 30-40 minuti.
- **Servizi:** L'AAM non sarebbe solo per il trasporto passeggeri. Droni-cargo potrebbero essere utilizzati per la logistica di precisione, trasportando i prodotti tipici della Valnerina direttamente ai centri di distribuzione o consegnando farmaci e beni di prima necessità nei borghi più remoti, specialmente durante l'inverno.



- **Sostenibilità:** Essendo veicoli a propulsione elettrica, gli aerotaxi si integrerebbero perfettamente nell'etica di sostenibilità del territorio, alimentati dall'energia prodotta dalle comunità energetiche locali.

Figura 4 - Una visione di "Norcia 2050 – Il Vertiporto". L'immagine vuole esaltare, in modo anche provocatorio un cielo solcato da droni e altri eVTOL, a suggerire una rete avanzata di Advanced Air Mobility (AAM) che connetterebbe la Valnerina ai grandi hub infrastrutturali in pochi minuti, superando l'isolamento storico dell'area. Questa tecnologia, sostenibile ed alimentata dalle comunità energetiche locali, è proposta non solo per il trasporto di persone ma anche per la logistica di precisione, come la consegna di farmaci e beni essenziali nei borghi più remoti.



4. CONCLUSIONI

La visione delineata in questo lavoro, quella di una rigenerazione integrata verso un "Santuario Hi-Tech", rappresenta un cambio di paradigma culturale, economico e sociale per Norcia e per l'intera Valnerina. Essa propone di superare definitivamente la logica emergenziale e la ricostruzione "fisica" post-sisma, per abbracciare una prospettiva di rigenerazione etica, digitale e territoriale capace di fondere tradizione e innovazione in un modello replicabile di sviluppo sostenibile. L'obiettivo non è soltanto restituire vitalità a un territorio ferito, ma generare una nuova forma di comunità in cui la tecnologia sia al servizio dell'uomo e non viceversa, e dove l'eredità spirituale e culturale diventi la matrice ispiratrice del progresso.

Il percorso tracciato dimostra come le aree interne, considerate spesso marginali o residuali, possano invece diventare laboratori di futuro, spazi di sperimentazione dove testare modelli di vita e di lavoro sostenibili, capaci di coniugare qualità della vita e innovazione tecnologica. La Regola di San Benedetto, reinterpretata come "architettura etica" del progetto, offre una chiave simbolica ma anche operativa per guidare questo processo: equilibrio, misura, comunità e stabilità diventano principi regolatori di una nuova urbanità diffusa, fondata sulla responsabilità collettiva e sulla sinergia tra sapere, spiritualità e tecnica.

La proposta di integrare all'economia della resilienza basata su turismo, enogastronomia e spiritualità, un nuovo pilastro legato alla ricerca, alla tecnologia e alla formazione avanzata, non implica un tradimento delle radici locali, ma una loro evoluzione. Il "monastero" si trasforma in "campus diffuso", il "chostro" in spazio digitale di connessione, la "preghiera" in progettualità sostenibile. In questa prospettiva, Norcia 2050 si configura come un modello di rinascimento appenninico, dove il lavoro torna ad avere un valore comunitario e dove l'innovazione si misura sulla capacità di generare benessere condiviso.



Le opportunità legate al clima, alla biodiversità e alla posizione geografica della Valnerina dal free cooling per i data center all'agritech di montagna, dalle comunità energetiche alla mobilità aerea avanzata non sono più elementi marginali, ma asset strategici su cui fondare un nuovo ciclo di sviluppo. Tuttavia, la concretizzazione di questa visione richiede una governance illuminata e partecipata, capace di mettere in rete istituzioni, imprese, università e cittadini. È indispensabile un impegno politico e culturale che valorizzi le competenze locali e favorisca processi formativi di lungo periodo, affinché la comunità diventi protagonista e non spettatrice del cambiamento.

In definitiva, Norcia 2050 non è soltanto un progetto territoriale, ma un manifesto di rigenerazione etica: un invito a ripensare il rapporto tra uomo e territorio, tra spiritualità e tecnologia, tra memoria e futuro. In un'epoca di crisi ambientali e sociali globali, la Valnerina può diventare simbolo di una rinascita possibile, dimostrando che anche lontano dalle metropoli si può costruire un domani innovativo, sostenibile e profondamente umano.

BIBLIOGRAFIA

Ddl Rigenerazione Urbana n.1028

Proposta di Legge Camera dei Deputati n.1179

Politiche di Rigenerazione Urbana, Servizio Studi Dipartimento Ambientale e CRESME

ASVIS, L'Agenda urbana per lo sviluppo sostenibile

Unric.org, Agenda 2030

ARPA Umbria, *Atmosfera e clima*

ISTAT, *Caratteristiche dei territori colpiti dal sisma del 24 agosto 2016*

ISTAT, *Il Censimento permanente della popolazione in Umbria*

Nuoverigenerazioniumbria.com, Aree interne valnerina 2025

Tuttitalia.it/umbria, statistiche popolazione andamento demografico

Next Appennino, Programma di rilancio economico e sociale

Regione Umbria, *Indicatori di struttura della popolazione per comune. Censimento permanente della popolazione.*

ora-et-labora.net, La regola di San Benedetto

Agritechcenter.it, Ricerca ed Innovazione per l'agricoltura

Carbonrobotics.com

Ert.eu, Free cooling for green data centres

Eremito.com, Il tempio del digital detox

ENAC, "Creation of an Italian ecosystem for Advanced Air Mobility (AAM)"

Flyfreeairways.com, evtol

Stefano Boeri Architetti. *Roma 2050.*

Rinnovabili.it, *Boeri per Roma: la capitale immaginata al 2050 tra sostenibilità, archeologia e acqua.*

SNPA, Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente *Rapporto "Clima in Italia nel 2022".*

Polostrategiconazionale.it, Data center design



Meteoblue, Meteo di Norcia, Italia: temperatura media e clima.

Strategia Nazionale Aree Interne Regione Umbria, 14 Comunità una sola idea



LA RATIO LEGIS DELL'EMERGENZA E IL PARADIGMA DELLA TEMPORANEITÀ NEGLI INTERVENTI PUBBLICI DI ASSISTENZA ALLA POPOLAZIONE: IL COMUNE DI CASCIA NEL SISMA 2016

Autore: Stella Tozzi

Supervisor: Prof.ssa Maura Marchegiani

- (1) Studentessa del Master di I livello in Rigenerazione e resilienza urbana e territoriale, I edizione
(2) Professoressa associata di Diritto internazionale, Università per Stranieri di Perugia.

1. INTRODUZIONE

A seguito di un evento calamitoso, l'ordinaria configurazione del territorio subisce un'interruzione radicale che determina una condizione di discontinuità fisica, sociale e istituzionale. La fase immediatamente successiva al disastro non si limita alla gestione dei danni materiali, ma segna l'avvio di una nuova dimensione temporale e amministrativa, nella quale coesistono la persistenza della distruzione, l'urgenza di soluzioni provvisorie e le aspettative di un futuro processo ricostruttivo. Le cosiddette "opere di emergenza", finalizzate al soddisfacimento delle esigenze primarie della popolazione colpita, sono soggette a un quadro giuridico eccezionale, connotato da procedure semplificate e tempi accelerati, che ne sottraggono la gestione al tradizionale riparto delle competenze amministrative.

Nel quadro del sisma iniziato il 24 agosto 2016, la proclamazione dello stato di emergenza ha attivato un regime giuridico *extra-ordinario* fondato su ampie deroghe alla disciplina vigente, delineate in particolare dalle Ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione Civile n. 388/2016 e n. 389/2016. Tali ordinanze conferiscono a Regioni ed enti locali un ventaglio di prerogative straordinarie, tra cui la facoltà di disporre occupazioni d'urgenza finalizzate all'esproprio, in ragione della natura eccezionale degli interventi. Esse stabiliscono, inoltre, che le opere dichiarate indifferibili, urgenti e di pubblica utilità assumano valore di variante agli strumenti urbanistici vigenti, introducendo una flessibilità pianificatoria coerente con la logica propria dell'emergenza. In questo orizzonte si colloca la cosiddetta "seconda emergenza", ossia la predisposizione delle misure abitative provvisorie. Sebbene concepite come soluzioni transitorie, esse assumono un ruolo strutturante nel processo ricostruttivo, poiché la provvisorietà tende a cristallizzarsi in forme di permanenza anomala, dando luogo a una condizione di "persistenza dell'eccezione". Tale sospensione prolungata incide sulla vita delle comunità, genera mutamenti percettivi del paesaggio e talvolta avvia processi di spopolamento e rarefazione economica.

L'eredità materiale delle architetture emergenziali e le trasformazioni amministrative indotte dall'eccezione mostrano come la gestione post-sismica non costituisca un semplice interludio, ma un passaggio capace di ridefinire nel profondo assetto territoriale e relazioni sociali.



In questa prospettiva si intende approfondire la natura giuridica e territoriale delle misure di assistenza post-sisma, analizzando la ratio delle deroghe normative, la dimensione degli interventi e le implicazioni derivanti dalla loro permanenza nel tempo, al fine di evidenziare come il principio di temporaneità – pur centrale nell’ordinamento emergenziale – incontri nella prassi amministrativa limiti e tensioni non facilmente conciliabili con gli obiettivi di ricostruzione sostenibile e di tutela del territorio.

2. IL DIRITTO DELL’EMERGENZA: EVOLUZIONE, PRINCIPI E FONDAMENTI COSTITUZIONALI

2.1 L’evoluzione della disciplina normativa in materia di assistenza alla popolazione nella Protezione Civile (1919-2018)

L’evoluzione della normativa italiana in materia di protezione civile testimonia il passaggio da un modello rigidamente accentrato e tecnico-militare a un sistema policentrico e orientato alla prevenzione. Le prime discipline – dal R.d.l. 2 settembre 1919, n. 1915 alla legge 17 aprile 1925, n. 473 e al R.d.l. 9 dicembre 1926, n. 2389 – affidarono al Ministero dei Lavori Pubblici e al Genio Civile la direzione dei soccorsi¹, ponendo Prefetto e Sindaco in una struttura rigidamente gerarchica. Anche il D.lgs. 12 aprile 1948, n. 1010 mantenne tale impianto², privo di un’articolazione territoriale e di un’autentica dimensione preventiva. Fu solo dopo le grandi catastrofi degli anni Sessanta, come Vajont, Firenze e Belice, che maturò l’esigenza di un’organizzazione più moderna e coordinata³.

Un primo passo in questa direzione fu la legge 8 dicembre 1970, n. 996, che introdusse la nozione di protezione civile, trasferì il coordinamento al Ministero dell’Interno, istituì il Comitato interministeriale e riconobbe per la prima volta il ruolo del volontariato, anche attraverso la creazione dei CAPI⁴. Il modello rimaneva tuttavia ancorato a un’impostazione prevalentemente reattiva. Il d.P.R. 6 febbraio 1981, n. 66 introdusse una distinzione fra organi ordinari e straordinari, istituì strutture operative come CCS e COM e inserì la prevenzione tra le funzioni statali, pur lasciando il sistema in una logica centralistica⁵.

I terremoti del Friuli e dell’Irpinia e la crisi del caso Rampi resero evidente la fragilità di tale assetto e portarono alla creazione del Dipartimento della Protezione Civile (1982) e del “*Metodo Augustus*”⁶, fondato su un coordinamento per funzioni. Con la legge 23 dicembre 1982, n. 938 si formalizzò la figura del Ministro per il coordinamento della protezione civile, cui furono attribuiti poteri di impulso e coordinamento permanenti⁷.

La Legge n. 225 rappresenta un passaggio evolutivo dal modello fortemente accentrato verso un’organizzazione più decentrata: pur mantenendo all’amministrazione centrale e periferica dello Stato le competenze operative principali, la normativa attribuisce per la prima volta un ruolo significativo a Regioni, Province e Comuni, soprattutto nelle attività di previsione e prevenzione dei rischi. Particolare rilievo assume l’inserimento del volontariato tra le componenti operative del Servizio Nazionale,

¹ Regio decreto-legge 2 settembre 1919, n. 1915: *Ordinamento dei servizi di pronto soccorso in occasione di terremoti*. Gazzetta Ufficiale del Regno d’Italia.

² Decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 1010, *Autorizzazione al Ministero dei lavori pubblici a provvedere a sua cura e spese ai lavori di carattere urgente ed inderogabile dipendenti da necessità di pubblico interesse determinate da eventi calamitosi*, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

³ Protezione Civile – Servizio Nazionale. (s.d.). *Dal 1861 al 1991. Dipartimento della Protezione Civile*. da <https://servizio-nazionale.protezionecivile.it/it/storia/dal-1861-al-1991/>.

⁴ Dipartimento della Protezione Civile. (s.d.). *La prima legge sugli interventi di protezione civile*, da <https://servizio-nazionale.protezionecivile.gov.it/it/pagina-base/la-prima-legge-sugli-interventi-di-protezione-civile/>



⁵ Dipartimento della Protezione Civile. *Compendio delle principali leggi, decreti, circolari relative al Sistema di Protezione Civile in Italia*. Dipartimento della Protezione Civile, 2007



riconosciuto come strumento essenziale per garantire la partecipazione attiva di cittadini e associazioni alle attività di previsione, prevenzione e soccorso. Il Dipartimento della Protezione Civile conserva il ruolo di coordinamento e indirizzo, esercitato anche attraverso gli organi collegiali, che costituiscono spazi di confronto e condivisione delle regole operative a livello nazionale. L'art. 5 introdusse il regime dello stato di emergenza e delle ordinanze in deroga⁸, delineando il “*diritto amministrativo dell'eccezione*”, ovvero la possibilità - in presenza di eventi calamitosi di eccezionale gravità- che l'azione amministrativa possa potersi svolgere al di fuori del quadro normativo ordinario. Tale configurazione, che consente interventi immediati e flessibili, pone tuttavia le basi di una tensione costante tra esigenza di efficacia e tutela dello Stato di diritto⁹.

Il successivo D.lgs. 1/2018 (Codice della Protezione Civile) ha consolidato tale impianto, codificando una disciplina unitaria che riconosce l'eccezionalità come tratto fisiologico dell'emergenza, ma cercando di incanalarla entro limiti più rigorosi. Il rischio di una “*normalizzazione dell'eccezione*” resta tuttavia concreto: l'emergenza tende a diventare uno strumento di governo ordinario, in contrasto con la sua stessa *ratio*¹⁰. Invero, sulla base dell'articolo 24 del decreto legislativo 1/2018, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e acquisito il parere della Regione o Provincia autonoma interessata, dichiara lo stato di emergenza di rilevanza nazionale, definendone contestualmente la durata e l'estensione territoriale in relazione alla natura e alla gravità degli eventi¹¹. La deliberazione attribuisce contestualmente il potere di emanare le ordinanze di protezione civile¹², strumenti essenziali per assicurare interventi immediati, coordinati ed efficaci sul territorio colpito dall'emergenza.

1.2. L'assistenza alla popolazione nelle emergenze: evoluzione storica e prassi istituzionale in Italia.

L'adozione di insediamenti abitativi temporanei costituisce una costante della gestione delle emergenze sismiche italiane. Tuttavia, la loro presunta provvisorietà tende storicamente a protrarsi, trasformandosi in una condizione di lunga durata che incide in modo profondo sulla struttura dei territori. Le prime testimonianze iconografiche – come la tavoletta della Biccherna del 1467 a Siena¹³ o la raffigurazione del sisma di Bologna del 1504 – mostrano già l'allestimento di tende e padiglioni destinati a diventare veri e propri micro-insediamenti ai margini delle città colpite. Anche nei grandi terremoti del Seicento, in Calabria e in Sicilia, gli alloggi di fortuna si moltiplicarono senza un coordinamento centrale, finendo per costituire luoghi di permanenza prolungata, spesso segnati da gravi condizioni igienico-sanitarie e da profonde disuguaglianze sociali¹⁴. Le esperienze del Settecento confermano tale dinamica.

⁶ Galanti, E. (1997). *DPC INFORMA – Periodico informativo del Dipartimento della Protezione Civile* (n. 4). Dipartimento della Protezione Civile.

⁷ Legge 23 dicembre 1982, n. 938: *Disposizioni integrative per il funzionamento del Servizio Nazionale della Protezione Civile*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

⁸ Legge 24 febbraio 1992, n. 225: *Istituzione del Servizio Nazionale di Protezione Civile*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

⁹ Cinquemani, P. (2024). *Le Ordinanze di Protezione Civile nel sistema delle fonti*, PM edizioni.

¹⁰ Fioritto, A. (2008). *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*. Il Mulino

¹¹ Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 *Codice della Protezione Civile* (art. 24) Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

¹² Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 *Codice della Protezione Civile* (art. 25) Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.



Figura 1- L'abitato temporaneo di Siena dopo il terremoto del 1467 (particolare della tavoletta della Biccherina, n. 34, Archivio di Stato di Siena).

Dopo la sequenza del 1783, la costruzione diffusa di baracche e abitazioni lignee in Calabria – spesso ordinate come veri e propri villaggi – diede origine a nuovi nuclei urbani, destinati in diversi casi a sostituire stabilmente gli abitati originari¹⁵. Di fronte a un disastro di tale portata, il governo borbonico mise in atto una serie di misure emergenziali che, seppur rudimentali, anticipano alcuni principi cardine dell'assistenza alla popolazione, tra cui quello volto a prevenire lo spopolamento dei territori colpiti¹⁶. Tale obiettivo rifletteva una preoccupazione tipica degli Stati di antico regime: la perdita demografica comportava non solo un indebolimento del tessuto economico e produttivo, ma anche una riduzione del gettito fiscale, con conseguenze dirette sulla stabilità finanziaria della monarchia.

Il caso di Mileto, ricostruita due chilometri più a nord rispetto alla città distrutta, esemplifica la capacità del “temporaneo” di generare processi irreversibili di traslazione urbana¹⁷. Nel Novecento il carattere non transitorio dell'abitare d'emergenza divenne ancora più evidente. La catastrofe del 1908 trasformò Messina e Reggio Calabria in immense baraccopoli: molte strutture rimasero in uso per decenni e, nel caso messinese, alcune aree di baracche risultavano ancora abitate a distanza di oltre un secolo¹⁸, tanto da richiedere – solo nel 2021 – un intervento legislativo speci[ico¹⁹ per superare [inalmente quell'eredità.

¹³ Guidoboni E., Ferrari G., Mariotti D., Comastri A., Tarabusi G., Sgattoni G., Valensise G. (2018) CFTI5Med, Catalogo dei Forti Terremoti in Italia (461 a.C.-1997) e nell'area Mediterranea (760 a.C.-1500). Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (INGV). <https://doi.org/10.6092/ingv.it-cfti5>

¹⁴ Petrucci, G., & Carlino, S. (2015). Città distrutte e rifondate: il grande terremoto siciliano del 1693. GeoResearch Center Italy – GeoBlog, 9. Recuperato da <https://caiscuola.cai.it/wp-content/uploads/2021/04/petrucci.pdf>.

¹⁵ Arnetoli, M. V., Chiacchiera, F., & Tonti, I. (a cura di). (2025). *TEMP. Temporaneità post-emergenza nei territori fragili italiani*. Listlab.

¹⁶ Arnetoli et al., *TEMP*, 2025



Figura 2 - Baraccopoli a Messina dopo il terremoto del 1908

Il medesimo schema si ripropose in tutti i grandi terremoti del secondo dopoguerra: dal Belice (1968) al Friuli (1976) fino alla Valnerina (1979), dove moduli prefabbricati e container rimasero utilizzati per decenni o furono riattivati in successive emergenze²⁰. In Irpinia (1980), roulotte e container divennero quasi “beni propri” delle famiglie, tanto da permanere [ino agli anni Duemila in condizioni di grave degrado. Anche nelle ricostruzioni più efficienti – come in Emilia nel 2012 – il “temporaneo” richiese comunque anni per essere dismesso.

Nel terremoto dell'Aquila del 2009 la contraddizione emerse in forma ancora più esplicita: il progetto C.A.S.E., definito “temporaneo-stabile”²¹, fu concepito come risposta provvisoria, ma realizzato con caratteristiche strutturali permanenti e destinato a incidere in modo duraturo sul paesaggio urbano²².

L'analisi storica dimostra dunque che l'abitare temporaneo, lungi dall'essere un fenomeno effimero, assume nel tempo una funzione strutturale, capace di modellare assetti urbani, percorsi comunitari e geografie socioeconomiche.

¹⁷ Galli P., and V. Bosi (2003). Catastrophic 1638 earthquakes in Calabria (southern Italy): New insights from paleoseismological investigation. *Journal of Geophysical Research*, vol. 108, n. B1.

¹⁸ Oliva, E. (2017, 20 dicembre). *Uno storico reportage sullo stato dei baraccati a Messina*. Reportage Sicilia. Recuperato da <https://reportagesicilia.blogspot.com/2017/12/uno-storico-reportage-sullo-stato-dei.html>

¹⁹ Il riferimento normativo è contenuto nell'articolo 11-ter, comma 11, del *Decreto-Legge 1° aprile 2021, n. 44*, recante “*Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici*”, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale n. 79 del 1° aprile 2021.

²⁰ Guidoboni E., Ferrari G., Mariotti D., Comastri A., Tarabusi G. and Valensise G. (2007). CFTI4Med, Catalogue of Strong Earthquakes in Italy (461 B.C.-1997) and Mediterranean Area (760 B.C.-1500). INGV-SGA. <http://storing.ingv.it/cfti4med/quakes/00953.html>



La durata reale delle soluzioni provvisorie è determinata non solo dall'efficienza amministrativa o dalle risorse disponibili, ma anche dalla difficoltà della loro dismissione e dal radicamento progressivo delle comunità negli insediamenti emergenziali. Da ciò emerge l'urgenza di una cultura del rischio che riconosca il peso storico e materiale dell'abitare precario, integrandolo nella pianificazione e superando l'illusione della temporaneità.

1.3 La funzione derogatoria dell'ordinamento emergenziale

Deliberato lo stato di emergenza, il Capo del Dipartimento della Protezione Civile può emanare, ai sensi dell'art. 25, ordinanze contingibili e urgenti anche in deroga alla legge, purché nel rispetto del decreto di dichiarazione, del diritto europeo e dei principi generali dell'ordinamento (legalità, riserva di legge, proporzionalità)²³. Esse sono emanate previa “*intesa*” con le Regioni interessate e, qualora rechino deroghe alle leggi vigenti, devono contenere l'esatta indicazione delle principali norme che si intende derogare²⁴. Le ordinanze sono soggette a limiti temporali, a obblighi procedurali e a un potere di emanazione entro 30 giorni; producono effetti immediati e la loro esecuzione è sottoposta al controllo del Capo del Dipartimento della Protezione Civile²⁵.

Nel diritto amministrativo il termine “ordinanza” indica una categoria eterogenea di atti autoritativi caratterizzati da ampia discrezionalità²⁶. Tra queste si collocano le ordinanze *extra ordinem*, ossia atti generali o singoli il cui contenuto non è predeterminato e che vengono adottati sulla base della necessità e urgenza da autorità amministrative diverse dal Governo, a partire dalle leggi di pubblica sicurezza²⁷. Nonostante l'espressione possa suggerire assenza di fondamento giuridico, esse trovano piena legittimazione nell'ordinamento pur potendo operare in deroga alla normativa ordinaria²⁸. Le ordinanze di protezione civile rientrano in tale categoria: esse possono derogare alla legge, nel rispetto dei principi inderogabili (art. 5, co. 2, L. 225/1992), e sono spesso definite “ordinanze libere”²⁹ per via dell'assenza di tipicità del contenuto. La deroga può operare sia in assenza di una disciplina specifica della fattispecie, sia quando, in presenza di emergenze, si renda necessaria una disciplina differente rispetto a quella prevista in astratto. In quest'ultimo contesto, la deroga sospende temporaneamente l'applicazione della normativa generale, permettendo l'introduzione di misure eccezionali senza compromettere l'efficacia delle regole ordinarie per le altre situazioni³⁰. Ciò comporta un indebolimento del principio di legalità sostanziale, poiché le norme attributive del potere non predeterminano il contenuto dell'atto³¹. L'atipicità deriva dalla varietà delle emergenze e dalla necessità di interventi non programmabili: la legge [issa solo presupposto (urgenza) e finalità (tutela dell'ordine pubblico o della sicurezza), lasciando libertà di scegliere gli interventi più adeguati in relazione alla natura e alla gravità degli eventi³².

²¹ Guidoboni e Valensise, 2011 cit.

²² Arnetoli, M. V., Chiacchiera, F., & Tonti, I. (a cura di). (2025). *TEMP. Temporaneità post-emergenza nei territori fragili italiani*. Listlab.

²³ Cardone, A. (2020). *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*. Osservatorio sulle fonti, Anno XIII, Fascicolo speciale.

²⁴ Marazzita, G. (2010, 2 luglio). *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*. *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 00.

²⁵ Cfr. Cinquemani, 2024 op. cit.

²⁶ Rescigno G.U. (1965), *Ordinanza e ordinanze di necessità e di urgenza*. Diritto costituzionale e amministrativo, in *Noviss. Dig. it.*, Torino, Utet, 89 ss.; vedere anche Bartolomei F. (1979), *Potere di ordinanza e ordinanze di necessità*, Milano, Giuffrè, p. 3 ss

²⁷ Art. 2, R.D. 18 giugno 1931, n. 773, con riguardo ai provvedimenti del Prefetto indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.



²⁸ Rescigno G.U. (1965) op.cit.



Con la normativa vigente in materia di Protezione civile, si istituisce un legame tra emergenza e ordinanze libere³³ fermo restando la peculiare la facoltà attribuita all'amministrazione di determinare liberamente il contenuto dell'atto, in contrasto con i poteri amministrativi tipici e predeterminati previsti dall'ordinamento costituzionale³⁴.

1.4 La ratio legis del diritto dell'emergenza: principi e funzioni dell'eccezione

Nel quadro della legislazione emergenziale adottata dopo il sisma del 2016, la *ratio legis* risiede nell'esigenza di coniugare la rapidità dell'intervento pubblico con la salvaguardia dei diritti fondamentali e dei principi costituzionali di legalità, proporzionalità e buon andamento. Il diritto dell'emergenza non si configura come ordinamento autonomo, bensì come segmento eccezionale del diritto amministrativo, volto a operare in deroga al regime ordinario per garantire la continuità dell'azione pubblica in presenza di eventi calamitosi non fronteggiabili con strumenti ordinari. Tale impostazione derogatoria trova fondamento nella necessità di "fare presto", esigenza che informa le numerose deroghe contenute nelle ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione Civile e negli atti commissariali, in particolare nei settori dei contratti pubblici, della gestione dei rifiuti post-evento e della disciplina urbanistica.

La normativa distingue con nettezza la fase del *ripristino* da quella della *ricostruzione*. Il ripristino comprende gli interventi urgenti e indifferibili adottati nell'immediatezza del disastro — messa in sicurezza, demolizioni, rimozione delle macerie, ripristino della viabilità e dei servizi essenziali — attività a carattere temporaneo e emergenziale, svolte in deroga nell'ambito dello stato di emergenza dichiarato ai sensi del Codice della Protezione Civile. La ricostruzione, invece, attiene a una fase successiva, dotata di natura programmatica e strutturale, finalizzata al recupero complessivo del tessuto edilizio, infrastrutturale, economico e sociale dei territori colpiti, attraverso strumenti normativi specifici e una governance multilivello. Ne emerge un impianto normativo a struttura duale: alla fase emergenziale, caratterizzata da misure eccezionali e derogatorie, segue la fase della ricostruzione, nella quale riemerge la legalità ordinaria pur nell'ambito di un regime amministrativo speciale. Tale architettura riflette la volontà del legislatore di predisporre un sistema capace di adattarsi, con flessibilità controllata, alle situazioni di straordinarietà generate dagli eventi calamitosi.

3. IL SISMA DEL 2016 NEL CENTRO ITALIA: QUADRO NORMATIVO E ISTITUZIONALE

3.1 Il sistema ordinamentale e i decreti-legge emergenziali

La disciplina degli interventi in favore delle popolazioni e del territorio colpiti dalla sequenza sismica si è avuta anche tramite una successione temporale di atti dotati di forza di legge. In particolare, sono stati adottati quattro decreti-legge, tre dei quali, i D.L. 17 ottobre 2016, n. 189, 9 febbraio 2017, n. 8 e 24 aprile 2017, n. 50, convertiti in legge³⁵.

²⁹ Spuntarelli S., 2021. "Dichiarazione dello stato di emergenza in Italia: presupposti e limiti." *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino – Studi*, no. 10 (2021).

³⁰ Rescigno G.U. (1965) op.cit.

³¹ Cavallo Perin R., (1990) Potere di ordinanza e principio di legalità, op. cit.

³² Sandulli A.M. (1989), *op. cit.*, 67 ss.; Rescigno G.U., *Sviluppi e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità e urgenza e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza n. 127 del 1995 della Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1995, 2196.

³³ Morbidelli G. (2016) *op. cit.*,

³⁴ Cerulli Irelli V. (2023). *Lineamenti del diritto amministrativo* (8^a ed., copertina flessibile). Giappichelli



La scelta del Governo nella sequenza sismica in oggetto è ricaduta, inoltre, sulla individuazione di un Commissario straordinario per la ricostruzione, nominato con d.p.r. 9 settembre 2016, secondo quanto previsto dall'art. 11 della l. n. 400/1988 che disciplina l'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri³⁶. L'analisi delle ordinanze di Protezione civile adottate in relazione alla sequenza sismica di *Amatrice, Norcia e Visso* consente di operare una classificazione tipologica basata sui contenuti e sugli effetti giuridici prodotti nell'ambito dell'ordinamento. Una prima tipologia è costituita dalle ordinanze che, nelle prime fasi dell'emergenza, hanno assunto una funzione effettivamente sostitutiva dei decreti-legge³⁷. In particolare, si tratta di otto ordinanze, dalla n. 388 alla n. 399, adottate anteriormente al primo decreto-legge n. 189/2016, con finalità primaria di attuare gli interventi previsti dalla dichiarazione dello stato di emergenza. Le deroghe contemplate da tali ordinanze riguardano molteplici settori normativi: dall'accesso al pubblico impiego, alla disciplina finanziaria, tributaria e previdenziale, alla normativa contabile degli enti locali; dalla regolamentazione dei contratti pubblici, alla normativa igienico-sanitaria, fino ai regimi autorizzatori in materia ambientale, paesaggistica, urbanistica ed edilizia, nonché alla disciplina ordinaria degli espropri³⁸. È opportuno sottolineare che, nella gestione della sequenza sismica di Amatrice, Norcia e Visso, le ordinanze hanno osservato l'obbligo di indicare espressamente le norme derogate e, laddove previsto, i motivi giustificativi della deroga. Tale obbligo, oggi sancito dall'art. 42 del d.lgs. n. 33/2013, era già previsto dall'art. 5, comma 5, della l.n. 225/92, secondo cui «le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere motivate». Particolare attenzione è riservata alle deroghe in materia di contratti pubblici, per le quali è stata fornita una motivazione espressa³⁹. Le ordinanze, in alcuni casi, attribuiscono la facoltà di deroga anche ad altri soggetti, generando un effetto delegativo cd. a cascata. Ciò riguarda i soggetti attuatori, ai quali non sempre è richiesta l'esplicita motivazione circa la scelta di derogare⁴⁰. La nomina di soggetti attuatori costituisce un elemento ricorrente nella prassi delle ordinanze di Protezione civile. Tali soggetti sono investiti della responsabilità esecutiva degli interventi disposti per fronteggiare l'emergenza. La previsione risponde a due esigenze: da un lato, garantire che le attività complesse siano gestite da operatori con adeguate competenze tecniche; dall'altro, coinvolgere enti territoriali prossimi all'evento sismico, assicurando così un coordinamento efficace con le autorità centrali e una gestione operativa coerente e tempestiva degli interventi.

³⁵ Il primo, recante "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016", è entrato in vigore il 19 ottobre 2016 ed è stato convertito con modificazione dalla l. 15 dicembre 2016, n. 229; il secondo, recante "Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017", apporta modifiche al precedente ed è convertito in l. 7 aprile 2017, n. 45; infine il terzo, recante "Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo", è stato convertito in l. 21 giugno 2017, n. 96. Il d.l. 11 novembre 2016, n. 205, entrato in vigore l'11 novembre 2016, è decaduto per mancata conversione, gli atti e provvedimenti adottati, gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base di esso sono stati fatti salvi dall'art. 1, comma 2, l. n. 229/2016.

³⁶ La nomina è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Devono esserne determinati compiti e dotazione di mezzi e personale. Ai fini della legittimazione in rapporto al circuito democratico, posto che in regime ordinario le amministrazioni pubbliche rispondono all'indirizzo e al controllo di Governo e Parlamento, il Presidente del Consiglio dei ministri o un ministro da lui delegato riferisce al Parlamento sull'attività svolta dal Commissario straordinario.

³⁷ M. Brocca, op. cit., 65, individua ordinanze 'sostitutive', 'esecutive' o 'aggiuntive' del decreto-legge.

³⁸ Ad. es. l'art. 3, comma 5, Ocdpc n. 394 del 19 settembre 2016, in materia di realizzazione delle strutture abitative di emergenza; poi richiamato dagli artt. 1, 3 e 4 Ocdpc n. 408 del 15 novembre 2016, per il posizionamento di strutture e moduli abitativi provvisori, di strutture temporanee finalizzate a garantire la continuità delle attività economiche e



L'ordinanza n. 388 del Capo del Dipartimento della Protezione civile, la prima adottata cronologicamente dopo il sisma del 24 agosto 2016, attribuisce ai soggetti attuatori – individuati nei Presidenti di Regione, Prefetti e Sindaci – il potere di deroga, indicando in maniera puntuale le norme che possono essere derogate⁴¹, con successive integrazioni di tale elenco. In questo contesto si osserva un fenomeno peculiare: l'ordinanza conferisce ai soggetti attuatori una delega a derogare norme specifiche, configurando una sorta di autorizzazione a contenuto predeterminato, in quanto sono puntualmente indicate le disposizioni derogabili. In questa direzione, l'art. 6, OCDPC n. 388/2016, assegna ai Sindaci per le attività di soccorso, assistenza e ricovero delle popolazioni la possibilità di *“provvedere all'occupazione d'urgenza e alle eventuali espropriazioni adottando tempestivamente il decreto di occupazione d'urgenza, prescindendo da ogni altro adempimento, e procedendo alla redazione dello stato di consistenza e del verbale di immissione in possesso dei suoli, anche con la sola presenza di due testimoni”*. Analogamente l'Ocdpc n. 399 del 10 ottobre 2016, all'art. 2 autorizza le Regioni, per la realizzazione delle strutture abitative di emergenza (S.A.E.), a procedere, nel rispetto dei principi in materia di sicurezza, in deroga al decreto del Ministero della sanità del 5 luglio 1975, che dispone in relazione all'altezza minima interna dei locali e ai requisiti igienico- sanitari principali dei locali d'abitazione (superfici abitabili per ciascuna persona, impianti di riscaldamento, ampiezza delle finestre, ventilazione, ricambio d'aria e servizi igienici nella stanza da bagno, protezione acustica da rumori da traffico o esterni). Tale meccanismo è stato rilevato già in ordinanze della Protezione civile a partire dal 2009⁴² determinando una moltiplicazione dei soggetti abilitati all'esercizio dei poteri straordinari e derogatori. Ciò solleva interrogativi in merito al principio di legalità, posto che l'art. 5, comma 4, l.n. 225/92 stabilisce che il Capo del Dipartimento possa avvalersi di soggetti attuatori per l'esecuzione di «ambiti definiti di attività», senza disciplinare espressamente la possibilità di conferire loro un potere di deroga⁴³.

produttive e per la messa in sicurezza e il ripristino della viabilità; l'art. 5, comma 1, Ocdpc n. 388 del 26 agosto 2016, dispone la deroga di larga parte del T.U. in materia di espropriazione, d.p.r. 327/2001, in particolare gli artt. da 6 a 25 e l'art. 49.

³⁹ L'art. 5, comma 2, ord. 394 del 19 settembre 2016, ha una struttura esemplare in questa direzione di indicazione espressa della disposizione che può essere derogata e per quale motivo. In relazione al Codice dei contratti si ha a titolo di esempio: art. 21, “allo scopo di autorizzare le procedure di affidamento anche in assenza della delibera di programmazione”, art. 35, “allo scopo di consentire l'acquisizione di beni e servizi omogenei e analoghi, caratterizzati da regolarità, da rinnovare periodicamente entro il periodo emergenziale”; artt. 60, 61, 63 e 85, “allo scopo di semplificare e accelerare la procedura per la scelta del contraente”; art. 95, “allo scopo di consentire di ricorrere al criterio del prezzo più basso anche al di fuori delle ipotesi previste dalla norma”; art. 105, “allo scopo di consentire l'immediata efficacia del contratto di subappalto a far data dalla richiesta dell'appaltatore, effettuando le verifiche circa il possesso dei requisiti, secondo le modalità descritte all'art. 163, comma 7, del decreto legislativo n. 50/2016; limitatamente all'indicazione obbligatoria della terna dei subappaltatori di cui al comma 6”. In senso analogo l'art. 3, comma 5, Ocdpc n. 399 del 10 ottobre 2016 e l'art. 1, comma 5, Ocdpc n. 406/2016.

⁴⁰ Mancini Palamoni, G. (2017). La governance dell'emergenza causata dalla sequenza sismica di Amatrice, Norcia, Visso: il principio di unitarietà e i dubbi sull'efficienza del modello commissariale. *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino*, (6). ISSN Online: 2281-3063.

⁴¹ L'art. 5, Ocdpc n. 388/2016, dispone che i soggetti attuatori “possono provvedere, sulla base di apposita motivazione, in deroga alle seguenti disposizioni normative” ed elenca a seguire puntualmente tutte le disposizioni che possono essere oggetto di deroga. Ai sensi del comma 3, per l'espletamento delle attività previste nell'ordinanza (interventi necessari a rimuovere situazioni di rischio, assicurare attività di soccorso, assistenza e ricovero delle popolazioni; attività di messa in sicurezza delle aree interessate; interventi urgenti per evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o cose) i soggetti attuatori ove ricorrano i presupposti si avvalgono delle procedure di cui agli artt. 63 e 163 del codice dei contratti e il limite di cui al comma 1 dell'art. 163 per i soli contratti pubblici di lavori è stabilito in 400.000,00 euro. Ai sensi dell'art. 3, comma 1, Ocdpc n. 389/2016, gli interventi da realizzare da parte dei soggetti attuatori che sono dichiarati indifferibili, urgenti e di pubblica utilità, costituiscono variante agli strumenti urbanistici vigenti.



La facoltà di derogare è riconosciuta anche ad altri soggetti pubblici. A titolo esemplificativo, l'ordinanza n. 393 del 13 settembre 2016 conferisce alle ASL il potere di autorizzare, in deroga ad un elenco di disposizioni legislative e previa adeguata motivazione, interventi urgenti nel settore agricolo e zootecnico, consentendo agli operatori colpiti di trasferire e ricoverare temporaneamente i capi di bestiame⁴⁴.

Relativamente al rapporto tra ordinanze e decreti-legge, si osservano numerosi casi in cui le deroghe anticipate nelle ordinanze vengono successivamente recepite nel corpo del decreto-legge e convertite in legge, realizzando un processo di "legificazione delle disposizioni derogatorie"⁴⁵. Altre ordinanze si pongono come attuative di disposizioni già presenti in decreti-legge, specificandone modalità operative e integrative, come nel caso dell'allestimento e gestione di aree di accoglienza mediante moduli abitativi provvisori (container), originariamente previsti dal d.l. n. 205/2016 e poi trasmigrare nel d.l. n. 189/2016⁴⁶. Tali ordinanze regolano la fornitura e il noleggio dei moduli, l'acquisto degli arredi connessi, l'individuazione dei RUP tra il personale di Protezione civile, la selezione delle aree disponibili privilegiando quelle pubbliche e il contenimento del numero delle aree, nonché la verifica della loro idoneità e predisposizione⁴⁷. Le ordinanze del Commissario, così come delineate dalla legge di conversione n. 229/2016, sono circoscritte ai principi costituzionali e generali dell'ordinamento e al diritto europeo, con limiti procedurali rappresentati dalla previa intesa con i Presidenti delle Regioni e dalla comunicazione al Presidente del Consiglio⁴⁸. Esse sono sottoposte al controllo della Corte dei conti⁴⁹. Sotto il profilo della pubblicazione, le ordinanze di Protezione civile devono essere pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, mentre quelle del Commissario straordinario rispondono agli obblighi di trasparenza e pubblicazione ex art. 42, comma 1, d.lgs. n. 33/2013.

3.2 Il coordinamento Stato e Regioni nel D.L. 189/2016: l'intesa come strumento di governance dell'emergenza.

La nozione di *intesa* si configura, nella sistematica costituzionale, quale modulo procedimentale di cooperazione necessaria, espressivo di un rapporto paritario tra i livelli di governo coinvolti e presupponente un coinvolgimento effettivo e non meramente consultivo degli enti territoriali. Tale qualificazione è stata riaffermata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 246 del 2019, resa a seguito dei ricorsi promossi dalle Regioni Marche e Umbria avverso l'art. 37, co. 1, lett. a) n. 1-bis) e b-ter), del d.l. 109/2018, nella parte in cui ha inciso sugli artt. 2, co. 2, e 14, co. 4, del d.l. 189/2016.

⁴² M. BROCCA, *op. cit.*, 166, parla di un effetto di moltiplicazione dei soggetti e con essi delle occasioni per l'esercizio di poteri straordinari e derogatori.

⁴³ Rescigno G.U., *Ordinanza e provvedimenti di necessità e urgenza*, cit., 92 ss.: "la norma attributiva di un potere di ordinanza è tipicamente ed esclusivamente norma sulla produzione giuridica, giacché si limita a dire a chi, in che materia, con quale forma, eventualmente con quali limiti spetta emanare nuove disposizioni anche in deroga a norme preesistenti, mentre ogni altra norma attributiva di normali poteri amministrativi è anche e prevalentemente norma di produzione giuridica, giacché anzitutto prevede positivamente che cosa rispetto ad una determinata fattispecie può disporre la pubblica amministrazione".

⁴⁴ A norma dell'art. 7 le aziende sanitarie locali territorialmente competenti possono autorizzare in deroga a: d. lgs. 7 luglio 2011, n. 126, artt. 3 e 4 (requisiti minimi di allevamento dei vitelli e condizioni di allevamento dei vitelli); d. lgs. 7 luglio 2011, n. 122, artt. 3 e 4 (requisiti minimi per le aziende di animali appartenenti alla specie suina e condizioni relative all'allevamento); d. lgs. 26 marzo 2001, n. 146, art. 2 (obblighi dei proprietari e detentori degli animali); d.m. 8 febbraio 2016, n. 3536, art. 3 (risorse progetto di ricerca).

⁴⁵ Mancini Palamoni, G. (2017). La governance dell'emergenza causata dalla sequenza sismica di Amatrice, Norcia, Visso: il principio di unitarietà e i dubbi sull'efficienza del modello commissariale. *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino*, (6). ISSN Online: 2281-3063.

⁴⁶ Art. 2, d.l. n. 205/2016 non convertito e art. 4-bis, d.l. n. 189/2016 convertito in l. n. 229/2016.

⁴⁷ Artt. 1, Ocdpc n. 406 del 12 novembre 2016; Ocdpc n. 408 del 15 novembre 2016 e Ocdpc n. 414 del 19 novembre 2016.



Nel testo originario del d.l. 189/2016 il legislatore aveva previsto che l'esercizio del potere di ordinanza del Commissario straordinario, nonché la definizione delle priorità della ricostruzione pubblica, avvenissero *previa intesa* con i Presidenti delle Regioni interessate, nell'ambito della cabina di coordinamento. La novella del 2018, riducendo l'intesa a un semplice "sentire", ha determinato un depotenziamento del ruolo regionale, con conseguente sospetto di violazione del principio di leale collaborazione.

Le Regioni ricorrenti hanno invocato la giurisprudenza consolidata in materia di chiamata in sussidiarietà (sent. n. 303/2003), secondo cui l'accentramento temporaneo di funzioni amministrative regionali in capo allo Stato è costituzionalmente legittimo solo ove accompagnato da strumenti procedimentali idonei a garantire un coinvolgimento qualificato degli enti territoriali. Tale coinvolgimento risulta tanto più necessario nelle materie di competenza legislativa concorrente, tra le quali rientra la "protezione civile", comprensiva anche delle attività di ricostruzione (art. 1 l. 225/1992; art. 1, co. 1, d.lgs. 1/2018), come costantemente riconosciuto dalla Corte (sentt. nn. 22/2012, 8/2016, 284/2016). Il Codice della protezione civile (d.lgs. 1/2018) conferma l'architettura policentrica del sistema, includendo i Presidenti di Regione quali autorità territoriali di protezione civile (art. 3 e 6) e prescrivendo l'intesa per le deliberazioni sullo stato di emergenza (art. 24) e per l'adozione delle ordinanze in deroga (art. 25). Anche le direttive del Presidente del Consiglio richiedono il medesimo modulo cooperativo (art. 15). La Corte ha quindi accertato che il d.l. 189/2016 si era inizialmente conformato a tale quadro di leale collaborazione, mentre la successiva sostituzione dell'intesa con il parere operata dal d.l. 109/2018 si poneva in contrasto con i principi costituzionali che regolano l'esercizio della funzione amministrativa sussidiaria in materia di protezione civile. Da ciò la declaratoria di illegittimità costituzionale *in parte qua*, con conseguente ripristino dell'obbligo di intesa sia per le ordinanze del Commissario straordinario (art. 2, co. 2) sia per la determinazione delle priorità della ricostruzione pubblica (art. 14, co. 4), quali condizioni necessarie per l'esercizio legittimo dei poteri straordinari conferiti in regime emergenziale.

1. LA NOZIONE DI TEMPORANEITÀ NEGLI INTERVENTI PUBBLICI DI ASSISTENZA ALLA POPOLAZIONE.

La nozione di "temporaneità" riveste una posizione di rilievo centrale nel diritto dell'emergenza, configurandosi non solo come parametro cronologico, ma come principio cardine di razionalità e proporzionalità nell'adozione di interventi pubblici volti a fronteggiare calamità naturali. Dal punto di vista giuridico, la temporaneità non si esaurisce nella semplice delimitazione temporale dell'intervento, bensì assume la funzione di vincolo funzionale che circoscrive l'impiego di strumenti straordinari alla durata strettamente necessaria per superare l'evento emergenziale e per ripristinare condizioni di normalità nella vita sociale, economica e civile dei cittadini⁵⁰. Sul piano dottrinale, la temporaneità costituisce una garanzia di equilibrio tra le esigenze emergenziali e i principi fondamentali della Costituzione, ivi compresi la tutela del patrimonio abitativo, dei beni culturali e paesaggistici, nonché la salvaguardia dei diritti

⁴⁸ Art. 2, comma 2, seconda parte, d.l. 189/2016.

⁴⁹ L'art. 14 d.l. 23 maggio 2008, n. 90, come modificato dalla legge di conversione 14 luglio 2008, n. 123 dispone: "L'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nonché l'articolo 5-bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, si interpretano nel senso che i provvedimenti adottati ai sensi delle predette disposizioni non sono soggetti al controllo preventivo di legittimità di cui all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20".



soggettivi dei cittadini. Essa comporta l'obbligo che le misure straordinarie, pur derogatorie rispetto alla disciplina ordinaria, siano sempre motivate e giustificate dal contesto emergenziale, al fine di prevenire il rischio che tali misure assumano natura permanente e determinino alterazioni irreversibili dell'assetto urbanistico e territoriale⁵¹.

“se il fenomeno emergenziale perde il carattere della temporaneità, esso diventa parte dell'ordinario svolgersi quotidiano, e quindi non più situazione imprevista o imprevedibile, ma aspetto modificativo dello stesso contesto in cui si è inserito, ed in quanto tale doverosamente disciplinabile con misure di carattere strutturale, riconducibili al circuito democratico della rappresentanza e al sistema che caratterizza i rapporti tra i vari poteri dello stato”

(Biondi Dal Monte, F. – 2011)

Nell'ambito della gestione emergenziale, gli interventi di ricostruzione perseguono finalità ampie e plurime, mentre quelli di protezione civile hanno un obiettivo essenzialmente circoscritto al superamento dell'emergenza immediata: garantire la continuità dei servizi essenziali, ridurre il rischio residuo e predisporre le prime misure idonee a fronteggiare i danni subiti. In tal senso, gli interventi di protezione civile si caratterizzano per la loro destinazione ad uno scopo definito e per il loro carattere “temporaneo⁵²”, ossia funzionale alle esigenze contingenti dell'evento calamitoso, cessando quando tali finalità non risultano più necessarie. Ne consegue che non sussiste una netta dicotomia tra interventi emergenziali e attività di ricostruzione: i primi possono permanere e operare in parallelo con i secondi. La cessazione dello stato di emergenza non comporta automaticamente la fine delle misure emergenziali, le quali, ad esempio, comprendono l'assistenza alla popolazione e restano operative sotto la responsabilità del commissario delegato ai sensi dell'art. 26 del Codice della Protezione Civile o del Commissario straordinario alla ricostruzione, come attestato nei casi di Ischia, Molise e Sicilia.

Il principio di temporaneità previsto dalla protezione civile si interseca con la nozione di precarietà delineata dal Testo Unico dell'edilizia del 2001, indipendentemente dai materiali impiegati nella realizzazione dei manufatti. Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, per qualificare un immobile come precario è necessario rilevare la sua destinazione oggettivamente e intrinsecamente temporanea, finalizzata a specifiche esigenze contingenti, senza che rilevi la natura dei materiali impiegati nella costruzione stabile del manufatto. Ciò trova conferma anche nella lett. E, n. 5) dell'art. 3 del D.P.R. 380/2001, così come sostituito dall'art. 10 del D.L. 76/2020, secondo cui sono considerate “nuove costruzioni” le installazioni di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere – quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni – adibiti ad abitazione, ambienti di lavoro o depositi, salvo che siano destinati a soddisfare esigenze meramente temporanee. Ne deriva che le due nozioni presentano ambiti di applicazione distinti: quella del Testo Unico dell'edilizia attiene alla temporaneità dell'uso effettivo del manufatto (come avviene in contesti stagionali o eventi specifici, quali manifestazioni

⁵⁰ Bifulco, G., *Diritto dell'emergenza e principi di temporaneità*, Giuffrè, 2018

⁵¹ Ordinanza Dipartimento Protezione Civile n. 388/2016, n. 394/2016, n. 406/2016.

⁵² Mantini, P. (2023). *Verso il Codice della ricostruzione: per un modello nazionale di prevenzione e messa in sicurezza del territorio*. 1^a edizione.



sportive o spettacoli), mentre la temporaneità in materia di protezione civile è funzionale alla gestione dell'emergenza e al ripristino o ricostruzione delle sedi danneggiate⁵³, implicando un arco temporale più esteso e una finalità eminentemente pubblicistica e di tutela collettiva.

4.1 Abitare l'emergenza: modelli abitativi temporanei nella gestione post-sisma 2016

Con riferimento agli interventi di prima fase dell'emergenza per l'assistenza alla popolazione, di cui all'art. 25, comma 2, lettera a), del Codice della protezione civile (D.Lgs. 2 gennaio 2018, n. 1), il legislatore individua un insieme di misure dirette a garantire la tutela immediata delle persone colpite da eventi calamitosi, assicurando allo stesso tempo la continuità delle funzioni essenziali dello Stato e delle amministrazioni locali. Tali misure comprendono, tra l'altro, l'organizzazione e l'effettuazione degli interventi di soccorso e di assistenza alla popolazione, il ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture strategiche, la gestione dei rifiuti e delle macerie, nonché le iniziative volte a garantire la continuità amministrativa nei territori interessati, anche mediante l'adozione di soluzioni di natura temporanea. Nel contesto del sisma che ha colpito il Centro Italia nel 2016, tali previsioni hanno assunto una rilevanza particolare, poiché la risposta emergenziale ha comportato la realizzazione su larga scala di strutture abitative temporanee, destinate a soddisfare le esigenze abitative, economiche e sociali delle comunità colpite.

L'impatto di tali interventi sul territorio è stato tutt'altro che marginale, incidendo sulla pianificazione territoriale, sui vincoli paesaggistici e sull'assetto delle infrastrutture primarie. Inoltre, la durata effettiva di tali soluzioni – spesso ben oltre il limite temporale originariamente previsto – ha sollevato questioni di natura giuridico-amministrativa e finanziaria, relative sia alla gestione delle risorse pubbliche impiegate sia al rischio di trasformazione del provvisorio in permanente.

La riflessione sulla temporaneità delle strutture emergenziali e sui loro effetti a lungo termine appare dunque centrale per comprendere la complessità del diritto dell'emergenza: nel contesto, le Soluzioni Abitative in Emergenza (SAE) nate come strumenti di assistenza immediata, si collocano infatti al crocevia tra esigenze di tutela della popolazione, efficacia amministrativa e salvaguardia del paesaggio e del patrimonio culturale.

Il caso del Comune di Cascia, in Umbria, si presta particolarmente a tale analisi: la realizzazione di insediamenti temporanei diffusi, la complessità orografica del territorio e la frammentazione delle frazioni hanno evidenziato le criticità di una gestione emergenziale che, pur necessaria, ha prodotto conseguenze durature sul piano urbanistico, sociale ed economico.

4.2 Le “casette”⁵⁴ per il terremoto del Centro Italia: genesi, logiche e limiti delle Soluzioni Abitative in Emergenza (SAE)

L'origine delle Soluzioni Abitative in Emergenza (S.A.E.) si colloca nel 2015, quando il Consorzio Nazionale Servizi (CNS) risulta primo aggiudicatario della gara bandita da Consip S.p.A. su incarico del Dipartimento della Protezione Civile. L'obiettivo era costruire un sistema pronto, capace di fornire abitazioni temporanee alle popolazioni colpite da eventi sismici, definendo in anticipo un accordo quadro che regolasse fornitura, trasporto e montaggio di unità abitative destinate a ciascun evento calamitoso.

⁵³ Casini, F., *Gestione delle calamità e misure emergenziali transitorie*, Il Mulino, 2017.



La Commissione di gara valutò l'offerta del CNS come economicamente più vantaggiosa, assegnando al Consorzio la gestione di due lotti territoriali, relativi al Nord e al Centro Italia, con un periodo di riferimento di sei anni.

Le S.A.E. vennero concepite come unità abitative prefabbricate antisismiche, realizzate in acciaio e disponibili in tre moduli standard: 40, 60 e 80 metri quadrati. La loro funzione era duplice: garantire una sistemazione sicura e dignitosa alle famiglie sfollate e, al contempo, consentire una permanenza prolungata nei territori colpiti, evitando lo sradicamento sociale e culturale delle comunità. Si trattava, in sostanza, di una soluzione intermedia tra l'alloggio provvisorio e la casa definitiva, pensata per durare "il tempo necessario" — un tempo che, come spesso accade nelle emergenze italiane, sarebbe poi diventato lungo e incerto.

La realizzazione delle strutture emergenziali trova fondamento nell'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile n. 394 del 19 settembre 2016, che individua le regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria quali soggetti attuatori. L'ordinanza, approvata in un contesto di fortissima urgenza dopo la scossa del 24 agosto 2016, si fondava sull'accordo quadro già stipulato nel maggio dello stesso anno (Decreto n. 1239/2016), che disciplinava le modalità di realizzazione delle strutture.

Il cratere sismico del 2016-2017 si estende su oltre centoquaranta comuni, dislocati in aree profondamente eterogenee: dai paesaggi collinari fino alle zone costiere, ma con una prevalenza di territori montani. Il primo cratere, individuato immediatamente dopo la scossa del 24 agosto 2016, includeva piccoli centri isolati, con infrastrutture scarse, collegamenti difficili e una popolazione anziana e poco numerosa. Tra le quattro regioni interessate, la Marche risulta la più colpita, con 86 comuni danneggiati su 139 e una superficie complessiva di 3.978 km². In questo scenario, la realizzazione delle S.A.E. non doveva semplicemente fornire un tetto, ma ricomporre comunità disgregate, fornendo una continuità sociale ed economica alle popolazioni colpite. Le esperienze pregresse dei terremoti del Friuli (1976) e dell'Abruzzo (2009) avevano già mostrato che la perdita del tessuto sociale locale è uno degli effetti più devastanti delle catastrofi. Da qui la scelta di costruire insediamenti che mantenessero le unità di vicinato, per evitare lo spopolamento e permettere alle persone di rimanere, per quanto possibile, "a casa propria". Una decisione che voleva essere, al tempo stesso, umanitaria e strategica: contenere l'abbandono delle aree interne e favorire un lento processo di ricostruzione in loco. L'Ordinanza n. 36 dell'8 settembre 2017 del Commissario straordinario per la ricostruzione sancisce espressamente che la ricostruzione deve realizzarsi "attraverso l'analisi delle potenzialità dei territori e delle singole filiere produttive esistenti" e tramite modalità di ascolto e consultazione delle popolazioni colpite. Nella pratica, però, tale partecipazione si è rivelata quasi assente. I Comuni si sono trovati a dover segnalare le aree dove installare le S.A.E., senza potere effettivo sulla progettazione o sulla tipologia costruttiva. Tutto era deciso altrove: modelli, materiali, impianti, persino l'orientamento delle porte. Proprio questa distanza tra progetto e territorio ha generato i problemi più noti.

⁵⁴ Giovagnoli M. (2018), *Piccolo dizionario sociale del terremoto*, Ascoli Piceno, Si osserva come la narrazione successiva all'evento abbia ridenominato le "casette" con un termine differente, forse per attenuare la percezione di una diminutio implicita nel concetto rispetto a una "vera" abitazione. Queste nuove soluzioni abitative vengono infatti definite S.A.E. (Soluzioni Abitative d'Emergenza), in linea con la tendenza contemporanea all'uso di acronimi. Tuttavia, non sfugge la contraddizione insita nel termine "emergenza" incluso nell'acronimo, considerato che tali strutture, una volta ultimate — e cioè generalmente al di fuori della fase emergenziale — diventeranno per molti anni la dimora stabile delle persone che vi abitano. Di conseguenza, sebbene il termine richiami la natura temporanea e urgente dell'intervento, nella pratica



le S.A.E. saranno comunque comunemente chiamate “casette”, confermando così la centralità e la contraddittorietà del loro ruolo abitativo.



Ad Amatrice e Accumoli, per esempio, le porte delle casette si aprivano verso l'esterno, rendendole inutilizzabili con la neve; i boiler e le tubature, collocati all'esterno e privi di coibentazione, si sono congelati o danneggiati non appena le temperature sono scese sotto lo zero. Molte abitazioni hanno poi mostrato infiltrazioni, muffe e malfunzionamenti strutturali, segno di un approccio standardizzato che non aveva tenuto conto delle condizioni reali dei luoghi.

4.3 La procedura Consip e la fornitura delle S.A.E.: una gara “*in tempo di pace*”⁵⁵.

Per restituire completezza all'analisi delle criticità delle Soluzioni Abitative in Emergenza (SAE), è indispensabile risalire alla loro radice causale: la gara indetta dalla Consip s.p.a. Invero, le cause delle esposte difficoltà, affondano nella logica stessa del progetto. Il Dipartimento della Protezione Civile decise infatti di indire una gara centralizzata “*in tempo di pace*”, cioè prima che un'emergenza si verificasse, con l'intento di ridurre i tempi di risposta in caso di calamità. La prima edizione della gara, del 2013, con base d'asta di 684 milioni di euro, andò deserta⁵⁶. La seconda⁵⁷, avviata nel 2014 e portata a termine nel 2015, fissava un importo di 1,188 miliardi e prevedeva tre lotti geografici. La logica era quella di avere un sistema pronto, già contrattualizzato e quindi più rapido da attivare. Tuttavia, proprio questa impostazione ha esplicitato i suoi limiti: l'accordo quadro, pensato in astratto, si è rivelato poco flessibile e distante dalle esigenze reali dei territori colpiti.

La gara, nella sua seconda versione, aveva anche cambiato impostazione: inizialmente i lotti erano divisi per tipologia costruttiva (legno, calcestruzzo, acciaio), ma vennero poi riorganizzati per area geografica. In questo modo ogni fornitore poté proporre un unico modello abitativo per tutto il territorio di competenza. Il risultato fu una standardizzazione forzata: un solo tipo di casa, da adattare a realtà geografiche, climatiche e culturali completamente diverse.

La fase di realizzazione delle S.A.E. è stata complessa e, in molti casi, lenta oltre le previsioni⁵⁸. I Comuni dovevano innanzitutto stimare il fabbisogno abitativo e proporre le aree destinate agli insediamenti; le Regioni, a loro volta, verificavano l'idoneità dei siti e autorizzavano la costruzione⁵⁹. La mancanza di una pianificazione preventiva di aree già predisposte a usi emergenziali ha rappresentato un ostacolo rilevante. In diversi casi, i terreni individuati si sono rivelati insufficienti o inadeguati per caratteristiche geotecniche, pendenze o rischi idrogeologici⁶⁰. Le necessarie opere di urbanizzazione e consolidamento hanno quindi allungato i tempi e fatto lievitare i costi. A ciò si aggiunge la frammentazione delle competenze⁶¹: fornitori, imprese esecutrici, amministrazioni centrali, Regioni, Comuni e Protezione Civile hanno operato spesso senza un chiaro coordinamento. Il Capitolato tecnico predisposto da Consip S.p.A. per la realizzazione delle Soluzioni Abitative in Emergenza (S.A.E.) rappresenta il documento cardine dell'intera procedura amministrativa volta alla gestione dell'emergenza abitativa successiva agli eventi sismici. Esso costituisce lo strumento mediante il quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile ha inteso disciplinare, attraverso un Accordo Quadro articolato in più lotti territoriali, tutte le fasi di progettazione, produzione, trasporto e installazione delle unità abitative temporanee destinate alle popolazioni sfollate, definendo in modo dettagliato le responsabilità degli operatori economici e le specifiche tecniche di esecuzione del contratto.

⁵⁵ Passananti, F. (2019). *L'emergenza abitativa dopo il sisma del 2016: alcuni profili critici*. Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it, Fascicolo 4/2019.



Al riferimento – l'esecutore- nell'esecuzione dell'appalto, è vincolato al rispetto integrale delle prescrizioni contenute nella documentazione di gara, nel Capitolato e nello Schema di contratto, nonché di quanto previsto nella propria offerta tecnica, assumendosi l'obbligo di adottare *“ogni misura di cautela atta a garantire la sicurezza dei lavoratori, la tutela dell'incolumità delle persone e la salvaguardia di beni pubblici e privati”*⁶². L'operatore economico è, inoltre, tenuto a sollevare l'Amministrazione da qualsiasi pretesa o danno derivante dall'esecuzione delle attività contrattuali. Tali previsioni, tuttavia, si sono spesso scontrate con la realtà concreta dei cantieri delle S.A.E., nei quali si sono verificate gravi irregolarità e forme di sfruttamento del lavoro. Numerose inchieste giornalistiche hanno infatti documentato casi di caporalato e lavoro nero, denunciati anche dalla Cgil, che ha descritto la situazione come una *“giungla di sfruttamento”*⁶³ nei cantieri post-sisma, dove operai senza tutele venivano impiegati in condizioni precarie e sottopagati. Le indagini condotte dalla stampa, tra cui un'inchiesta pubblicata da la Repubblica, hanno evidenziato come dietro l'apparente regolarità formale del sistema di appalti si celassero reti di intermediazione illecita e pratiche di caporalato⁶⁴. Il Capitolato disciplina in modo organico la realizzazione degli insediamenti temporanei con soluzioni abitative destinate alle popolazioni colpite da calamità naturali, includendo la progettazione esecutiva, la produzione, il trasporto, il montaggio delle unità e la progettazione esecutiva delle opere di fondazione e delle opere di urbanizzazione sulla base di preventivi rilievi, indagini geologiche e ambientali, il tutto a carico e spese del Fornitore aggiudicatario. Queste ultime comprendono la viabilità, le reti idriche, elettriche, fognarie e del gas, nonché gli spazi verdi e le aree di aggregazione. Secondo il Capitolato, durante l'esecuzione delle opere di urbanizzazione e di fondazione affidate a imprese terze — sulla base dei progetti redatti dal Fornitore aggiudicatario — e comunque anteriormente alla consegna e alla posa in opera delle S.A.E., il Fornitore è onerato di un'attività continuativa di sorveglianza, controllo e verifica della regolare esecuzione dei lavori in ciascuna delle loro fasi, al [ine di prevenire l'insorgenza di criticità suscettibili di compromettere la corretta installazione delle unità abitative]. Nell'ambito della fase progettuale, era previsto che l'operatore economico provvedesse alla redazione del layout dell'insediamento — vale a dire la distribuzione planivolumetrica delle unità abitative sull'area prescelta — nonché del progetto delle opere di urbanizzazione e di fondazione, corredato dalle necessarie indagini geologiche e ambientali. A ciò si aggiungeva la progettazione strutturale, architettonica e impiantistica delle unità abitative e dei loro interni. Poiché le condizioni geotecniche dei luoghi non potevano essere de[inite in anticipo, il Capitolato ha previsto che i lavori di urbanizzazione e di fondazione fossero remunerati a misura, sulla base del prezzario regionale DEI – Tipografia del Genio Civile – con l'applicazione dei ribassi d'asta offerti in fase di gara.

⁵⁶ La relativa documentazione è disponibile sul sito della Consip S.p.A.

⁵⁷ Il bando è stato pubblicato in G.U. Quinta Serie Speciale – Contratti Pubblici n. 42 dell'11 aprile 2014.

⁵⁸ Lo stato di avanzamento dei lavori è consultabile al link: http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/en/view_dossier.wp?contentId=DOS63607

⁵⁹ L'Ocdpc n. 394 del 2016, la sesta ordinanza adottata dopo la scossa del 24 agosto, individua come soggetti attuatori per la realizzazione delle S.A.E. le quattro Regioni coinvolte, disponendo che le stesse si occupino dell'esecuzione delle attività preliminari all'insediamento delle casette e alle opere di urbanizzazione, mentre i Comuni provvedano alla ricognizione dei fabbisogni del proprio territorio e propongano le aree di installazione.

⁶⁰ Come emerge dal dossier a cura di Legambiente *“Lo stato di avanzamento dei lavori nelle aree colpite dal sisma”*, pubblicato e disponibile sul sito ufficiale di Legambiente

⁶¹ Sul punto cfr. la testimonianza di S. PIROZZI, *La scossa dello scarpone. Anatomia di una passione sociale*, Armando Editore, Roma, 2017, 23 ss.



Le S.A.E.- dallo stesso capitolato tecnico- sono concepite come soluzioni abitative provvisorie, con *“una vita utile di dieci anni, rimovibili e riconvertibili per altri usi una volta cessata la fase emergenziale”*⁶⁵. Esse devono essere *“consegnate complete di arredi, impianti e allacciamenti, pronte per l’uso immediato”*, e possono essere realizzate *“con qualsiasi materiale”* – legno, acciaio o altri – purché rispettino le specifiche tecniche e i tempi di consegna stabiliti. Il bando prevedeva quattro categorie dimensionali, calibrate in funzione della composizione familiare: le S.A.E. da 40 metri quadrati per uno o due occupanti, le unità da 60 metri quadrati per famiglie di tre o quattro componenti e infine quelle da 80 metri quadrati, destinate a ospitare fino a sei persone. Il Capitolato richiedeva inoltre che una percentuale di abitazioni fosse costruita nel rispetto delle norme per l’eliminazione delle barriere architettoniche. Tali unità, destinate a persone con disabilità, dovevano essere collocate al piano terra e dotate di rampe di accesso, porte e arredi conformi alla normativa vigente. L’ Accordo Quadro della Protezione Civile prevedeva una suddivisione del territorio nazionale in tre lotti geografici Lotto 1: Regioni Valle d’Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria, Trentino, Veneto, Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna [ino al raggiungimento di un numero massimo di S.A.E. pari a 6000 (seimila); Lotto 2: Regioni Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo [ino al raggiungimento di un numero massimo di S.A.E. pari a 6000 (seimila); Lotto 3: Regioni Campania, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna [ino al raggiungimento di un numero massimo di S.A.E. pari a 6000 (seimila)]. Secondo il Capitolato tecnico, l’approvvigionamento delle S.A.E. era regolato da un meccanismo *a cascata*, applicato nell’ambito della gara. Tale sistema prevedeva che l’Ordinativo di Fornitura fosse indirizzato, in primo luogo, al Fornitore collocato al vertice della graduatoria, [ino all’esaurimento della capacità produttiva semestrale (K) dichiarata in offerta; solo in caso di incapacienza si passava al secondo classificato, e così via. La capacità produttiva K era definita come il numero di S.A.E. che ciascun operatore era in grado di consegnare *“chiavi in mano”* nell’arco di sei mesi. Il Capitolato riportava, a tal [ine, un esempio numerico: a fronte di un fabbisogno pari a 1.200 unità e con cinque aggiudicatari, il primo classificato era tenuto a fornire tutte le 600 unità indicate nella propria capacità produttiva; il secondo contribuiva con ulteriori 450; il terzo con le restanti 150. L’analisi di mercato condotta da Consip ha previsto l’impiego di diverse soluzioni costruttive, con l’obiettivo di valorizzare le specifiche competenze produttive e garantire la massima adattabilità tecnica e logistica alle diverse situazioni emergenziali. Tale approccio, almeno nelle intenzioni, mirava a sfruttare la pluralità delle offerte disponibili sul mercato per consentire al Dipartimento della Protezione Civile di scegliere le soluzioni più idonee in funzione del contesto territoriale e delle esigenze delle amministrazioni locali. Tuttavia, nella fase di risposta al sisma del 2016, questa pluralità di opzioni si è tradotta in una sostanziale standardizzazione degli interventi, applicata uniformemente a territori con caratteristiche e bisogni profondamente diversi tra loro.

4.4 Caratteristiche architettoniche e costruttive delle unità abitative temporanee

Il sistema delle Soluzioni Abitative di Emergenza (S.A.E.) si caratterizza per un’architettura modulare basata su un telaio centrale al quale sono collegati, tramite cerniere cilindriche, i due impalcati principali: il calpestio e il solaio piano del

⁶² Bando Consip s.p.a. G.U. Quinta Serie Speciale – Contratti Pubblici n. 42 dell’11 aprile 2014.

⁶³ Cronache Maceratesi, *Cantieri per le casette: la Cgil alza il velo “Una giungla, lavoratori sfruttati”*, 16 ottobre 2017.

⁶⁴ La Repubblica, *Sisma, il caporalato nei cantieri delle casette*, 29 gennaio 2018, URL il 19 febbraio 2022.

⁶⁵ Come da capitolato tecnico Consip s.p.a. (2015)



controsoffitto. Durante il trasporto, il modulo è compatto, con le cerniere chiuse e i componenti di completamento [issati mediante elementi di ritegno. La progettazione - secondo la ditta - “*consente un montaggio rapido e agevole*”, basato su supporti strutturali in profili di acciaio presso piegati, “*senza necessità di manodopera altamente specializzata*” o di mezzi pesanti come muletti elettrici o piattaforme a pantografo. All’arrivo sul sito, il modulo è stato sollevato e posizionato mediante muletto o braccio meccanico e assicurato con ancoraggi calibrati per la movimentazione sicura.

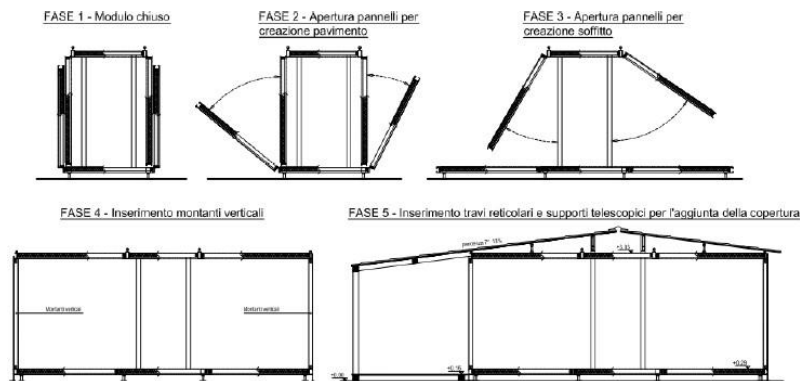


Figura 3 - SAE “Manuale di montaggio”- CNS Cogeco 7

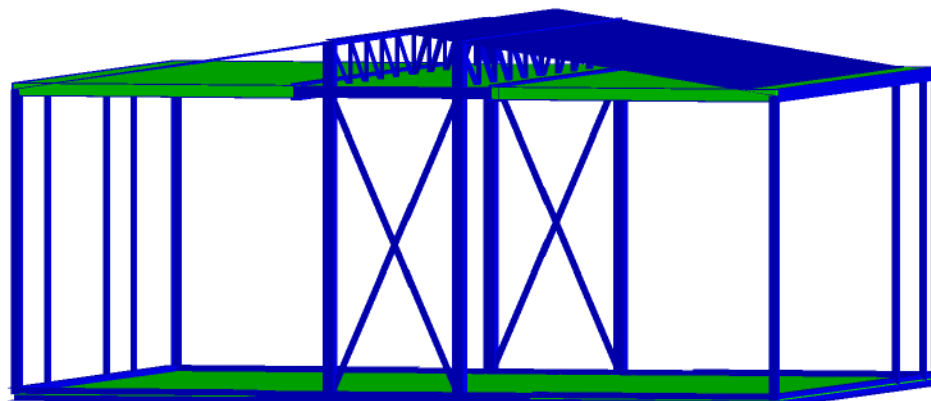


Figura 5: Modello FEM in configurazione finale.

Figura 4 - SAE “Modello FEM in configurazione finale”- CNS Cogeco 7

La ditta afferma che, per il modello SAE, il posizionamento sul luogo di destinazione può avvenire direttamente su una superficie di stabilizzato rullato in caso di permanenza temporanea, con l’ausilio di zavorre, oppure su una piccola soletta in calcestruzzo armato con rete elettrosaldata quando la permanenza è prolungata o destinata a diventare definitiva. In riferimento al sisma del 2016, è stata adottata questa seconda soluzione strutturale sin dalla fase progettuale, poiché, considerata l’entità dell’emergenza, era fin da subito evidente la necessità di un utilizzo prolungato nel tempo. I moduli SAE sono dotati di piedini regolabili, dopo l’apertura delle “Ali”, ovvero dei solai di calpestio e del controsoffitto, vengono montati i pilastri angolari e completate le partizioni esterne e interne, comprese porte e infissi.

I progettisti, in merito alle Strutture emergenziali e agli elementi prefabbricati dichiarano siano “*assemblabili con rapidità*”, consentendo “*trasporto, montaggio veloce e riuso completo*”⁶⁶. Prendendo come riferimento il modulo da 40mq, lo stesso – da aperto



- misura complessivamente 6,14 x 7,15 metri, corrispondenti a una superficie lorda di 43,9 m² e a una superficie netta interna di 38,9 m², con un'area esterna coperta di 9,7 m². L'altezza interna minima raggiunge i 2,7 metri, mentre la copertura è costituita da un doppio solaio con sottotetto ventilato non accessibile, studiato per garantire adeguata aerazione e isolamento. Le pareti esterne del modulo combinano pannelli sandwich coibentati da 80 mm e pannelli OSB da 15 mm, intervallati da un'intercapedine di 5 cm destinata all'alloggiamento degli impianti, riempita con lana di roccia, e completate da una lastra interna in Gypsotech da 12,5 mm. Le pareti interne di separazione tra ambienti e le tramezzature sono realizzate in cartongesso con materiale isolante interposto, mentre i pavimenti sono rivestiti in linoleum effetto legno. Il modulo risulta equipaggiato con un impianto di riscaldamento basato su caldaia a condensazione da 21 kW, supportato da un sistema solare a circolazione naturale con bollitore da 150 litri. Le tamponature esterne adottano il sistema a secco Isoparete Piano della Isopan, costituito da un nucleo in poliuretano con giunto ad incastro, pannello OSB interno, intercapedine per impianti riempita di lana di roccia e lastra interna in Gypsotech. Le pareti divisorie tra unità abitative contigue sono realizzate mediante una doppia lastra in cartongesso, applicata su orditura metallica, con intercapedine interna riempita in lana minerale a fini termo-acustici.

Le tramezzature interne adottano la medesima soluzione costruttiva: pannellature in cartongesso fissate a profili in acciaio zincato dello spessore di 0,6 mm, con inserimento di materiale isolante in fibra minerale, per uno spessore complessivo pari a circa 7,5 cm. La copertura è configurata come un solaio misto legno- acciaio, integrato da uno strato isolante in lana di roccia dello spessore di 80 mm e sostenuto da capriate metalliche. Il paramento esterno è costituito da pannelli coibentati tipo *Italcoppo*, posati con elementi rompitratta atti a favorire la ventilazione naturale della copertura. La pendenza, pari al 13%, è definita per assicurare un adeguato deflusso delle acque meteoriche. Il sistema è completato da gronde in acciaio zincato preverniciato, mentre la finitura interna del soffitto è realizzata mediante controsoffitto in cartongesso tinteggiato. I solai di calpestio delle S.A.E. sono realizzati attraverso un processo di pre-assemblaggio in stabilimento. Ogni elemento è costituito da un pannello composito, nel quale un nucleo isolante in poliuretano da 80 mm è accoppiato a una lastra superiore in OSB da 30 mm, destinata a costituire la base strutturale del pavimento.

Questi pannelli vengono successivamente posati in sito su supporti regolabili, che consentono di calibrare con precisione la quota finale del solaio e di correggere eventuali irregolarità del terreno o delle fondazioni. Tale sistema assicura una superficie complanare, pronta per la realizzazione degli strati di finitura e idonea a garantire stabilità, isolamento e rapidità di montaggio. Le ali laterali della Soluzione Abitativa Emergenziale sono collegate al corpo centrale mediante cerniere cilindriche, che consentono un limitato movimento rotazionale utile alla gestione delle deformazioni indotte dalle azioni esterne. Il comportamento strutturale dell'insieme è organizzato attraverso un sistema di controventature disposte in direzione trasversale e longitudinale, realizzate con telai e travi reticolari metalliche. La copertura è costituita da un doppio impalcato a solaio piano, formato da pannelli sandwich dimensionati per il sostentamento dei carichi previsti e per le prestazioni di isolamento termico richieste. L'intera unità è impostata su una platea di fondazione e collegata ad essa tramite piedini in acciaio regolabili, che consentono l'allineamento in quota e la corretta trasmissione dei carichi alla fondazione.

⁶⁶ dal Progetto escutivo ATI- CNS Cogeco7



PROGETTO ESECUTIVO

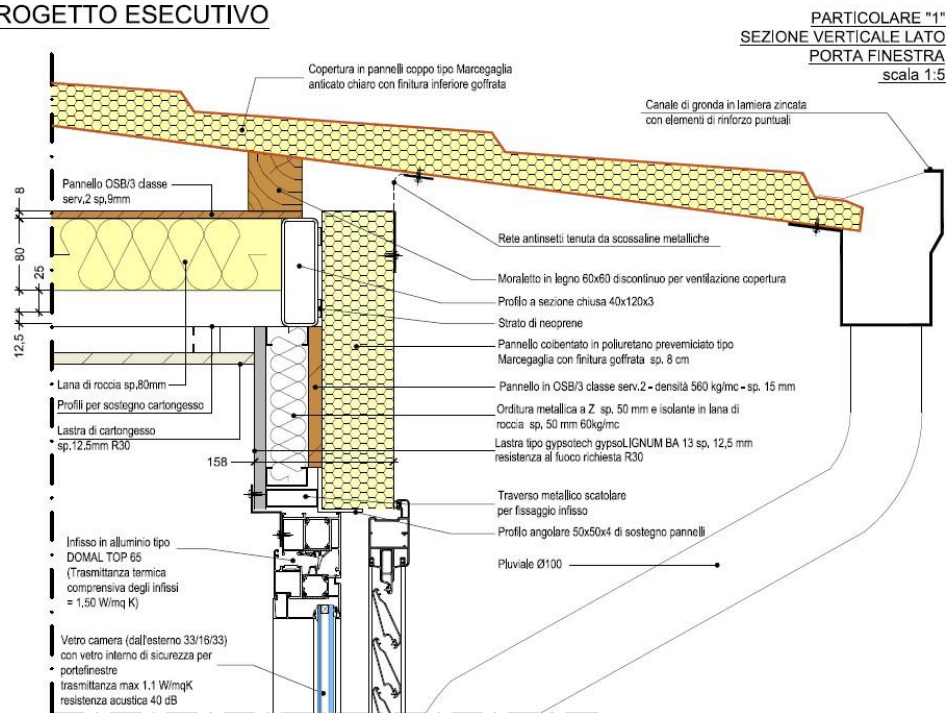


Figura 5 - SAE " Sezione verticale lato porta finestra- progetto esecutivo"- CNS Cogeco 7

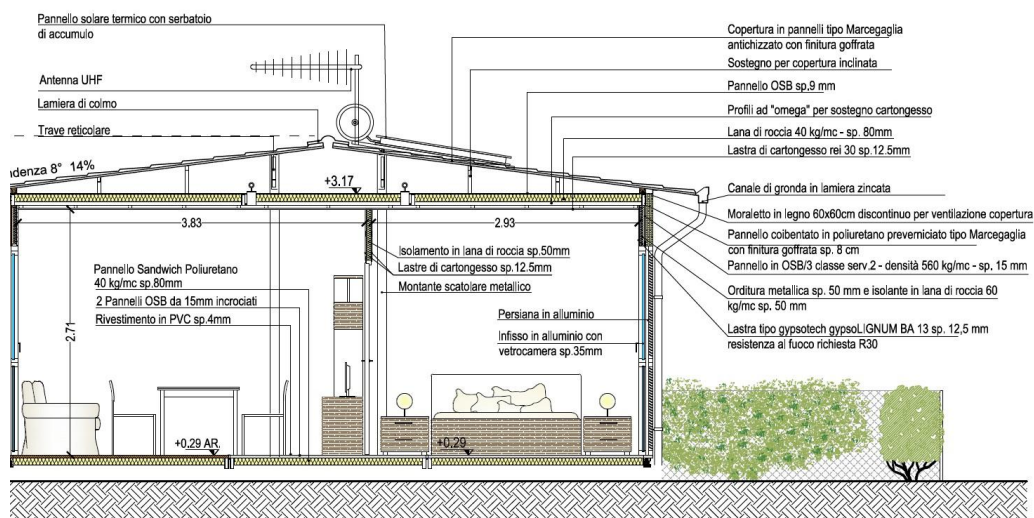


Figura 6 - SAE " Modello in configurazione finale 2 " CNS Cogeco 7

4.5 Criticità prestazionali e manutenzione delle Soluzioni Abitative in Emergenza

Le Soluzioni Abitative di Emergenza (SAE), sin dalle prime fasi di installazione, hanno manifestato criticità strutturali e tecnologiche significative, tra cui vizi delle pavimentazioni e difformità costruttive.

Nel Comune di Arquata del Tronto, una famiglia assegnataria di un modulo abitativo ha segnalato diverse criticità di natura tecnica, con particolare riferimento a infiltrazioni d'acqua all'interno dell'unità abitativa⁶⁷. Analogamente, nel Comune di Leonessa, sedici moduli abitativi hanno evidenziato fenomeni di umidità interna, dovuti al contenuto d'acqua nei materiali al momento dell'imballaggio, che hanno determinato la loro classificazione come "non agibili"⁶⁸.



Nel Comune di Muccia, a seguito della scossa sismica del 2018, un modulo ha subito danni strutturali⁶⁹, mentre nel corso del 2019, in trentuno moduli abitativi, gli assegnatari hanno riscontrato la presenza di muffa, con potenziale impatto negativo sulla salubrità degli ambienti⁷⁰. Nel Comune di Visso, precipitazioni di forte intensità hanno determinato l'infiltrazione d'acqua in alcune unità abitative, mostrando la reale fragilità costruttiva delle Strutture. Nel Comune di Muccia, a seguito della scossa sismica del 2018, un modulo ha subito danni strutturali⁶⁹, mentre nel corso del 2019, in trentuno moduli abitativi, gli assegnatari hanno riscontrato la presenza di muffa, con potenziale impatto negativo sulla salubrità degli ambienti⁷⁰. Gli esecutori, nel merito, hanno dichiarato che in ordine a velocizzare la consegna delle "casette" vi è stata la decisione di diversificare i lavori e l'installazione delle Strutture in aree difficilmente agibili, in tempi invernali e con delle forti precipitazioni durante il montaggio che hanno generato un problema di umidità nei pannelli di isolamento⁷¹. La garanzia dei costruttori delle SAE, limitata a soli quattro anni dalla data di installazione, ha reso necessario un chiarimento, da parte del Dipartimento della Protezione Civile, in merito alle modalità di gestione e manutenzione delle strutture, il cui fabbisogno manutentivo andava progressivamente aumentando.

Tale esigenza ha comportato il ricorso all'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile n. 624 del 2019, recante disposizioni specifiche in materia di manutenzione delle strutture abitative emergenziali. L'Ordinanza stabilisce un quadro normativo di riferimento volto a garantire sia la conservazione e l'idoneità funzionale delle SAE, sia l'uniformità delle modalità operative, al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche e realizzare economie di scala nella gestione manutentiva delle strutture.

2. L'IMPATTO URBANISTICO E PAESAGGISTICO DELLE SOLUZIONI ABITATIVE IN EMERGENZA (SAE): ANALISI E RIFLESSIONI SUL CASO DELL'INSEDIAMENTO DI PADULE NEL COMUNE DI CASCIA.

L'area, situata nella frazione di Padule del Comune di Cascia, si presentava originariamente come una zona pianeggiante a prevalente destinazione agricola e prativa, caratterizzata da ampie superfici verdi continue e dalla totale assenza di costruzioni permanenti.

Il contesto paesaggistico è dominato da elementi naturali e rurali: prati, coltivi, vegetazione spontanea e un sistema di visuali aperte verso le colline circostanti. La morfologia del terreno è sostanzialmente regolare, con pendenze e buona permeabilità del suolo, caratteristiche tipiche dell'alta valle del fiume Corno.

L'area di "Padule" ricade all'interno della vasta piana alluvionale di Cascia, originatasi per effetto di una depressione tettonica, compresa tra il corso del fiume Corno e del fosso della Valle, ed interessata in particolare dalla sedimentazione continentale quaternaria (Pleistocene-Olocene), costituita principalmente da *alluvioni terrazzate* spesso non in rapporto con la morfologia attuale ma anche da *depositi palustri* presenti nelle aree pianeggianti di basso topografico (principalmente si tratta di sedimenti a granulometria fine o medio-[ine quali argille, limi, torbe e sabbie siltose).

A seguito degli eventi sismici che hanno colpito il territorio nel 2016, l'area è stata individuata come idonea per l'installazione delle Soluzioni Abitative d'Emergenza (S.A.E.), destinate al temporaneo insediamento della popolazione evacuata dalle abitazioni danneggiate. Il Comune di Cascia, con propria nota del 17 febbraio 2017 prot. 2045,

⁶⁷ Chiara Gabrielli, [Arquata, le casette cadono a pezzi. "Me ne vado"](#), in *Il Resto del Carlino*, 20 dicembre 2017

⁶⁸ Giuseppe De Lorenzo, [Danno le casette ai terremotati. E dopo 2 mesi sono già inagibili](#), in *Il Giornale*, 26 settembre 2018. URL consultato il 28 agosto 2020.

comunica alla Regione Umbria i primi fabbisogni di strutture abitative di emergenza e le prime aree individuate per il loro insediamento, tra cui Cascia capoluogo. La DICOMAC, in data 20 febbraio 2017, esprime parere favorevole sulla compatibilità idrogeologica con nota prot. UC/TERAG16/0013059. Tramite Decreti Sindacali di occupazione di urgenza, emanati in conformità all'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile (OCDPC) n. 408/2016, articolo 3, comma 3, e sulla base di una ricognizione generale del territorio, nonché in considerazione dell'idoneità alla funzione delle particelle stesse per quanto concerne la conformazione morfologica, l'estensione, la posizione strategica e la vicinanza agli abitati, è stata disposta l'occupazione d'urgenza di alcune particelle per le aree di Padule, Avendita Colle di Avendita, San Giorgio, Tazzo, Manigi, Cerasola in ordine all'istallazione delle SAE. La Giunta Comunale, con Deliberazione n. 52 del 14 aprile 2017, a seguito dell'invio del layout da parte della ditta individuata (RTI CNS Cogeco7) in data 18 marzo 2017, non ritenuto idoneo dall'Amministrazione di Cascia, approva i nuovi layout per gli insediamenti di "Cascia loc. Padule" e il relativo cronoprogramma.



Figura 7 - "Layout trasformazione area di Padule"

L'intervento ha comportato una profonda trasformazione dell'assetto originario dell'area. Nell'ambito dell'indagine idrogeologica, è stata formulata la raccomandazione che tutte le acque di drenaggio, sia superficiali che sub-superficiali, vengano adeguatamente gestite e deviate lontano dall'insediamento. Questo intervento è necessario per evitare che tali acque possano compromettere la salubrità della superficie e compromettere la stabilità del terreno di fondazione, prevenendo così eventuali rischi per la sicurezza e l'integrità dell'area edificata.

⁶⁹ [Muccia, la scossa fa danni in un modulo abitativo di emergenza](#), su rainews. URL consultato il 18 febbraio 2022.

⁷⁰ Cronache Maceratesi. (2018, 5 novembre). *Sae marce, sopralluogo tecnici Arcale: «Elementi strutturali a posto, continuiamo con i tagliandi»*. <https://www.cronachemaceratesi.it/2018/11/05/sae-marce-sopralluogo-tecnici-arcale-elementi-strutturali-a-posto-continuiamo-con-i-tagliandi/1172237/>

⁷¹ Cronache Maceratesi, *Sae marce, sopralluogo tecnici Arcale*, 5 novembre 2018.



Le unità abitative di emergenza (SAE) sono state posizionate su una platea in calcestruzzo armato dello spessore di 20 cm, realizzata con ferri Ø12 disposti a maglia 20x20 sia nella parte superiore che in quella inferiore, in corrispondenza degli appoggi delle strutture. Nelle zone di maggiore sollecitazione invece il quantitativo totale di armatura è stato incrementato [ino a una maglia di Ø12 a 10x10, garantendo un rinforzo strutturale mirato e un migliore supporto alle unità abitative.

Per l'installazione delle unità abitative di emergenza (S.A.E.) è stato effettuato uno scotico preliminare del terreno [ino alla quota di impostazione della fondazione. La conformazione del versante ha richiesto la realizzazione di opere di sostegno mediante una paratia su pali di piccolo diametro (Ø 300 mm), armati con gabbie metalliche e disposti a formare un fronte con altezza variabile tra 3,0 e 4,6 m. La paratia è stata integrata da tiranti sommitali di diversa tipologia, finalizzati ad aumentarne la capacità di contenimento in condizioni statiche e sismiche. Le indagini geologiche hanno individuato tre unità litostratigrafiche sovrapposte, disposte su due livelli sub-orizzontali. Il paramento è stato completato con una rete elettrosaldata a maglia fitta fissata ai pali, predisposta per l'ancoraggio di vegetazione rampicante, mentre a valle è stata realizzata una trincea drenante per la captazione delle acque.



SISMA DEL 24 AGOSTO 2016, ACCORDI QUADRO EX ART.59, COMM.6 E 7 D.L.GS.
N.163/2006 E S.M.I. - FORNITURA, TRASPORTO E MONTAGGIO DI SOLUZIONI ABITATIVE IN EMERGENZA (S.A.E.) E SERVIZI CONNESSI

REGIONE MARCHE - COMUNE DI CASCIA
LOTTO: CASCIA AREA CAPOLUOGO (AREA 1 - AREA 2)

PROGETTO ESECUTIVO DELLE DOUUP RELATIVE ALLA FORNITURA, TRASPORTO E MONTAGGIO DI SOLUZIONI ABITATIVE D'EMERGENZA S.A.E. PER CONTO DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI/DIPARTIMENTO PROTEZIONE CIVILE



SEZIONE GEO-TECNICA CARATTERISTICA - MODELLO SISMOSTRATIGRAFICO

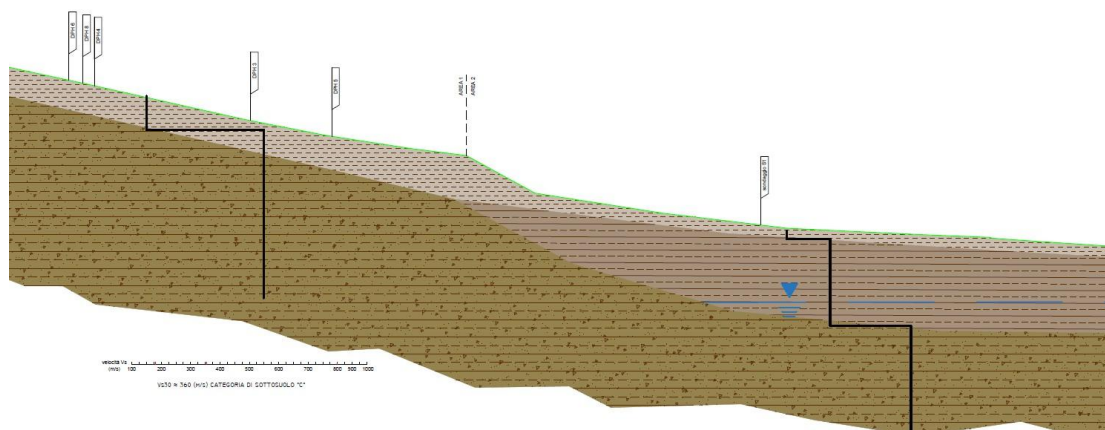


Figura 8 - " Sezione geo- tecnica caratteristica lotto 1 in loc. Padule di Cascia

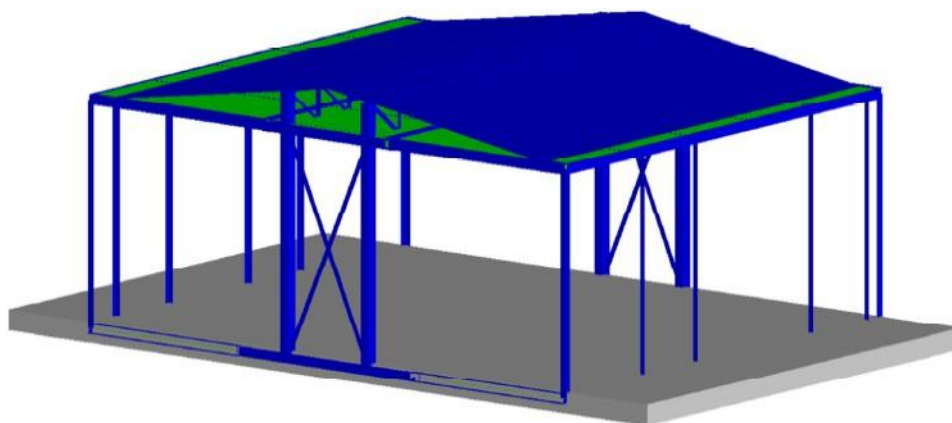


Figura 9 - SAE - Platea in calcestruzzo armato



Sotto il profilo urbanistico, l'insediamento S.A.E. di Padule ha determinato l'introduzione di un nuovo nucleo residenziale temporaneo all'interno di un contesto a prevalente destinazione agricolo-industriale, con la conseguente realizzazione di una viabilità interna e di opere di urbanizzazione primaria, comportando una modifica significativa dell'assetto territoriale e un consumo di suolo connesso alla destinazione d'uso emergenziale. L'installazione delle S.A.E. ha determinato altresì un significativo impatto visivo e percettivo sul paesaggio di Padule.



Figura 10 - Loc. Padule di Cascia – anno 2005 – Paesaggi nel tempo



Figura 11 - Loc. Padule di Cascia – anno 2020 – Paesaggi nel tempo

La sostituzione del verde originario con superfici artificiali, volumi modulari e infrastrutture di servizio ha alterato la continuità visiva del paesaggio rurale e modificato

il rapporto tra elementi naturali e antropici. Le strutture prefabbricate, pur di dimensioni contenute, presentano una ripetitività formale e cromatica che accentua l'effetto di artificialità nel contesto. Le opere di consolidamento e regimazione del terreno hanno introdotto materiali e finiture incongruenti con il carattere originario dell'ambiente circostante, attenuati solo parzialmente dalle sistemazioni a verde e dalle piantumazioni eseguite a margine dell'intervento. Dal punto di vista ecologico, la riduzione delle superfici permeabili e la limitazione della vegetazione naturale hanno inciso sulle dinamiche idrologiche e microambientali dell'area, pur senza comprometterne la funzionalità complessiva.

3. LA “TEMPORANEITÀ PERMANENTE”: TRA SOSTENIBILITÀ, DISMISSIONE E RIUTILIZZO.

6.1 Il buon operato della Regione Umbria: la DGR 832/2024 in materia di alienazione degli arredi delle S.A.E

La deliberazione della Giunta Regionale n. 832 del 28 agosto 2024, relativa alla gestione degli arredi delle S.A.E. e dei M.A.P.R.E., rappresenta un esempio significativo di come la fase emergenziale possa evolvere verso un modello di gestione del patrimonio temporaneo improntato a criteri di riutilizzo, sostenibilità e razionalizzazione delle risorse pubbliche.

Il provvedimento disciplina, infatti, le modalità di dismissione degli arredi mediante riuso, cessione gratuita o alienazione a valore deprezzato, considerando lo smaltimento come rifiuto quale “*ultima ratio*”. L'approccio adottato valorizza la dimensione della temporaneità delle strutture emergenziali, estendendone la “vita utile” oltre la funzione abitativa e orientando la gestione verso principi di economia circolare.

Il sistema di valorizzazione economica prevede l'applicazione di un deprezzamento progressivo, calcolato sul costo storico degli arredi: 30% per gli anni 2018-2020, 25% per gli anni 2021-2023, 20% per gli anni 2024-2027. In via prioritaria, gli arredi dismessi sono destinati gratuitamente alle amministrazioni pubbliche richiedenti; successivamente, possono essere assegnati a titolo gratuito agli enti del Terzo Settore impegnati in attività di interesse generale. Solo dopo tali fasi è prevista la cessione agli assegnatari delle S.A.E., e, qualora residui ulteriore disponibilità, la vendita al miglior offerente tramite avviso pubblico. In ogni ipotesi, la rimozione materiale dei beni resta a carico dell'assegnatario. Il Comune di Cascia risulta, ad oggi, l'unico ente della Regione Umbria dotato di S.A.E ad aver recepito integralmente la deliberazione regionale, adottando specifici atti di Giunta e pubblicando più bandi di alienazione. Tale esperienza dimostra la concreta applicabilità del modello regionale, che consente al contempo di ridurre i costi di smontaggio e conferimento dei rifiuti, favorire il riuso dei beni e assicurare trasparenza nella gestione del patrimonio emergenziale.

L'impostazione delineata dalla Regione Umbria configura così un paradigma amministrativo replicabile, fondato sulla sostenibilità ambientale, sulla massimizzazione del valore residuo dei beni pubblici e sulla tracciabilità dei processi di dismissione, trasformando la fase post-emergenziale in un'occasione di gestione circolare e responsabile delle risorse.

6.2 Il primo caso di rimozione e riutilizzo di una S.A.E. nel Cratere Sisma 2016: il modello di coordinamento Regione Umbria-Comune di Cascia tra criticità operative e prospettive di riuso.

L'operazione condotta dal Servizio di Protezione Civile della Regione Umbria con il Comune di Cascia per la rimozione e il riuso di una S.A.E. rappresenta, nel contesto del cratere sismico 2016, il primo caso formalmente attestato di dismissione e reimpiego di un modulo abitativo emergenziale. La S.A.E. matr. A_1 in località Cerasola di Cascia, è stata oggetto di smontaggio controllato, catalogazione degli elementi, trasferimento e successivo rimontaggio presso il Comune di Fratta Todina, dove è stata destinata a un intervento di riqualificazione di area pubblica. L'intera procedura ha consentito di verificare, in termini tecnici e amministrativi, la possibilità di reimpiego delle componenti prefabbricate – strutturali, impiantistiche ed edilizie – all'interno di contesti ordinari, successivi alla cessazione dello stato emergenziale. L'intervento attuato dal Comune di Fratta Todina, che prevede il riposizionamento delle attrezzature ludiche e dell'arredo urbano esistenti—giochi per bambini, panchine, tavolo e cestini portati—unitamente alla fornitura e posa di nuove dotazioni, quali un'altalena, uno scivolo, un dispositivo ludico sonoro e due ulteriori panchine, evidenzia la possibilità di integrare il riuso di un modulo abitativo emergenziale all'interno di un progetto di riqualificazione di uno spazio pubblico, configurando un caso concreto di riconversione funzionale delle S.A.E. al di fuori del contesto emergenziale che ne aveva originariamente giustificato l'installazione.

Accanto a tali esiti positivi, l'intervento ha evidenziato criticità rilevanti sotto il profilo ambientale: le operazioni di smontaggio hanno infatti generato una consistente quantità di materiali di scarto — cartongesso, OSB, lana di roccia, PVC e pannelli sandwich in poliuretano. La natura composita e scarsamente riciclabile dei materiali impiegati, richiama l'attenzione sulla necessità di integrare criteri di sostenibilità e riciclabilità già nella fase di progettazione delle S.A.E. affinché l'intero ciclo di vita dell'opera, inclusa la dismissione, sia coerente con i principi dell'economia circolare.



Figura 12 - SAE in fase di rimontaggio nel Comune di Fratta Todina (PG)



Sotto il profilo normativo, le stesse strutture temporanee, pur essendo realizzate in regime emergenziale, assumono a tutti gli effetti la qualificazione urbanistica di “*edifici*”, ai sensi del D.P.R. 380/2001 e della l.r. Umbria n. 1/2015. Ne deriva che, cessato il contesto derogatorio, qualsiasi intervento di trasferimento o riutilizzo ricade integralmente nel regime autorizzatorio ordinario e deve essere conforme agli strumenti urbanistici comunali. L’art. 1, comma 750, l. 205/2017 attribuisce ai Comuni la responsabilità della gestione, manutenzione e dell’eventuale riuso delle S.A.E., definendo chiaramente l’onere amministrativo in capo agli enti proprietari.

Nel caso di Cascia, l’amministrazione ha inoltre proceduto alla predisposizione di computi metrici estimativi per la rimessa in opera di una S.A.E., dai quali emergono costi significativi per smontaggio, movimentazione, trasporto con mezzi pesanti, smaltimento dei rifiuti e ripristino delle componenti edili e impiantistiche. Tale evidenza economica conferma che il riuso delle S.A.E. è tecnicamente possibile, ma richiede una filiera organizzata, una progettazione orientata alla smontabilità e una strategia regionale complessiva che riduca l’impatto ambientale del ciclo di vita delle unità abitative provvisorie. La combinazione tra riutilizzo funzionale e produzione ingente di materiali non riciclabili rende quindi evidente la necessità, nelle future politiche emergenziali, di adottare soluzioni costruttive più sostenibili, modulabili e completamente circolari, tali da minimizzare gli scarti e massimizzare la vita utile dei componenti.

4. CONCLUSIONI

Nel contesto del sisma del 2016, gli interventi attivati nella fase immediatamente successiva all’emergenza, ai sensi dell’art. 25, comma 2, lett. a), del Codice della Protezione Civile, hanno prodotto effetti territoriali destinati a protrarsi ben oltre la loro funzione originaria. L’installazione delle S.A.E., la costruzione di edifici scolastici temporanei, la delocalizzazione provvisoria delle attività economiche e la realizzazione di strutture polifunzionali hanno comportato profonde modificazioni del suolo, nuove urbanizzazioni e infrastrutturazioni diffuse, incidendo stabilmente sull’assetto morfologico e sulla struttura degli insediamenti.

Le criticità riscontrate negli interventi emergenziali – elevati costi gestionali, impatti ambientali significativi, difficoltà di integrazione paesaggistica – evidenziano la necessità di adottare un approccio centrato sul processo, in cui la temporaneità diventi un criterio progettuale autonomo e misurabile, fondato su reversibilità, sostenibilità e circolarità dei materiali. A ciò si aggiunge la frammentazione delle competenze istituzionali, che richiede forme più strutturate di coordinamento tra livelli statali, regionali e comunali, oltre alla definizione univoca del soggetto responsabile della fase post-uso.

La gestione delle strutture temporanee richiede quindi un coordinamento multilivello più stabile tra amministrazione statale, regioni ed enti locali, affinché le scelte sulla destinazione finale dei moduli (smontaggio, trasferimento, riuso, riconversione funzionale) trovino adeguato fondamento procedurale e siano supportate da strumenti programmatori chiari. Le recenti deliberazioni regionali in materia di alienazione e riuso degli arredi delle S.A.E., così come l’esperienza pilota umbra, dimostrano come la fase post-uso possa trasformarsi in un ambito strutturato di gestione circolare del patrimonio emergenziale.

In tale prospettiva, la qualità del sistema abitativo di emergenza non è data esclusivamente dalle prestazioni tecniche del modulo, ma dalla coerenza dell’intero processo amministrativo che ne governa il ciclo di vita. Progettare la temporaneità significa, dunque, definire *ex ante* le condizioni di montaggio, impiego, manutenzione e

smontaggio, prevedendo la possibilità di riuso o riconversione in conformità al quadro normativo ordinario. Solo un approccio processuale — capace di coniugare esigenze emergenziali, sostenibilità, legalità e pianificazione territoriale — consente di inserire l'architettura temporanea in un modello di gestione pubblica resiliente e orientata alla minimizzazione degli impatti ambientali.

BIBLIOGRAFIA

- Arnetoli, M. V., Chiacchiera, F., & Tonti, I. (a cura di). *TEMP. Temporalità post-emergenza nei territori fragili italiani*, Listlab, 2025.
- Bartolomei, F. *Potere di ordinanza e ordinanze di necessità*, Giuffrè, Milano, 1979. Bifulco, G. *Diritto dell'emergenza e principi di temporalità*, Giuffrè, 2018.
- Brocca, M. [op. cit.].
- Cardone, A. "Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia", *Osservatorio sulle fonti*, Anno XIII, Fasc. spec., 2020.
- Casini, F. *Gestione delle calamità e misure emergenziali transitorie*, Il Mulino, 2017. Cerulli Irelli, V. *Lineamenti del diritto amministrativo*, 8^a ed., Giappichelli, 2023.
- Cinquemani, P. *Le Ordinanze di Protezione Civile nel sistema delle fonti*, PM Edizioni, 2024. Corte costituzionale, 28 dicembre 1995, sent. n. 521.
- Decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 1010, *Autorizzazione al Ministero dei lavori pubblici a provvedere...*, G.U. Repubblica Italiana.
- Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, *Codice della Protezione Civile* (artt. 24 e 25), G.U. Repubblica Italiana.
- Decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, art. 11-ter, comma 11, *Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19...*, G.U. Serie Generale n. 79/2021.
- Decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito in l. 14 luglio 2008, n. 123, art. 14. Dipartimento della Protezione Civile, *Compendio delle principali leggi, decreti, circolari relative al Sistema di Protezione Civile in Italia*, 2007.
- Dipartimento della Protezione Civile, *La prima legge sugli interventi di protezione civile*, s.d.
- Fioritto, A. *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, 2008. Galli, P., & Bosi, V. "Catastrophic 1638 earthquakes in Calabria (southern Italy): New insights from paleoseismological investigation", *Journal of Geophysical Research*, vol. 108, n. B1, 2003.
- Galanti, E. *DPC Informa*, Periodico informativo del Dipartimento della Protezione Civile, n. 4, 1997.
- Giovagnoli, M. *Piccolo dizionario sociale del terremoto*, Ascoli Piceno, 2018.
- Guidoboni, E., Ferrari, G., Mariotti, D., Comastri, A., Tarabusi, G., Sgattoni, G., & Valensise, G. *CFTI5Med, Catalogo dei forti terremoti in Italia (461 a.C.-1997) e nell'area Mediterranea (760 a.C.-1500)*, INGV, 2018, DOI: 10.6092/ingv.it-cfti5.
- Guidoboni, E., & Valensise, G. 2011, *cit.*
- G.U. V Serie Speciale – *Contratti Pubblici*, n. 42, 11 aprile 2014.
- La Repubblica, "Sisma, il caporalato nei cantieri delle casette", 29 gennaio 2018. Legambiente, *Lo stato di avanzamento dei lavori nelle aree colpite dal sisma*, s.d.
- Legge 23 dicembre 1982, n. 938, *Disposizioni integrative per il funzionamento del Servizio Nazionale della Protezione Civile*, G.U. Repubblica Italiana.
- Legge 24 febbraio 1992, n. 225, *Istituzione del Servizio Nazionale di Protezione Civile*, G.U. Repubblica Italiana.

- Mantini, P. *Verso il Codice della ricostruzione*, 2023.
- Mancini Palamoni, G. "La governance dell'emergenza causata dalla sequenza sismica di Amatrice, Norcia, Visso...", *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino*, n. 6, 2017.
- Marazzita, G. "Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza", *Rivista AIC*, 2 luglio 2010.
- Ocdpc n. 388/2016, *Primi interventi urgenti di Protezione Civile*.
- Ocdpc n. 394/2016, *Realizzazione delle S.A.E.*
- Ocdpc n. 399/2016, *Realizzazione dei moduli abitativi provvisori rurali di emergenza per i conduttori di allevamenti zootecnici*
- Ocdpc n. 406/2016, *Interventi successivi al sisma*. Allestimento e gestione di aree di accoglienza della popolazione con il ricorso a strutture e moduli abitativi provvisori – container
- Ocdpc n. 408/2016, *Posizionamento delle strutture provvisorie* finalizzate a garantire la continuità delle attività economiche e produttive
- Ocdpc n. 414/2016, *Deroga al decreto del Ministero della sanità del 5 luglio 1975*.
- Oliva, E. "Uno storico reportage sullo stato dei baraccati a Messina", *Reportage Sicilia*, 20 dicembre 2017.
- Passananti, F. "L'emergenza abitativa dopo il sisma del 2016: alcuni profili critici", *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, Fasc. 4/2019.
- Petrucci, G., & Carlino, S. "Città distrutte e rifondate: il grande terremoto siciliano del 1693", *GeoBlog*, GeoResearch Center Italy, n. 9, 2015.
- Pirozzi, S. *La scossa dello scarpone. Anatomia di una passione sociale*, Armando Editore, Roma, 2017.
- Protezione Civile – Servizio Nazionale, *Dal 1861 al 1991*, Dipartimento della Protezione Civile, s.d.
- Regio Decreto-Legge 2 settembre 1919, n. 1915, *Ordinamento dei servizi di pronto soccorso in occasione di terremoti*, G.U. Regno d'Italia.
- Rescigno, G. U. "Ordinanza e ordinanze di necessità e di urgenza", in *Noviss. Dig. it.*, Utet, Torino, 1965, 89 ss.
- Sandulli, A. M. [*op. cit.*], 1989.
- Spuntarelli, S. "Dichiarazione dello stato di emergenza in Italia: presupposti e limiti", *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino – Studi*, n. 10, 2021.



L'INFRASTRUTTURA SOCIALE PER RIATTIVARE TERRITORI FRAGILI

Autore: Matteo Zampolini ⁽¹⁾

Supervisor: Prof. Arch. Francesco Berni ⁽²⁾

- (1) Studente del Master di I livello in Rigenerazione e resilienza urbana e territoriale, I edizione
(2) Docente del Master di I livello "Rigenerazione e Resilienza Urbana e Territoriale" presso l'Università per Stranieri di Perugia.

1. INTRODUZIONE

Nel contesto italiano a causa dell'inurbamento e della contrazione demografica molti territori marginali si trovano di fronte a sfide sempre più evidenti e diffuse. La globalizzazione e il sistema economico per come è strutturato, sono fenomeni polarizzanti e che aumentano divari territoriali, con una sostanziale incapacità redistributiva delle risorse che genera a cascata effetti negativi rispetto a fenomeni di disuguaglianza, povertà e crisi climatica. Questi sono processi di ristrutturazione globale, che hanno però ricadute anche sul contesto nazionale e regionale. Dal punto di vista economico, le attività si concentrano principalmente nelle "città globali" e più in generale nelle aree metropolitane, che hanno il ruolo di nodi strategici nella gestione di flussi di capitale e funzioni di comando nel sistema economico mondiale.⁹⁸ Questo genera scenari molto differenziati tra le aree metropolitane e tutto ciò che è fuori, con una crescente periferizzazione dal punto di vista economico e sociale, soprattutto rispetto alle aree interne e i quartieri marginali. Questa forte disparità in termini di politiche e opportunità non passa inosservata, un indicatore di rilievo in questo senso è la geografia elettorale in cui si registra il fenomeno definito "*the revenge of the places that don't matter*"⁹⁹ (la vendetta dei posti che non contano), come avvenuto per la Brexit in cui i voti per restare nell'UE erano concentrati nelle grandi città, mentre la quasi totalità dei territori periferici ha votato per l'uscita.

In termini spaziali, la città intesa storicamente come elemento circoscritto e separato dal contesto rurale, sia per espansione fisica delle città (e conseguente urbanizzazione delle campagne) sia per dinamiche socioeconomiche, è ormai superato. In questo senso il sociologo Neil Brenner declina il concetto in termini non dualistici, considerando un contesto più variegato: "*i centri di agglomerazione e i loro paesaggi operazionali sono legati l'uno con l'altro secondo modalità mutualmente trasformative, essendo al tempo stesso co-articolate in un sistema capitalistico mondiale.*"¹⁰⁰ Questo concetto più ampio delle dinamiche urbane che si estendono oltre i confini urbani, coinvolgendo intere regioni, è definito *urbanizzazione planetaria*.¹⁰¹ Un'interpretazione che rivede i rapporti tra agglomerati e i paesaggi funzionali in un'ottica di reciproca influenza piuttosto che di gerarchia, che può diventare che può tornare utile in sede di pianificazione e

⁹⁸ Sassen, S. (1997) *Città globali*, a cura di Guido Martinotti, traduzione di C. Palmieri, 1^a ed., Torino, UTET.

⁹⁹ Rodríguez-Pose, A. (2018) *The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)*. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 11 (1). pp. 189-209.

¹⁰⁰ <https://www.meer.com/it/31183-urbanizzazione-planetaria>

¹⁰¹ Ibidem.



nell'evoluzione dell'approccio. Considerata la riduzione del ruolo della prossimità fisica, sostituita da connessioni basate su flussi di capitale, informazioni e merci, la conseguenza è una riorganizzazione di città e territori in funzione della capacità di inserirsi nei circuiti globali. In questo senso un ulteriore contributo è dell'urbanista Edward W. Soja, che ribadisce come la frammentazione dello spazio nelle città globalizzate si muove oltre la storica distinzione tra centro e periferia, suggerendo una logica policentrica e dispersa.¹⁰²

È in questo contesto di profonda trasformazione, accelerata nelle aree marginalizzate dal disgregamento del tessuto economico, che si verificano i maggiori contrazione/restringimento territoriale e demografico. Questo fenomeno è descritto come *shrinking cities*¹⁰³, ossia luoghi che sperimentano declino demografico, economico e funzionale prolungato nel tempo, accompagnato disinvestimenti dal punto di vista infrastrutturale e generazione conseguente di degrado urbano.¹⁰⁴ Preso atto dei fenomeni descritti in questo paragrafo introduttivo, risulta utile l'individuazione di un contesto di riferimento in cui risultano urgenti delle strategie efficaci per la gestione di questa tipologia di territori in contrazione.

1.1 Umbria: quadro demografico

L'Umbria è un territorio che per caratteristiche geografiche e infrastrutturali, unitamente al contesto socioeconomico, è soggetta ad un graduale ma evidente trend strutturale: *“la popolazione umbra invecchia e cala, sostenuta solo dalla componente migratoria.”*¹⁰⁵ Stando ai dati aggiornati al 1° gennaio 2025 la popolazione umbra è stimata in 851.954 residenti, di cui 90.587 di cittadinanza straniera, pari al 10,6% del totale. Questi dati provengono dall'ultimo rapporto datato aprile 2025 del portale di elaborazione statistica della Regione Umbria *“L'Umbria in cifre”* in cui si evidenzia il fatto che il *“dato conferma la progressiva contrazione demografica della regione, che nel corso del 2024 ha registrato un calo complessivo di 1.114 residenti (-1,3%).”*¹⁰⁶

Altro dato messo in evidenza in relazione alla distribuzione territoriale del fenomeno è il calo della popolazione nei comuni inclusi nella Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI), che si attesta su una media del -2,9‰ contro lo -0,73‰ nei comuni non inclusi nella SNAI (dato del centro Italia -0,6‰).¹⁰⁷ Questa emorragia demografica delle aree interne umbre è testimoniata anche dalle elaborazioni statistiche georeferenziate, realizzate nell'ambito del presente lavoro. I campioni di riferimento sono i dati della popolazione residente del 2011 e del 2021, relativi ai censimenti e i dati pubblicati da ISTAT. Analizzando la variazione della popolazione nei vari comuni nell'arco di 10 anni, il fenomeno descritto trova conferma ancor più evidente: nel 2011 la popolazione umbra era di 884.268 residenti, mentre nel 2021 gli abitanti registrati erano 858.812, con un calo del 2,9% della popolazione. In termini di distribuzione la popolazione si concentra naturalmente nei centri urbani più grandi e sulle direttrici che li collegano, mentre i territori più angusti dell'Appennino sono le aree più deserte in termini demografici, come testimoniato dal seguente elaborato di distribuzione della popolazione elaborato su base di sezione censuaria con i dati ISTAT 2021.

¹⁰² Soja, E. (2000). *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.

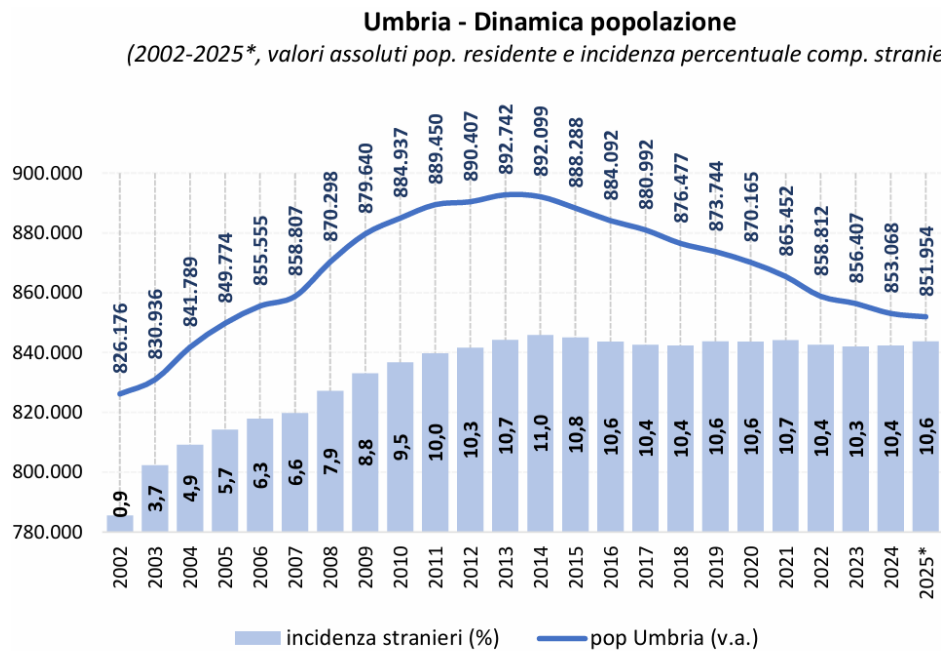
¹⁰³ Oswalt, P (2005). *Shrinking Cities — Volume 1: International Research*. Hatje Cantz Pub.

¹⁰⁴ Ivi.

¹⁰⁵ <https://webstat.regione.umbria.it/la-popolazione-in-umbria-al-1-gennaio-2025/>

¹⁰⁶ Ivi.

¹⁰⁷ <https://webstat.regione.umbria.it/la-popolazione-in-umbria-al-1-gennaio-2025/>



i provvisori. Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

Figura 2 – Trend della popolazione umbra 2002-2025 (<https://webstat.regione.umbria.it>)

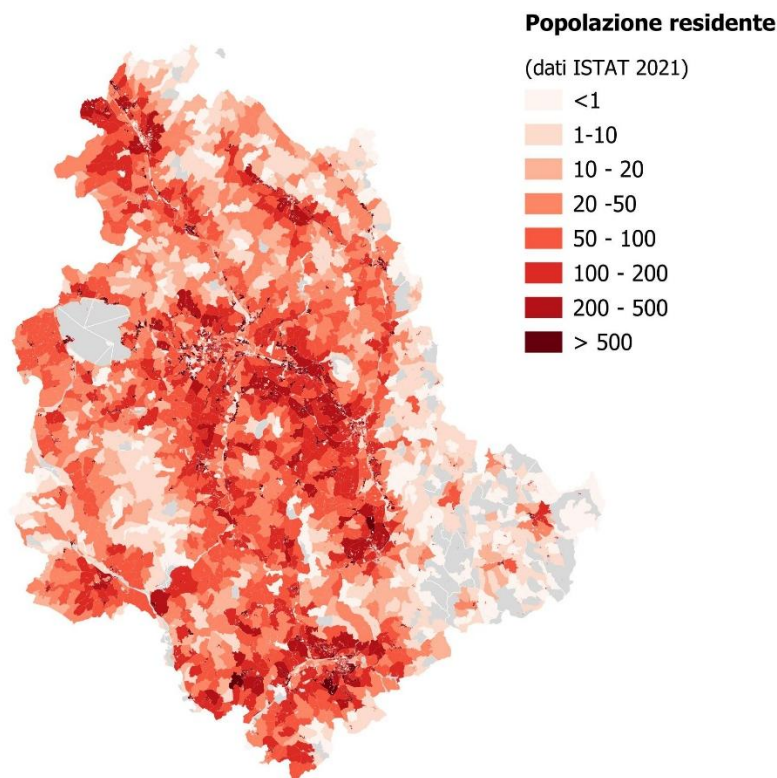


Figura 3 – Distribuzione della popolazione dell'Umbria – elaborazione propria (dati ISTAT 2021)

Per analizzare i dati georeferenziati in termini di variazione tra la popolazione nel 2011 e 2021, è stata effettuata la trasposizione su base comunale dei dati forniti da ISTAT riferiti alle sezioni censuarie. Questo al fine di ottenere un quadro generale regionale e una rappresentazione più efficace, che esclude informazioni che descrivono la

differenziazione all'interno dei comuni, ma restituisce un maggior grado di leggibilità. Con questi principi è stata elaborata la seguente infografica sulla variazione della popolazione in Umbria.

Ciò che si evidenzia è uno scenario in cui otto comuni hanno avuto un aumento di popolazione (su tutti si distacca Corciano con un +6,6%), Perugia e Assisi presentano uno scenario di stabilità con aumenti minimi (rispettivamente +0,01% e +0,27%), mentre gli altri 82 comuni della regione sono tutti in calo. Poggiodomo, già comune meno popoloso della regione, è passato da 135 a 83 con una perdita del 38,2% degli abitanti, mentre sono altri quattro i comuni che hanno visto una perdita di popolazione maggiore del 15%: Costacciaro (-19,64%), Sellano (-17,72%), Parrano (-17,12%) e Vallo di Nera (-16,71%). (Fig. 3). Ciò che accomuna questi ultimi comuni descritti – oltre all'evidente contrazione demografica – è il fatto che sono tutti inclusi nelle Aree Interne, la cui Strategia Nazionale prevede azioni e principi volti a contrastare lo spopolamento e le dinamiche marginalizzanti connesse.

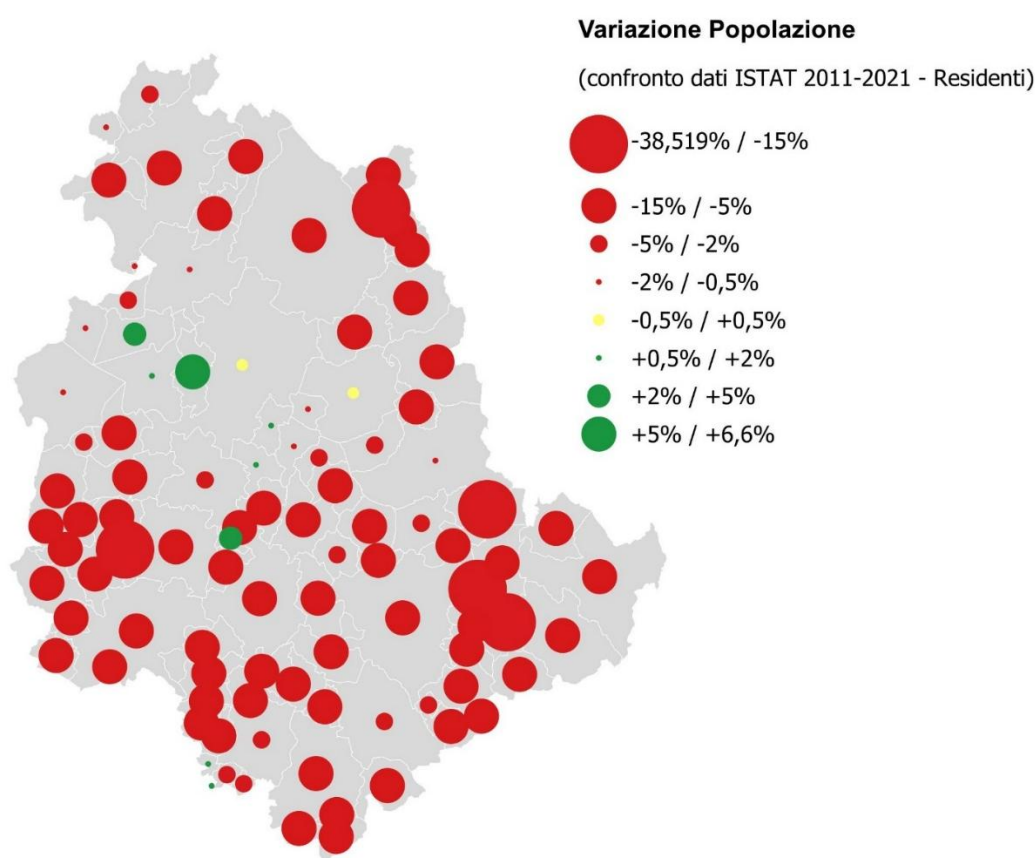


Figura 4 –Variazione popolazione in Umbria espressa in percentuale su base comunale – elaborazione propria (dati ISTAT 2011-2021).

1.2 Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) – strategie contro la fragilità territoriale

In questo contesto si inserisce la Strategia Nazionale delle Aree interne, uno strumento di governance e di linee guida per contrastare le dinamiche legate alla marginalità territoriale. In questo senso è necessaria una declinazione territoriale che definisca le specificità del territorio, nell'ottica di agire più efficacemente. Per la programmazione della politica di coesione europea 2021-2027, l'Umbria ha confermato le tre aree interne della programmazione 2014-2020:

- Area interna Sud Ovest Orvietano: n.19 comuni (Orvieto – comune capofila, Monteleone di Orvieto, Montegabbione, Parrano, San Venanzo, Ficulle, Fabro, Allerona, Castel Viscardo, Castel Giorgio, Porano, Baschi, Montecchio, Guardea, Alviano, Lugnano in Teverina, Attigliano, Giove, Penna in Teverina)
- Area interna Nord Est Umbria: n. 10 comuni (Gubbio – comune capofila, Pietralunga, Montone, Scheggia e Pescelupo, Costacciaro, Sigillo, Fossato di Vico, Gualdo Tadino, Nocera Umbra, Valfabbrica)
- Area interna Valnerina: n. 14 comuni (Norcia- comune capofila, Cascia, Cerreto di Spoleto, Monteleone di Spoleto, Poggiodomo, Preci, S. Anatolia di Narco, Scheggino, Vallo di Nera, Ferentillo, Arrone, Polino, Montefranco, Sellano).
- A cui si sono aggiunte due nuove aree interne:
- Area interna Unione dei Comuni del Trasimeno: n. 8 comuni (Castiglione del Lago, Città della Pieve, Paciano, Piegara, Panicale, Magione, Passignano sul Trasimeno, Tuoro sul Trasimeno)
- Area interna Media Valle del Tevere: n. 8 comuni (Todi – comune capofila, Collazzone, Fratta Todina, Monte Castello di Vibio, Avigliano Umbro, Acquasparta, Montecastrilli, San Gemini).

Nello specifico l'area interna che verrà presa come riferimento è la Valnerina, che la Regione Umbria descrive come segue: *“L'Area interna Valnerina è composta da 14 comuni per una dimensione territoriale di 1.060 Km² con una densità della popolazione pari a 18,6 abitanti per Km², di cui un comune è classificato "cintura", il 54% dei comuni rimanenti sono classificati "intermedi" mentre il 46% sono considerati "periferici", secondo il modello di classificazione territoriale e sottintende a due Province, due ex Comunità Montane, due GAL e, ad oggi, tre ambiti territoriali per i servizi socio-sanitari.”*¹⁰⁸ (Fig. 4)

La strategia d'area per la Valnerina è riassunta nel motto “Unità-Accessibilità” e tradotto nella parola evocativa “ValnerinAccessibile”, riflettendo la precedente visione “Valnerina 14 comunità, una sola idea”. L'obiettivo strutturale è quello di riconfigurare un contesto territoriale unitario al fine di contrastare l'abbandono acuito dal sisma 2016, con l'intenzione di promuovere un territorio accessibile, resiliente e inclusivo. La strategia articola le azioni da mettere in campo secondo una suddivisione in tre distretti tematici, intesi come una delimitazione più funzionale che fisica:

- Distretto della formazione e dell'innovazione: mirato al contrasto della dispersione scolastica, al superamento delle pluriclassi e alla creazione di un'offerta formativa più attrattiva, legata alle vocazioni territoriali (es. turismo, agroalimentare)
- Distretto dell'innovazione sociale, dei servizi sanitari diffusi e di prossimità (Servizi socio-sanitari): focalizzato sul potenziamento dei servizi sanitari di prossimità, sulla gestione delle emergenze e sull'implementazione della telemedicina/teleassistenza, in risposta alla dispersione insediativa e all'invecchiamento della popolazione
- Distretto culturale, ambientale e produttivo (Sviluppo locale): incentrato sul rilancio economico e turistico attraverso la valorizzazione degli asset identitari (agricoltura, agro-alimentare, turismo culturale, religioso e ambientale), puntando sul turismo lento e sulla connessione degli itinerari.

A questi distretti che delineano le politiche secondo gli ambiti tematici appena descritti, si affiancano azioni concrete, di cui la mobilità rappresenta un elemento di azione trasversale. Il trasporto scolastico e sociale è inteso come un servizio essenziale per garantire l'accesso ai vari servizi attivi o da attivare, configurandosi come una pre-condizione strategica nell'ottica della visione unitaria dell'area. Le azioni previste in

¹⁰⁸ <https://www.regione.umbria.it/la-regione/politiche-integrate-territoriali-strategie-arre-interne/area-interna-valnerina>

questo senso sono: istituzione della figura del Mobility Manager, l'integrazione del trasporto sociale e scolastico e accessibilità nei Borghi anche tramite l'introduzione di mezzi elettrici per soggetti con ridotta mobilità.



Figura 4 – Area interna della Valnerina. (Strategia Nazionale Aree Interne Regione Umbria – Area Interna Valnerina. Preliminare rafforzato di Strategia d’Area.)

L'efficacia della strategia dipende anche da una serie di interventi e condizioni esterne definite “misure di contesto”, che devono procedere parallelamente:

- **MC.1 - Banda Ultra Larga:** Il completamento della copertura di tutto il territorio è fondamentale per abilitare la telemedicina, la didattica digitale e i servizi telematici.
- **MC.2 - Ex Ferrovia Spoleto-Norcia:** Il completamento e la messa in sicurezza di questa infrastruttura sono strategici per lo sviluppo della mobilità dolce e del turismo.
- **Fondi Aggiuntivi Post-Sisma:** Le risorse stanziare su POR FESR e PSR per l'area del "cratere" sismico sono complementari e rafforzano gli interventi della strategia, in particolare su imprese, infrastrutture e agricoltura.
- **Master Plan per la Valnerina:** È indispensabile un forte coordinamento con il futuro Master Plan (L.R. 8/2018) per garantire una visione di sviluppo coerente e di lungo periodo per l'intera area.

A questo si associa la volontà di rafforzare la governance d'area attraverso l'associazionismo di funzioni comunali, aggregandoli a livello intercomunale (es. Protezione Civile, Catasto e trasporto).¹⁰⁹

1.3 Valnerina: sisma, conseguenze e gestione della ricostruzione

La Valnerina si configura come un territorio ricco di qualità ambientali, paesaggistiche e storico-architettoniche, ma anche di elementi di vulnerabilità che alimentano le dinamiche di desertificazione demografica e conseguentemente anche sociale tipica delle aree interne.

Il sisma del 2016 è stato un acceleratore, andando a danneggiare buona parte del patrimonio edilizio e limitando la fruizione degli spazi di aggregazione in ambito urbano, oltre alle case inagibili degli abitanti che hanno portato alla privazione della dimensione domestica, elemento cruciale della territorialità. La naturale conseguenza è stata un allontanamento di buona parte della popolazione, allontanata temporaneamente o riallocata nelle unità abitative temporanee (SAE), con conseguenti difficoltà di ritorno alla "normalità".¹¹⁰ Se da un lato è vero che l'attività sismica è intrinseca e ciclica nel territorio, gli eventi del 2016 si sono incrociati a un sistema socio-culturale che alimenta sempre più l'individualismo e conseguentemente l'isolamento sociale, erodendo il patrimonio relazionale che ha sempre funto da spina dorsale delle comunità locali, specialmente nelle aree interne.

Ora, nel 2025, la ricostruzione fisica è a buon punto con 12.737 cantieri conclusi e 8.694 tutt'ora in corso nell'edilizia privata e dei 3.542 interventi previsti¹¹¹ nell'ambito della programmazione della ricostruzione delle opere pubbliche si registra che il 98% delle pratiche avviate, con aumenti sostanziali negli ultimi anni. In Valnerina questi dati trovano riscontro specialmente negli insediamenti principali (Cascia e Norcia), spesso con efficientamenti in fase di ricostruzione che non si limitano alla resistenza strutturale ad eventi sismici, ma che vertono anche sulle prestazioni energetiche o estetico-funzionali. Tanti involucri di qualità – sovvenzionati da fondi pubblici – che non sempre trovano chi ha la volontà di tornarci a vivere.

1.4 Metodologia di lavoro

Il presente articolo si propone di indagare come riattivare l'infrastruttura sociale locale, con l'obiettivo di determinare se sia possibile recuperare forme di partecipazione collettiva ai processi decisionali per le politiche territoriali (approccio *bottom-up*), o se la desertificazione socio-relazionale richieda interventi unicamente dall'alto.

La tesi sostenuta è che la ricostruzione fisica dei territori fragili, come quelli colpiti dal sisma del 2016 in Valnerina, debba essere intrinsecamente integrata con la ricostruzione sociale. Questo attraverso il potenziamento e l'inclusione degli spazi fisici e delle organizzazioni umane che supportano la vita comunitaria: a partire da queste componenti è possibile avviare processi di rigenerazione urbana e territoriale in chiave *bottom-up*, nell'ottica del contrasto alle dinamiche di contrazione demografica e isolamento sociale.

In termini metodologici l'intenzione è quella di valutare e combinare diversi livelli di analisi. In primo luogo risulta opportuna una revisione sistematica della letteratura, per

¹⁰⁹ Regione Umbria (2018) *Strategia Nazionale Aree Interne Regione Umbria – Area Interna Valnerina. Preliminare rafforzato di Strategia d'Area.*

¹¹⁰ <https://www.ilfattoquotidiano.it/2024/08/23/il-sisma-nel-centro-italia-e-le-ferite-ancora-da-rimarginare-oltre-11mila-famiglie-fuori-casa-lallarme-di-action-aid-su-poverta-e-disagio-sociale/7667046/>

¹¹¹ *DAL CRATERE UN MODELLO: IL LABORATORIO APPENNINO CENTRALE. RAPPORTO SULLA RICOSTRUZIONE SISMA 2016* – Rapporto del Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016 - Maggio 2025.

definire il concetto di *infrastruttura sociale*, identificandone gli elementi caratterizzanti in termini di funzioni ed eventuali criticità. Per l'inquadramento territoriale è stato precedentemente delineato il contesto demografico dell'Umbria, che evidenziano una contrazione della popolazione generalizzata e concentrata maggiormente nelle aree interne, specialmente nel contesto della Valnerina. A supporto delle tesi saranno analizzati casi studio specifici in contesti analoghi per marginalità e contrazione, nell'ottica di illustrare il ruolo delle infrastrutture sociali nei processi di rinascita territoriale. Infine il salto di scala ulteriore avverrà con un'analisi e mappatura di un contesto specifico, individuato nel Comune di Norcia come soggetto di maggior interesse oltre che come capofila dell'Area Interna Valnerina, per cui può rappresentare un potenziale modello di replicabilità per il resto del territorio.

I risultati attesi, tradotti in suggerimenti di indirizzo per le politiche territoriali, puntano a promuovere azioni strategiche attraverso la sinergia tra Terzo Settore e l'amministrazione.

2. GESTIRE UN TERRITORIO IN CONTRAZIONE

Le caratteristiche dei territori fragili marginali, esposti a catastrofi che si ripetono ciclicamente, sono terreno fertile per le dinamiche di spopolamento. Spesso questa contrazione demografica (*shrinking*), non è tanto dovuta alla catastrofe in sé – per quanto la perdita della propria abitazione sia un fattore determinante nella scelta di lasciare un territorio - quanto alla conseguente mancanza di opportunità socio-economiche che permettano la ripartenza ad un contesto del genere. In questo senso il turismo viene frequentemente veicolato come panacea, forte del suo status di *industria più importante del secolo*¹¹²: *“In realtà l'industria più pesante, più importante, più generatrice di cash flow del XXI secolo è proprio il turismo che ci mostra quanto è assurda la contrapposizione tra moderno e postmoderno, perché, in quanto “superfluo”, il turismo rientra di diritto nel postmoderno, ma la sua materialità di acciaio, auto, aerei, navi, cementifici, lo situa tutto dentro la pesantezza industriale moderna”*.¹¹³ Grazie a questo potere trainante è frequente che sia associato alle politiche di rinascita per questa tipologia di realtà, con la promessa di una ripartenza economica garantita da orde di turisti pronti a iniettare capitali nelle strutture ricettive e attività economiche locali. Questa promessa viene spesso disattesa nella misura in cui l'identità locale viene sovrastata dall'aspettativa turistica che tende a trasformare la vocazione e conseguentemente i destini di realtà fragili, perdendo il contatto con la dimensione comunitaria in favore di quella monetaria. I due scenari frequenti che ne conseguono sono: il fallimento delle politiche di promozione turistica o al contrario fenomeni di iper-turistificazione (*overtourism*), che rendono questi luoghi dei parchi tematici per la gita domenicale, raggiungendo lo status di località turistica definita come luogo caratterizzato da una maggior presenza di turisti che di abitanti.¹¹⁴

In Umbria uno dei luoghi simbolo di quest'ultima dinamica è Rasiglia, piccolo borgo con meno di 50 abitanti che grazie – o a causa – di un video sui social con inquadrature dall'atmosfera romantica e unica, che la descriveva come “la piccola Venezia dell'Umbria” ha innescato boom di presenze fuori controllo. Di Venezia ha dunque ereditato un'altra caratteristica oltre all'acqua: il turismo mordi e fuggi incontrollato, ad un livello tale da far prevedere un servizio di navette gratuite a spese del Comune di Foligno, almeno per

¹¹² D'Eramo, M. (2019) *Il selfie del mondo – indagine sull'età del turismo*, Feltrinelli Editore, Milano.

¹¹³ Ivi.

¹¹⁴ Ibidem.

limitare il problema delle auto parcheggiate su entrambi i lati della carreggiata e in ogni spazio carrabile accessibile del borgo.¹¹⁵

Tuttavia, nel dibattito odierno emergono nuovi tipi di approcci ed esperienze che portano a considerare un cambio di paradigma: anziché pensare al turismo come destinatario privilegiato delle azioni e del cambiamento del territorio, ripartire da strategie che mettano al centro la dimensione collettiva e sociale delle comunità locali. Ciò avviene strutturando realtà di supporto emergenziale e di presidio sociale, garantendo servizi prima di tutto agli abitanti e ai fruitori abituali. Nell’ottica di dare concretezza a questo concetto verrà di seguito illustrato dettagliatamente il concetto di *infrastruttura sociale*.

2.1 Infrastruttura sociale: oltre lo spazio fisico¹¹⁶

Quando si fa riferimento alla parola “infrastruttura”, la mente tende a proiettare immagini di ponti, strade, ferrovie e reti elettriche. Queste sono le infrastrutture definibili come “dure”, formando lo scheletro fisico che permette alle nostre città di funzionare. Ma in questo paragrafo verrà approfondito un altro tipo di infrastruttura, meno visibile ma altrettanto utile in termini di vitalità, salute e benessere di una comunità: l’infrastruttura sociale.

Con questo termine si fa riferimento all’insieme di spazi pubblici e organizzazioni che supportano la vita comunitaria e le relazioni tra le persone. Se si osservano i luoghi che caratterizzano la vita pubblica, da spazi chiusi come le biblioteche fino a quelli all’aperto come i parchi pubblici, si può notare come non siano semplici entità fisiche ma si configurano come veri e propri motori di connessioni sociale. Questo concetto dell’infrastruttura sociale ha guadagnato una crescente attenzione nei discorsi accademici, pubblici e di governance politica. Diventato popolare grazie al lavoro del sociologo Eric Klinenberg (2002¹¹⁷, 2018¹¹⁸) che ne notò il valore in relazione a una devastante ondata di caldo nella città di Chicago: i quartieri con una solida infrastruttura sociale e minori segni di abbandono istituzionale avevano tassi di mortalità più bassi. Nelle aree così caratterizzate, le persone avevano luoghi in cui rifugiarsi, reti di vicinato per un controllo reciproco e un senso di comunità che ha letteralmente fatto la differenza tra la vita e la morte. In questo senso l’infrastruttura sociale si è rivelata un vero e proprio “salvavita” (*lifesaver*), conformando questi spazi non come un lusso ma come un bene sociale di prima necessità.

Questo crescente interesse è stato messo a sistema da “*The rapid rise of social infrastructure: Mapping the concept through a systematic scoping review*” (G. Ennekin, G. Custers, G. Engbersen), tramite una revisione di 100 articoli riguardanti il tema, nell’ottica di una più accurata mappatura del concetto. A testimonianza del trend di incremento di interesse a riguardo, 74 dei 100 articoli analizzati sono scritti dal 2019 in poi. Con questo quadro in mente verranno successivamente evidenziate le caratteristiche dell’infrastruttura sociale, tramite gli esiti della ricerca che si è concentrata sull’approccio che enfatizza la promozione della connessione sociale, unitamente alle condizioni fisiche che la facilitano.

¹¹⁵ <https://tuttoggi.info/troppi-turisti-rasiglia-ordinanza-traffico-infiamma-protesta/454520/>

¹¹⁶ Ennekin G., Custers G., Engbersen G. (2025). *The rapid rise of social infrastructure: Mapping the concept through a systematic scoping review*. Cities: The International Journal of Urban Policy and Planning (n.158)

¹¹⁷ Klinenberg, Eric (2002). *Heat Wave: A Social Autopsy of Disaster in Chicago*. University of Chicago Press.

¹¹⁸ Klinenberg, Eric (2018). *Palaces for the People: How Social Infrastructure can Help Fight Inequality, Polarization, and the Decline of Civic Life*. Crown Publishing Group.

2.2 Gli spazi dell'infrastruttura sociale: dove nasce la comunità¹¹⁹

L'infrastruttura sociale si configura come una rete diversificata di luoghi, sia pubblici che di natura commerciale, che insieme generano il tessuto connettivo di un quartiere o più in generale di una comunità. Possono essere gestiti da enti pubblici, privati o da gruppi di cittadini con il denominatore comune rappresentato dalla capacità di far incontrare le persone e nutrire la vita comunitaria. Per avere una panoramica delle categorie di infrastrutture sociali, è stata elaborata la seguente tabella che intende sintetizzare gli elementi che la compongono e il ruolo nelle comunità:

Categoria	Esempi concreti	Ruolo comunitario
Istituzioni e spazi pubblici	Biblioteche e centri comunitari	Luoghi di incontro, apprendimento e accesso a servizi essenziali per tutte le età.
	Parchi e spazi verdi pubblici	Spazi per il tempo libero, attività fisica e interazione informale tra vicini.
	Scuole e asili	Non solo luoghi di educazione, ma anche punti di riferimento per le famiglie e centri di aggregazione per il quartiere.
Spazi commerciali	Caffetterie, bar, negozi di quartiere, mercati	Spazi di consumo che favoriscono incontri casuali e routine quotidiane, rafforzando la familiarità con il vicinato.
Spazi ricreativi e culturali	Piscine, campi sportivi, musei, club	Luoghi che uniscono le persone attorno a hobby, interessi e passioni condivise, dalla cultura allo sport.
Luoghi di culto	Chiese, moschee e sinagoghe	Centri spirituali che spesso offrono anche una vasta gamma di servizi sociali, supporto e reti di solidarietà alla comunità.
Persone e Gruppi	Leader di comunità e religiosi	Figure di fiducia che agiscono come intermediari tra i cittadini e le istituzioni.
	Organizzazioni di quartiere e gruppi di volontariato	Motori di iniziative locali che si attivano per rispondere ai bisogni della comunità

L'ultima di queste categorie è quella che si distacca dalla dimensione strettamente fisica del luogo, determinando il fatto che anche le persone e le loro relazioni possono agire da vera e propria infrastruttura. Membri attivi della comunità (leader, volontari e gruppi organizzati) rappresentano la forza animatrice che trasforma gli spazi fisici passivi in luoghi vivi, attivi e solidali, sottolineando l'intrinseco valore della relazione vitale tra le persone e i luoghi che abitano.

2.3 Le funzioni vitali dell'infrastruttura sociale¹²⁰

Come testimoniato dalla tabella presente nel paragrafo precedente, le infrastrutture sociali vanno oltre la funzione esplicita del luogo, svolgendo altre funzioni cruciali per la comunità. Questa interpretazione polifunzionale degli spazi della vita collettiva viene associata ad una serie di funzioni che permettono loro di avere questo ruolo, tali funzioni e le possibili criticità connesse sono state categorizzate come segue:

1. **Creare legami sociali:** gli spazi dell'infrastruttura sociale sono incubatori di relazioni, favorendo da una parte interazioni superficiali e casuali – descritte come “sfiorarsi” (*rubbing along*) – dall'altra legami più profondi e significativi, con una “co-presenza”

¹¹⁹ Enneking G., Custers G., Engbersen G. (2025). *The rapid rise of social infrastructure: Mapping the concept through a systematic scoping review*. Cities: The International Journal of Urban Policy and Planning (n.158)

¹²⁰ Ivi.



che genera un senso di familiarità e vicinato. In questo senso il capitale sociale viene declinato in due categorie:

- *Bonding* (Creazione di legami): aiuta a creare amicizie e legami profondi tra persone con elementi in comune, generando supporto reciproco.
 - *Bridging* (Creazione di ponti): facilita l'incontro tra persone di diversa provenienza (età, cultura, classe sociale), costruendo ponti tra gruppi differenti e allargando le reti sociali dei diversi individui della comunità.
2. Fornire supporto e servizi: le infrastrutture sociali diventano punti di riferimento per chi ha bisogno di aiuto, andando a colmare lacune lasciate dai servizi pubblici. Le modalità in cui avviene questa dinamica sono principalmente due:
 - Cura informale: può essere un luogo sicuro in cui le persone vulnerabili trovano sostegno e ascolto, oppure come "banco alimentare non ufficiale" per un tipo di sostegno più pratico-economico.
 - Orientamento ai servizi: il complesso mondo della burocrazia può mettere in difficoltà molte persone, il personale e i volontari competenti aiutano i cittadini a navigarlo e risolvere le questioni. Un esempio possono essere i bibliotecari che indirizzano le persone verso organizzazioni di assistenza sociale più adatte ai loro bisogni. Questo ruolo di mediazione – definito *organizational brokerage* – è un elemento fondamentale per chi è in difficoltà e necessita di orientamento.
 3. Piattaforma per l'azione collettiva: quando la volontà dei cittadini è quella di organizzarsi per il miglioramento della propria dimensione locale, il luogo in cui ciò avviene è all'interno delle infrastrutture sociali. Questi luoghi diventano piattaforme per:
 - Impegno civico e politico: ospitando riunioni per affrontare i problemi locali, come la chiusura di un servizio, o per il lancio di iniziative comunitarie.
 - Risposta ai tagli: dinnanzi a misure di austerità che diminuiscono sostanzialmente l'offerta di servizi pubblici, le comunità si attivano in questi spazi per trovare soluzioni alternative e per organizzare forme di protesta collettiva.
 4. Costruire identità e appartenenza: frequentare regolarmente i luoghi di prossimità come il bar sotto casa, il negozio di quartiere o la biblioteca locale, genera una routine e una serie di rituali che rafforzano il legame con un luogo. Anche in questo caso vi è una duplice lettura dell'aspetto, rafforzando:
 - Senso di appartenenza: gesti quotidiani fanno sentire l'individuo parte della comunità, trasformando un semplice spazio fisico in un "posto nostro".
 - Rappresentazione delle identità: negozi etnici o centri culturali, ad esempio, permettono a specifici gruppi di esprimere e vedere rappresentata la propria identità, contribuendo a un senso di riconoscimento e orgoglio. Questo in contrapposizione alla retorica del "diverso" inteso come elemento di esclusione o marginalizzazione.
 5. Esercitare controllo sociale (il "lato oscuro"): per una visione completa è importante riconoscere che gli stessi legami forti che sono stati descritti come elemento di unione in una comunità possono avere anche un lato negativo. A volte, le infrastrutture sociali – soprattutto se strutturate in forma chiusa e poco accessibile – possono svolgere il ruolo di strumento di esclusione di chi viene percepito come "diverso" o per imporre conformità. La sorveglianza comunitaria, presa come esempio di questo scenario, può portare a "emarginazione, risentimento e sospetto", isolando chi non si adegua alle norme del gruppo.

2.4 Il banco di prova dell'infrastruttura sociale – i momenti di crisi¹²¹

È durante le emergenze – disastri naturali, ondate di calore o pandemie – che il valore dell'infrastruttura sociale emerge nel suo massimo potenziale. Le reti di fiducia e i luoghi di incontro costruiti e consolidati in tempi di normalità si trasformano in un sistema di risposta rapida e vitale. In momenti di questo tipo sono tre i ruoli chiave svolti dalle infrastrutture sociali:

1. **Comunicazione:** in momenti del genere le comunicazioni ufficiali faticano ad arrivare in maniera chiara, risultando poco affidabili. In questi casi la comunicazione passa più efficacemente attraverso le reti locali: figure di fiducia come leader religiosi o di comunità diventano canali privilegiati per diffondere i messaggi cruciali. La fiducia preesistente garantisce che le informazioni vengano ascoltate e seguite, nell'ottica in cui durante una crisi il “messaggero” è importante tanto quanto il “messaggio”.
2. **Logistica e supporto materiale:** Le reti di vicinato e le organizzazioni comunitarie si attivano immediatamente per distribuire i beni di prima necessità, divenendo il braccio operativo per la distribuzione di cibo, acqua e medicine alle persone più vulnerabili e isolate. Altro fattore è il livello di capillarità nell'organizzazione di “servizi dell'ultimo miglio”, raggiungendo le persone direttamente nel loro quartiere, casa per casa, in modi che gli enti governativi non potrebbero fare soprattutto in un contesto di crisi di scala territoriale ampia.
3. **Coordinamento e recupero:** le connessioni sociali preesistenti aiutano le persone a sentirsi meno sole e coordinare l'aiuto reciproco. Nella fase successiva all'emergenza, le organizzazioni comunitarie sono fondamentali per:
 - a. Contrasto all'isolamento e fornire supporto psicologico informale.
 - b. Partecipare alle fasi di recupero post- disastro, generando una sorta di monitoraggio collettivo rispetto alle soluzioni adottate rispetto ai bisogni reali della comunità, assicurando che la voce dei residenti sia ascoltata nel processo di ricostruzione.

2.5 Critiche e orientamenti futuri della ricerca sulle infrastrutture sociali¹²²

Klinenberg definisce l'infrastruttura sociale come le “condizioni fisiche che determinano lo sviluppo del capitale sociale”, tuttavia la revisione rileva il fatto che ci sia una limitata esplorazione approfondita di come le qualità fisiche e sensoriali (colore, matericità, design, ecc.) influenzino la vita sociale.

Altri aspetti che sono emersi come trascurati, ma comunque utili ad una comprensione più approfondita sono:

- **La relazionalità:** c'è poca ricerca a disposizione che si concentri esplicitamente su un'infrastruttura più ampia di spazi multipli e di come siano le relazioni in un'ottica di rete di interconnessioni.
- **Il lavoro umano (spesso non retribuito):** concentrarsi troppo sulla dimensione dello spazio fisico, rischia di sottovalutare l'importanza della componente legata al lavoro umano, che sostiene queste infrastrutture, pur non essendo sempre disponibili le risorse economica per retribuire tali prestazioni. La netta separazione tra infrastrutture di cura sociale e quelle di socialità rischia di oscurare le pratiche informali e quei lavori che contribuiscono fortemente al miglioramento di una comunità.

- **Gli effetti esclusivi e le relazioni di potere:** il concetto è spesso presentato in chiave ottimistica (“civico-liberale”), ottica che rischia di oscurare effetti negativi potenziali e non adeguatamente indagati. In questo senso è essenziale politicizzare il concetto, affrontando le relazioni di potere, le disuguaglianze strutturali (razza, genere e classe sociale) e i conseguenti effetti di esclusione. Serve dunque un approccio critico che, pur riconoscendone le qualità diffuse in molti esempi, non veda l’infrastruttura sociale solamente come una panacea per tutti i problemi di giustizia sociale, collocandola in uno spettro sociopolitico più ampio.

3. L’INFRASTRUTTURA SOCIALE COME MOTORE DI RINASCITA DELLE AREE FRAGILI ITALIANE: ALCUNI CASI STUDIO

Partendo da questa struttura concettuale dell’infrastruttura sociale, ottenuta tramite la *scoping review* presa come riferimento, è utile portare l’attenzione sul contesto italiano e cercare di comprendere come declinare il concetto su base locale.

Rispetto alle infrastrutture territoriali l’ISTAT prevede una distinzione funzionale in tre macro aree di interesse:

- infrastrutture economiche: aree relative alle reti per il trasporto delle merci e delle persone e quelle per il trasporto dell’energia elettrica, dell’acqua e del gas
- infrastrutture sociali: aree della sanità, dell’istruzione, della cultura, dell’ambiente, della giustizia e sicurezza pubblica e della innovazione, ricerca e sviluppo, tecnologia e comunicazione
- strutture del territorio: risorse del commercio, del turismo e dell’intermediazione monetaria.

Viene specificato che *“La distinzione delle infrastrutture in economiche e sociali si ispira essenzialmente a quella proposta da Hansen (1956), a seconda che agiscano sul livello di sviluppo economico di un territorio in modo diretto o indiretto, mentre le strutture del territorio comprendono servizi che, seppure oggetto di investimenti e attività private, hanno effetti sull’attrattività del territorio, sulla qualità della vita e sulle dinamiche di sviluppo.”*¹²³

Le infrastrutture sociali assumono dunque un ruolo fondamentale in termini di accrescimento del benessere sociale, oltre che per il soddisfacimento di bisogni e interessi collettivi. Un capitale del territorio, che funge da scheletro per lo sviluppo e il corretto funzionamento della società civile. Infatti, come evidenziato dalla precedente citazione, le infrastrutture sociali hanno un ruolo – seppur indiretto - anche in ambito economico, fattore chiave per il contrasto alle dinamiche di contrazione demografica.

Altro fattore da considerare è che sul piano economico *“le infrastrutture sociali – a differenza di quelle economiche e nei settori regolati che si possono in larga parte ripagare attraverso i flussi di cassa che provengono dalle tariffe – sono finanziate per oltre il 90% dai bilanci pubblici.”*¹²⁴ Il rapporto appena citato propone per ovviare a questa dipendenza diretta - che pesa in termini di debito pubblico - un’opera di *blending*, ossia mettere insieme risorse pubbliche nazionali e comunitarie, contributi del terzo settore, fondazioni bancarie, incentivi fiscali e altri strumenti e risorse anche di origine privata; a ciò si propone di fare un’operazione di messa a sistema delle realizzazioni, nell’ottica di creare un Fondo europeo per le infrastrutture sociali con azionariato pubblico-istituzionale.¹²⁵

¹²³ Istat, Atlante statistico territoriale delle infrastrutture 2008

https://www.istat.it/it/files//2011/03/Atlante_statistico_territoriale2008.pdf

¹²⁴ Prodi R., Reviglio E. (2019), *Un New Deal per l’Europa. Rilanciare le infrastrutture sociali*, la Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy, p.170

¹²⁵ Ivi., p.171

Oltre che sul piano economico-finanziario, è utile individuare gli attori privilegiati dell'infrastruttura sociale, che nel contesto italiano - oltre alle definizioni ufficiali e prendendo in considerazione gli elementi esplicitati dalla *scoping review* - possono essere individuati negli Enti del Terzo Settore (ETS). Specialmente nelle aree interne: *“il ruolo del Terzo settore e dell'economia sociale assume un rilievo sempre più centrale: gli stessi dati del Registro unico confermano una presenza significativa degli enti del Terzo settore nei comuni più piccoli (circa il 13,1% attivi nella sanità e nel settore educativo). Cooperative, associazioni, fondazioni, imprese sociali sono gli unici soggetti in grado di intercettare le necessità presenti sul territorio e garantire la continuità dei servizi essenziali (scuola, ambito socio-sanitario). Un caso emblematico è quello delle cooperative di comunità, realtà imprenditoriali strategiche per lo sviluppo di queste aree, caratterizzate da una partecipazione attiva dei cittadini e che, in molti borghi italiani, gestiscono servizi essenziali, dall'emporio, alla farmacia, dall'accoglienza turistica alla manutenzione del verde pubblico.”*¹²⁶

In termini di dati l'Italia mostra un quadro di attivismo diffuso ma non prevalente rispetto alla popolazione totale, misurato secondo il numero di volontari nel paese. Gli ultimi dati raccolti dall'ISTAT risalgono al 2023 e registrano che il 9,1% della popolazione sopra i 15 anni ha svolto attività di volontariato, con un calo dell'1,3% rispetto al 2013. Per quanto riguarda i settori crescono i settori ricreativo-culturale (+6,4%), assistenza e protezione civile (+7,7%) e ambiente (+1,7%), mentre calano quelli impegnati in ambito religioso (-5,8%), sportivo (-1,9%) e sanitario (-1,3%). In termini di profili dei volontari, la categoria più attiva risulta essere quella dei laureati (10,3% volontariato organizzato), mentre in termini di età la categoria dominante è quella formata dai 45-64enni (7,2%), seguiti dagli over 65, mentre per quanto riguarda i giovani il trend è in calo con un -2,7% nel volontariato organizzato.¹²⁷

Tra le varie esperienze di progetti di trasformazione in aree interne, di particolare interesse per questo lavoro risultano quella che hanno affrontato il tema economico come strumento di rilancio innestando elementi sociali e spaziali. Tra queste esperienze virtuose in cui l'infrastruttura sociale si è rivelata un elemento chiave nella rinascita successiva in contesti di spopolamento e contrazione, sono stati selezionati due casi studio italiani. In entrambi i casi si tratta di cooperative di comunità, accomunate dall'iniziativa di gruppi di cittadini che hanno voluto riattivare in forma collettiva i servizi essenziali di prossimità che fungono da presidio sociale per i territori marginali.

3.1 Succiso e della Valle dei Cavalieri – rinascita nell'Appennino reggiano

Succiso è un piccolo borgo appenninico che ha vissuto un lungo declino demografico e sociale, tipico di molte aree interne italiane. Nel 1950 contava 1200 abitanti, ma a causa di eventi franosi che colpivano la zona e dell'industrializzazione che ha portato le persone a spostarsi verso le città¹²⁸, è arrivata ai 52 abitanti stabili odierni.¹²⁹ La progressiva perdita di abitanti ha portato, alla fine degli anni Ottanta alla chiusura dei negozi, alla sparizione dei servizi essenziali, con un conseguente un isolamento crescente, aggravato dalla riduzione del tessuto produttivo e dalla difficoltà di accesso alle infrastrutture. In questo contesto di crescente fragilità territoriale, la cooperativa di comunità “La Valle dei Cavalieri”, nata nel 1991 su iniziativa di nove giovani locali, rappresenta uno degli esempi

¹²⁶ Sepio G., *Scommessa sul terzo settore per valorizzare le aree interne*, Il Sole 24 Ore - 7 settembre 2025

<https://gabrielesepio.com/scommessa-sul-terzo-settore-per-valorizzare-le-aree-interne/>

¹²⁷ <https://www.cesvop.org/volontariato-in-italia-i-nuovi-dati-istat-il-commento-di-csvnet/>

¹²⁸ <https://www.sibater.it/2020/11/05/cooperativa-sociale-valle-dei-cavalieri/>

¹²⁹ https://www.corriere.it/buone-notizie/25-settembre-03/un-kibbutz-chiamato-succiso-cosi-abbiamo-salvato-la-valle-dei-cavalieri-4eba0036-8f51-4373-ba14-44d4eef5x1k.shtml?refresh_ce

italiani più riusciti in termini di efficacia dell'infrastruttura sociale nelle aree montane. È un modello in cui la gestione collettiva e la multifunzionalità economica si intrecciano per garantire servizi, lavoro e coesione comunitaria. Si configura come un gesto di resistenza sociale, ma anche una visione strategica: riportare vita economica e umana dove lo Stato e il mercato privato non arrivavano.

Operativamente la prima azione della cooperativa è stata quella di prendere in gestione il bar/negozio del paese, luogo in cui è nata l'idea e che fino a quel momento era stato tenuto in vita da due pensionati del posto. con la volontà di non far morire l'ultimo servizio commerciale e presidio sociale ancora attivo. Successivamente, nel 1993 è stato aperto il ristorante¹³⁰ che nel tempo si è consolidato come una realtà riconosciuta a livello locale e non solo: "in media negli ultimi cinque anni, hanno messo a sedere 19.700 ospiti."¹³¹



Figura 5 – Preparazione in cucina da parte dei membri della cooperativa "Valle dei Cavalieri" (<https://valledeicavalieri.it/wp/photogallery/galleryristorante/#>)

L'azione strutturale successiva introdotta da *La Valle dei Cavalieri* è legata alla materia prima: a partire dal 1997 è stato acquistato e recuperato un vecchio fabbricato, in cui è stato allestito il primo allevamento di pecore per la produzione del pecorino DOP.¹³² Questa eccellenza locale dell'Appennino reggiano, insieme ad altri prodotti caseari come la ricotta, riescono a garantire ingredienti a chilometro zero per il ristorante, oltre ad essere fonte di scambio con chi "coltiva farro, grano, frumento, castagne."¹³³ La gestione dell'azienda agricola, come per le altre attività della cooperativa, è collettiva, con una logica di economia circolare che genera benefici anche per il territorio circostante.

Nel 2004 è stata aperta la prima struttura ricettiva: un agriturismo che inizialmente contava 6 camere e 16 posti letto, ma che oggi può accogliere 25 persone. Questo è stato un altro elemento di sostenibilità economica per la cooperativa, ma non si è limitata ad

¹³⁰ <https://www.twin.polimi.it/la-cooperativa-nella-comunita/>

¹³¹ https://www.corriere.it/buone-notizie/25_settembre_03/un-kibbutz-chiamato-succiso-cosi-abbiamo-salvatola-valle-dei-cavalieri-4eba0036-8f51-4373-ba14-44d4eef5xlk.shtml?refresh_ce

¹³² <https://www.twin.polimi.it/la-cooperativa-nella-comunita/>

¹³³ https://www.corriere.it/buone-notizie/25_settembre_03/un-kibbutz-chiamato-succiso-cosi-abbiamo-salvatola-valle-dei-cavalieri-4eba0036-8f51-4373-ba14-44d4eef5xlk.shtml?refresh_ce

essere una semplice operazione di investimento. La strategia sul piano turistico si è evoluta anche su altri fronti, ad esempio fornendo strumentazioni e servizi per attività sportive ed escursionistiche, favorendo dinamiche di turismo sostenibile legate alle specificità del territorio locale, anche nei mesi invernali. Grazie ad una partnership con il Parco Nazionale dell'Appennino Tosco-Emiliano per la gestione del Centro visita, l'offerta turistica erogata dalla cooperativa si è ulteriormente articolata con attività stagionali legate alla fruizione delle risorse paesaggistiche locali, oltre che attività educative per le scuole in cui i partecipanti svolgono attività laboratoriali legate alla cooperativa: preparazione del pane, lavorazione del latte di pecora e quando possibile mungitura e pascolo, tra le altre cose.¹³⁴ L'esito di questo approccio multidimensionale si è tradotto in un modello variegato e non relegato a un singolo elemento di attrazione, riconosciuto e studiato anche a livello internazionale.

Sul piano infrastrutturale sono state introdotte varie azioni, al fine di garantire spazi e servizi essenziali a tutta la comunità di Succiso. Sono state realizzate una sala convegni che funge da piazza nei mesi invernali e una bottega di alimentari, inoltre è stato acquistato un pulmino per il trasporto degli alunni e per il rifornimento dei medicinali degli anziani del paese. Recentemente è stata portata avanti un'iniziativa anche sul piano energetico, con un importante investimento per la realizzazione di un impianto fotovoltaico comunitario. In termini di gestione e numeri la cooperativa conta 63 soci con 7 dipendenti fissi che portano avanti le attività durante tutto l'anno e una serie di lavoratori stagionali e volontari che aiutano. La governance è partecipativa: le decisioni nascono da assemblee pubbliche e tengono conto dell'interesse comune più che di logiche di profitto. Mentre in termini di economici il fatturato annuo della cooperativa ha raggiunto gli 800 mila euro, dimostrando anche una solidità di lungo periodo con investimenti di circa 1,5 milioni di euro nei primi 20 anni di attività.¹³⁵

Tutto ciò mette in luce la potenzialità e il valore di un'azione collettiva, nata come un tentativo quasi disperato di risposta all'abbandono e trasformatasi in un modello strutturato e replicabile per la rinascita delle aree interne. La varietà di funzioni lo rende un polo multifunzionale in un territorio marginale, con una struttura dinamica capace di integrare economia sociale, agricoltura, turismo sostenibile e welfare locale, divenendo un baluardo al contrasto del declino demografico e dell'isolamento sociale. La visione comunitaria nell'autogestione collettiva di aree marginali ha trovato concretezza, favorendo tra le altre cose l'occupazione giovanile, l'inclusione di persone fragili e producendo valore diffuso nel territorio.

Scheda riassuntiva

Voce contenuto	Descrizione
Luogo	Succiso, frazione del comune di Ventasso (Appennino Reggiano, Emilia-Romagna).
Contesto socioeconomico	Piccolo borgo montano colpito da forte declino demografico e perdita di servizi, dovuti a eventi franosi e allo spopolamento post-industriale. Negli anni '80 la comunità viveva una condizione di isolamento, con il tessuto produttivo quasi scomparso.
Attori coinvolti	Cooperativa di comunità <i>La Valle dei Cavalieri</i> (1991, fondata da nove giovani locali); Parco Nazionale dell'Appennino Tosco-Emiliano; comunità residente; volontari; istituzioni locali.
Azioni	- Gestione collettiva del bar/negozio del paese.

¹³⁴ <https://www.sibater.it/2020/11/05/cooperativa-sociale-valle-dei-cavalieri/>

¹³⁵ <https://valledecavalieri.it>

-
- Apertura di ristorante (1993) e agriturismo (2004).
 - Avvio di allevamento ovino per produzione di pecorino DOP e altri prodotti locali.
 - Attività di turismo sostenibile e didattico (escursioni, laboratori con scuole).
 - Realizzazione di spazi collettivi e servizi (sala convegni, bottega, trasporto scolastico, consegna farmaci).
 - Installazione di un impianto fotovoltaico comunitario.
-

Esiti

- Rafforzamento della coesione e governance partecipativa.
- Creazione di lavoro stabile (7 dipendenti fissi, 63 soci).
- Fatturato annuo di circa 800.000 € con solidità economica e reinvestimenti locali.
- Riconoscimento come modello replicabile per la rinascita delle aree interne.
- Integrazione tra economia sociale, agricoltura, turismo e welfare di prossimità.

3.2 San Leo: La Fragilità Infrastrutturale e la Ricostruzione Sistemica

Un esempio più recente e ancora in fase di sviluppo ha origine nel paese di San Leo, che sorge su uno sperone di roccia nella Valmarecchia, nell'entroterra della provincia di Rimini. Oltre alla condizione periferica, il territorio è stato soggetto a dissesti con eventi anche nel recente passato: *"Il 27 febbraio 2014, verso le 18, un boato improvviso scosse la città: un tratto della rupe, per un fronte di circa 150 metri, crollò a valle sollevando una nuvola di polvere che fece temere il peggio. Per fortuna le abitazioni non furono coinvolte, ma dieci famiglie furono costrette a lasciare le loro case e l'immagine del masso spezzato rimase impressa nella memoria collettiva."*¹³⁶ Ad oggi il fronte è in una fase avanzata di consolidamento, ma caratteristiche analoghe ad altre aree marginali, il paese è soggetto a dinamiche di contrazione demografica e conseguente erosione del tessuto socioeconomico locale.

È in questo contesto che nel 2019 nasce la cooperativa di comunità "Fer-menti Leontine" dalla volontà di alcuni abitanti di dare una risposta collettiva alla desertificazione sociale ed economica del centro storico. L'elemento scaturente per la nascita della cooperativa è stata la chiusura dello storico forno del paese, trasformatasi in un'occasione per offrire al vecchio proprietario di prendere in mano la gestione del locale. Dopo un processo partecipativo tra i membri, in cui sono state decise modalità di gestione operativa ed economica, il forno è stato riaperto nel 2021 dalla cooperativa. La scelta è stata quella di conservare le ricette storiche, anche attraverso processi formativi per i soci, utilizzando materie prime locali e biologiche. Attraverso l'ammodernamento delle strumentazioni e delle tecniche di panificazione è stata resa possibile la realizzazione dei prodotti da forno in orari diurni, favorendo condizioni lavorative più conciliabili con la vita familiare e sociale per i giovani del posto.

Due anni dopo l'apertura del *Forno di San Leo*, l'unico negozio di generi alimentari del centro storico stava per chiudere e *Fer-menti Leontine* si è resa disponibile a rilevare l'attività dalle due precedenti proprietarie. Ora *La Bottega* è gestita dalla cooperativa sempre in un'ottica di valorizzazione dei prodotti del territorio limitrofo, ad ora è l'unico rivenditore del pane del forno con cui è nato il marchio unificato *Forno e Bottega di San Leo*, che appare sulle etichette dei vari prodotti.

¹³⁶ <https://www.ilrestodelcarlino.it/rimini/economia/san-leo-crollo-rinascita-f0j5df1j>



Figura 6 – Panettieri del nuovo Forno di San Leo in pausa pranzo
(<https://www.fermentileontine.it/il-forno-di-san-leo/>)

Sul piano della valorizzazione questi due presidi sociali sono tenuti attivi non solo dall'attività economica, ma anche da eventi culturali, talk e passeggiate che vengono organizzate dalla cooperativa. Tra i vari eventi è stato organizzato “Bottega Diffusa”, che dal 2024 si pone come iniziativa per promuovere e valorizzare gli artigiani locali.¹³⁷

Ad oggi la cooperativa conta un centinaio di soci e 9 dipendenti, con una missione collettiva di rilancio del tessuto socioeconomico locale che, per quanto giovane, già inizia a configurarsi come un esempio di rigenerazione territoriale riuscito nelle prime azioni introdotte. La multidimensionalità e la valorizzazione delle competenze e delle specificità risultano essere fattori rilevanti per la buona riuscita, oltre che la capacità di dialogo con istituzioni e altri attori commerciali locali.

Scheda riassuntiva

Voce contenuto	Descrizione
Luogo	San Leo, borgo storico su uno sperone roccioso nella Valmarecchia (provincia di Rimini, Emilia-Romagna).
Contesto socioeconomico	Area interna con caratteristiche di marginalità e fragilità infrastrutturale. Colpita da dissesti geomorfologici (crollo del 2014) e spopolamento, con conseguente perdita di attività economiche e servizi.
Attori coinvolti	Cooperativa di comunità <i>Fermenti Leontine</i> (nata nel 2019 da abitanti locali); ex gestori di attività commerciali; comunità residente; artigiani e produttori locali; istituzioni comunali.
Azioni	- Riapertura dello storico forno del paese (2021). - Formazione interna e conservazione delle ricette tradizionali con materie prime locali e biologiche.

¹³⁷ <https://www.gamberorosso.it/notizie/rubriche/storie/bottega-di-san-leo-guida-pane/>

-
- Rilevamento dell'unico negozio di alimentari (*La Bottega*), creazione del brand *Forno e Bottega di San Leo*.
 - Modernizzazione delle attrezzature e miglioramento delle condizioni di lavoro.
 - Organizzazione di eventi culturali e promozionali (talk, passeggiate, *Bottega Diffusa*).
-

Esiti

- Ricostruzione del tessuto socioeconomico locale in dismissione.
 - Creazione di occupazione (9 dipendenti, 100 soci).
 - Rafforzamento dell'identità territoriale e valorizzazione delle produzioni locali.
-

4. NORCIA: QUALE INFRASTRUTTURA FISICA E SOCIALE POST-SISMA?

Al fine di selezionare una realtà specifica ed analizzarne lo stato dell'infrastruttura sociale, con un maggior grado di dettaglio rispetto ai grandi progetti d'area come può essere la SNAI, è stato scelto come esempio -anche in quanto capofila dell'AI-Valnerina- il comune di Norcia. Per quanto isolato geograficamente, Norcia è il comune più popoloso della Valnerina con 4.466 (2025), ma come tutta l'area soffre di contrazione demografica, accelerata ulteriormente dagli effetti del sisma del 2016. Facendo riferimento all'analisi dei dati utilizzati per l'infografica del capitolo introduttivo (Figura 2) nell'intervallo decennale 2011-2021, la popolazione comunale è passata da 4.896 a 4.556 individui, con un calo del 6,94% (-8,78% se paragonato al dato del 2025).¹³⁸ In questo contesto in cui la ricostruzione è ancora in atto e la popolazione in calo, è necessario fare considerazioni realistiche circa la direzione che si vuol prendere per ripartire anche sul piano dell'infrastruttura sociale.

Norcia vanta, oltre ad un territorio di alto pregio paesaggistico e naturalistico, una filiera gastronomica legata prevalentemente alla norcineria (Prosciutto di Norcia IGP), ma anche alla coltivazione di legumi (Lenticchia di Castelluccio IGP) e al Tartufo nero pregiato. Questo settore, assieme a quello turistico, sono stati la spina dorsale da un punto di vista economico per gli imprenditori locali, almeno fino al sisma e i conseguenti danni alle strutture. L'esperienza tipica del turista a Norcia è legata alla fruizione dei beni paesaggistici o religiosi, ma con un particolare accento sul cibo. Almeno questo è ciò che salta all'occhio di chi passa lungo corso Sertorio, in cui la quasi totalità delle attività è legata alla norcineria, sintomo evidente di un'efficacia della promozione dei prodotti del territorio ma anche di un certo grado di omologazione dell'offerta turistica. *“Come in tutte le altre forme di turismo, anche in quello gastronomico l'autenticità è messa in scena (staged), non solo, ma è soprattutto negoziata [...] La messa in scena è fondamentale nell'arredare un locale in modo che la sua “identità” culinaria sia evidente, dall'immane palloncino rosso nell'insegna di ogni ristorante cinese, alla tovaglia a quadretti rossi e bianchi e i muri di fischii impagliati nelle “vere trattorie italiane”, agli stipiti dipinti di azzurro nei locali greci, fino alla terminologia del menù.”* Un emblema della pervasività del fenomeno dell'autenticità artefatta appena descritto e dell'esacerbazione del rispondere ai più disparati bisogni del turista è rappresentato da un distributore automatico h24 posto a metà del corso e contenente salumi sottovuoto. Questo elemento provocatorio vuole essere un monito rispetto alla mono specificità dell'offerta e non una critica generalizzata al modo in cui viene amministrato il comune. Anche grazie alle risorse di ripartenza dal sisma, il Comune di Norcia organizza e ospita eventi di vario genere durante tutto l'anno, oltre a corsi di formazione e processi partecipativi.

¹³⁸ Dati ISTAT

4.1 Mappatura dei presidi dell'infrastruttura sociale

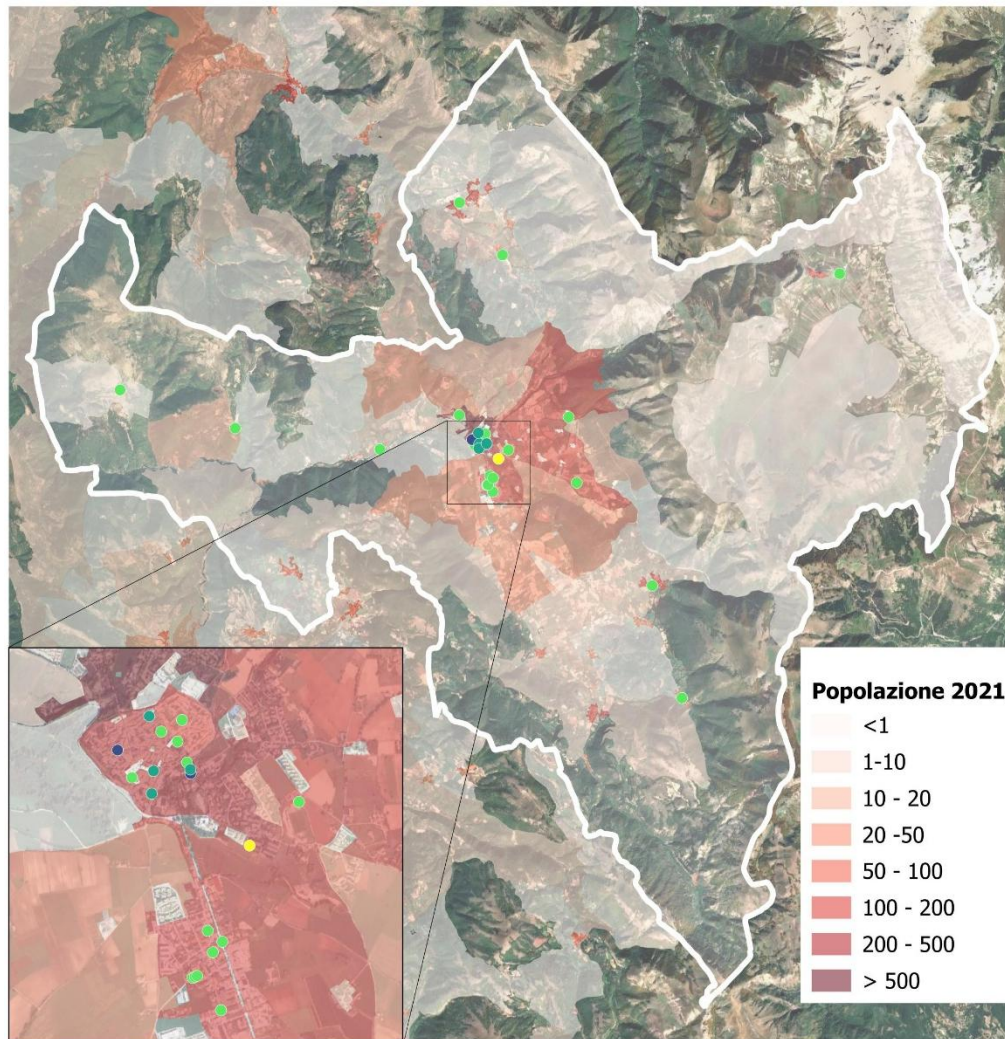
Al fine di avere un quadro più delineato della situazione attuale è stata ritenuta opportuna la mappatura di due categorie, per rappresentare le due dimensioni dell'infrastruttura sociale: lo spazio fisico e la componente umana. Per analizzare questo secondo aspetto sono stati presi in considerazione gli Enti del Terzo Settore (ETS) già presenti nel territorio, che in virtù di quanto visto per i casi studio di Succiso e San Leo potrebbero essere un primo volano per la ripartenza sociale. In termini di metodo per la mappatura, sono stati reperiti i dati dal RUNTS (Registro Unico Nazionale Terzo Settore)¹³⁹ nel settembre del 2025: a partire dai dati disponibili, dunque degli indirizzi registrati, è stato possibile recuperare le coordinate delle sedi ufficiali degli ETS presenti sul territorio e georeferenziarli sul GIS. Gli ETS presenti sul territorio comunale di Norcia sono 31, suddivise come segue:

- 24 Associazioni di Promozione Sociale;
- 2 Organizzazioni di Volontariato;
- 4 Imprese sociali;
- 1 Altri ETS.

La consistente presenza di ETS è rappresentata principalmente da Associazioni di Promozione Sociale (APS), di varia natura: sportive, eventi, culturali, per l'ambiente e per il territorio (proloco). Anche in termini numerici di soci le APS presentano numeri molto più elevati delle altre forme associative, con quattro associazioni che raggiungono e superano i 100 iscritti: Quintessenza APS (430 soci), Sistema tattiche difensive - ASD - APS (130 soci), San Pellegrino - ASD - APS (101 soci) e Pro Loco Campi APS ETS (100 soci).

La distribuzione degli enti è concentrata nel nucleo storico e nella zona industriale di Norcia, con alcune eccezioni rappresentate principalmente dalle sedi delle Proloco di alcune frazioni che testimoniano una presenza di persone attive anche nel territorio più periferico. Ai fini della restituzione grafica è stata elaborata una cartografia (Figura 4) riguardante quanto appena descritto, sovrapponendo il livello degli ETS categorizzati a quello della distribuzione della popolazione visto nel capitolo introduttivo (Figura 2).

¹³⁹ <https://servizi.lavoro.gov.it/runts/it-it/>



Enti del terzo settore

- Altri Enti terzo settore
- Associazione di Promozione Sociale
- Impresa Sociale
- Organizzazione di Volontariato

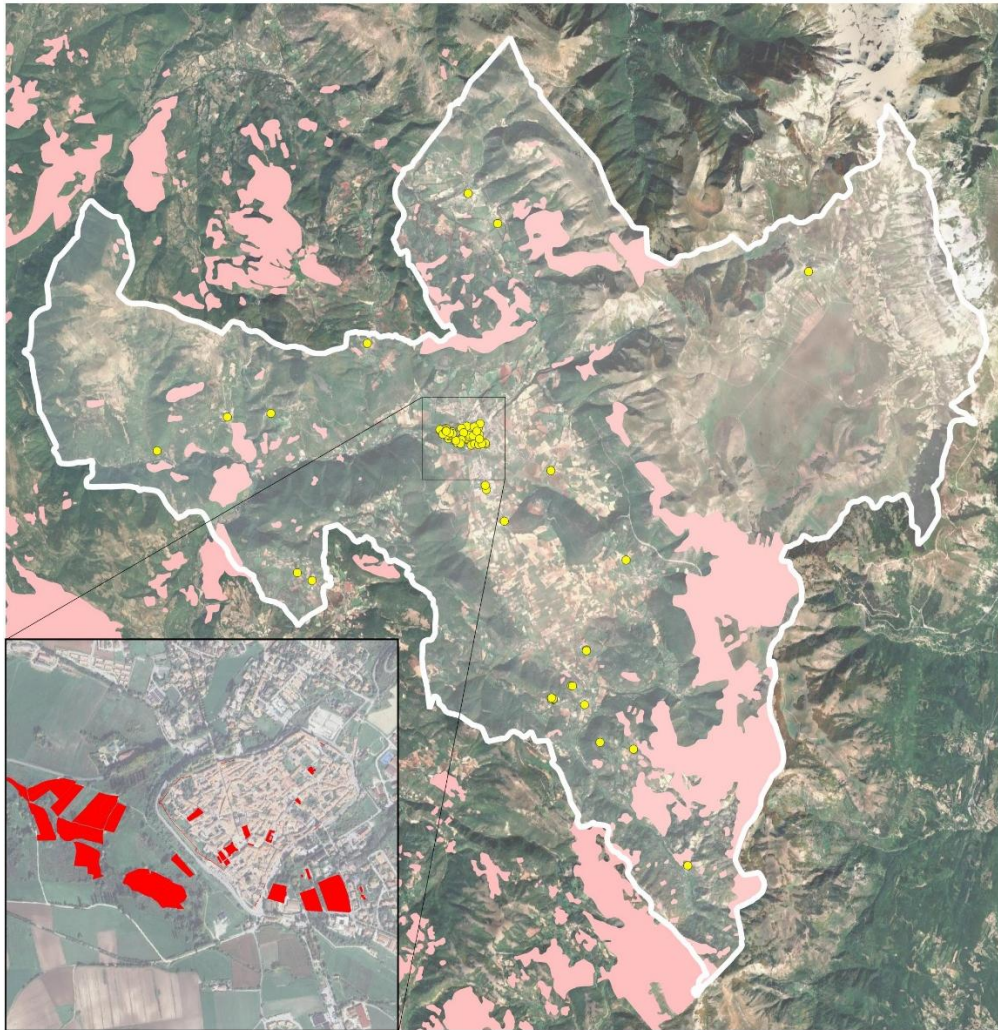
Figura 7 – Mappatura Enti Terzo Settore nel Comune di Norcia – sovrapposizione alla variazione di popolazione per sezione censuaria (dati ISTAT 2021) – elaborazione propria.

4.2 Mappatura delle opportunità spaziali

Sul piano fisico, dunque gli spazi potenzialmente disponibili per la comunità locale, la scelta è stata quella di realizzare una mappatura del patrimonio edilizio del Comune di Norcia, ottenuti tramite il portale comunale “Amministrazione Trasparente”.¹⁴⁰ A partire dal file pdf disponibile alla consultazione, è stato possibile risalire al patrimonio attualmente in mano del Comune, che consiste in n° 32 terreni e n° 68 unità immobiliari, distribuite in 44 edifici (alcuni edifici presentano più unità immobiliari). Le coordinate dei beni immobiliari a partire dalle informazioni catastali: foglio e particella, a partire da cui sono state individuate le aree e gli edificati. Questa mappatura è volta a dare una prima lettura dei potenziali vuoti di proprietà pubblica, che è stata rappresentata (Figura 5) assieme agli usi civici, definiti come: “i diritti spettanti a una collettività (e ai suoi

¹⁴⁰ <https://www.comune.norcia.pg.it/c054035/zf/index.php/trasparenza/index/index/categoria/138>

componenti), organizzata e insediata su un territorio, il cui contenuto consiste nel trarre utilità dalla terra, dai boschi e dalle acque.”¹⁴¹



Legenda

- Patrimonio immobiliare Comune di Norcia
- Aree di proprietà comunale (particella catastale)
- Zone interessate da usi civici

Figura 8 – Mappatura del patrimonio immobiliare del Comune di Norcia e degli usi civici – elaborazione propria.

5. CONCLUSIONI

Come anticipato, l'output finale del presente lavoro sono delle indicazioni rivolte al Comune di Norcia (ma in linea di principio generale anche alle altre realtà della Valnerina), questo per impostare un lavoro di approfondimento e possibile applicazione futura circa gli aspetti affrontati nel presente articolo. Le considerazioni fatte sono infatti volte a dare dei suggerimenti di indirizzo per la riattivazione dell'infrastruttura sociale locale, che secondo quanto analizzato può passare per delle azioni strategiche, grazie alla sinergia tra terzo settore e amministrazione pubblica. In questo senso le indicazioni

¹⁴¹ <https://leggi.alumbria.it/istruttorie/%7B4b3d14bf7ba8ac21345fb0a0d43e3b67%7D.pdf>

assumono carattere metodologico e operativo; le azioni proposte sono interconnesse da principi e valori comuni, oltre ad essere consequenziali da un punto di vista operativo-funzionale e verranno riportate qua in seguito:

- Mappatura approfondita dei vuoti urbani e territoriali: avere un quadro chiaro della struttura fisica e dello stato di fatto e di uso dei luoghi risulta un elemento fondamentale nell'ottica di una pianificazione territoriale e di politiche per la collettività che abbiano un qualche livello di efficacia. Dati che, se resi più accessibili e consultabili (ad esempio attraverso una piattaforma webgis), possono essere di enorme utilità per progettisti o più in generale per prefiguratori degli assetti futuri della città e del territorio.
- Approfondimento e ascolto delle associazioni e enti collettivi presenti sul territorio: avviare un processo di ascolto attivo dei bisogni e delle sfide percepite come prioritarie, da parte di gruppi di cittadini attivi organizzati, può essere un ottimo punto di partenza o comunque una scorciatoia per arrivare in maniera più diretta a capire quali sono le istanze collettive cogenti. Data la dimensione e la familiarità del luogo probabilmente già esistono forme di interazione informale tra amministrazione e membri delle associazioni, ma l'azione di mettere in campo un percorso di ascolto può essere percepito come un elemento di maggior vicinanza e trasparenza, oltre che utile a fini pratici. A partire da ciò è possibile un recupero graduale e più efficace degli elementi di criticità tramite processi partecipati collettivamente: coinvolgere direttamente le persone nel processo decisionale genera e consolida coesione e senso di identità, come abbiamo visto in precedenza. A ciò possono essere affiancate nel tempo – risorse permettendo – iniziative per favorire la creazione e lo sviluppo di nuovi ETS, abbattendo barriere burocratiche e accompagnando il percorso di creazione dell'ente.
- Attivazione e avviamento di un percorso partecipativo - laboratorio permanente: avere un presidio sociale volto alla pianificazione e all'individuazione di azioni in termini di politiche territoriali, può essere un elemento chiave per dare continuità alle precedenti fasi di ascolto e di mappatura. L'azione principale che questo scenario ipotetico dovrebbe portare avanti è quella del recupero del patrimonio inutilizzato o sottoutilizzato nel territorio nursino. Questi vuoti urbani e territoriali – spazi chiusi o aperti – sono intesi come elementi da valorizzare in linea con le priorità programmatiche del Comune (e della SNAI), unitamente alle volontà collettive. L'individuazione degli spazi, dell'uso previsto e delle modalità di gestione, sono i cardini di questa ipotesi di indirizzo in cui associazioni e cittadini si rendono protagonisti dell'evoluzione del proprio territorio, sia in termini di politiche che di gestione collettiva, coadiuvati da esperti del settore. I beni in questione, che siano edifici e/o terreni di proprietà comunale, o che siano porzioni di terreno più ampie incluse negli usi civici, rappresentano il potenziale territoriale non ancora espresso, ma attivabile. Questo coinvolgimento finalizzato anche alle future forme di gestione dei beni comuni, ha buone probabilità di avere un impatto positivo sull'amministrazione a più livelli: da una parte in termini di coesione e identità dei partecipanti, dall'altra anche vantaggi pratico-economici legati ad un recepimento diretto dei bisogni collettivi ed un conseguente maggior grado di accuratezza di intervento, oltre ad eventuali risparmi in termini di gestione dei beni.

Queste, secondo quanto analizzato, sono delle linee di indirizzo coerenti con il contesto e possono il processo decisionale in maniera più radicata e meno calata dall'alto, con una maggiore orizzontalità. La sfida territoriale esiste e il presente lavoro si conclude con

queste indicazioni che, se realizzate come auspicato, possono essere un ottimo volano di ricostruzione sociale da affiancare a quella fisica.

BIBLIOGRAFIA

- Brenner, N. (2014). *Implosions / Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*. Berlin: Jovis Verlag.
- Ennekin, G., Custers, G., & Engbersen, G. (2023). *The rapid rise of social infrastructure: Mapping the concept through a systematic scoping review*. *Social Sciences Review*, 11(2), 45–68. <https://doi.org/10.xxxx/ssr.2023.45>
- Hansen, N. M. (1956). *Regional development and economic growth theory*. *Economic Geography*, 32(1), 1–10.
- Klinenberg, E. (2002). *Heat Wave: A Social Autopsy of Disaster in Chicago*. Chicago: University of Chicago Press.
- Klinenberg, E. (2018). *Palaces for the People: How Social Infrastructure Can Help Fight Inequality, Polarization, and the Decline of Civic Life*. New York: Crown Publishing Group.
- Oswalt, P. (Ed.). (2005). *Shrinking Cities, Volume 1: International Research*. Ostfildern-Ruit: Hatje Cantz Verlag.
- Soja, E. W. (2000). *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford: Blackwell Publishing.
- <https://www.meer.com/it/31183-urbanizzazione-planetaria>
- <https://webstat.regione.umbria.it/la-popolazione-in-umbria-al-1-gennaio-2025/>
- <https://www.regione.umbria.it/la-regione/politiche-integrate-territoriali-strategie-arre-interne/area-interna-valnerina>
- <https://www.ilfattoquotidiano.it/2024/08/23/il-sisma-nel-centro-italia-e-le-ferite-ancora-da-rimarginare-oltre-11mila-famiglie-fuori-casa-lallarme-di-action-aid-su-poverta-e-disagio-sociale/7667046/>
- <https://tuttoggi.info/troppi-turisti-rasiglia-ordinanza-traffico-infiamma-protesta/454520/>
- https://www.istat.it/it/files//2011/03/Atlante_statistico_territoriale2008.pdf
- <https://gabrielesepio.com/scommessa-sul-terzo-settore-per-valorizzare-le-aree-interne/>
- <https://www.cesvop.org/volontariato-in-italia-i-nuovi-dati-istat-il-commento-di-csvnet/>
- <https://www.sibater.it/2020/11/05/cooperativa-sociale-valle-dei-cavalieri/>
- https://www.corriere.it/buone-notizie/25-settembre-03/un-kibbutz-chiamato-succiso-cosi-abbiamo-salvatola-valle-dei-cavalieri-4eba0036-8f51-4373-ba14-44d4eecf5xk.shtml?refresh_ce
- <https://www.twin.polimi.it/la-cooperativa-nella-comunita/>
- <https://valledeicavalieri.it>
- <https://www.ilrestodelcarlino.it/rimini/economia/san-leo-crollo-rinascita-f0j5df1j>
- <https://www.gamberorosso.it/notizie/rubriche/storie/bottega-di-san-leo-guida-pane/>
- <https://servizi.lavoro.gov.it/runts/it-it/>
- <https://www.comune.norcia.pg.it/c054035/zf/index.php/trasparenza/index/index/categoria/138>
- <https://leggi.alumbria.it/istruttorie/%7B4b3d14bf7ba8ac21345fb0a0d43e3b67%7D.pdf>