

Il territorio

Nella fase più matura della modernità si è fortemente accentuato il processo di globalizzazione, che sta fra l'altro riducendo il peso e il ruolo degli stati nazionali: nell'economia per quanto riguarda la globalizzazione dei mercati, nel campo della sicurezza per quanto riguarda la globalizzazione dei rischi e, infine, in campo politico per il peso crescente delle istituzioni multinazionali e transnazionali.

Con apparente paradosso, la perdita di ruolo dello stato nazionale sta esaltando quello del territorio come fattore di identità, di riconoscibilità, di appartenenza e come fattore decisivo per la qualità della vita. È come se il timore di perdersi in una nuova dimensione senza più confini accrescesse il bisogno di legami con il territorio. D'altra parte i rischi di omologazione del consumismo globale, della cancellazione delle varietà



e delle diversità culturali e i rischi globali (come il cambiamento climatico e la globalizzazione dei rischi generati da un esteso dominio della tecnica) sollecitano la riscoperta del proprio territorio: la sede naturale e la memoria culturale delle proprie radici, l'ambito delle relazioni personali e comunitarie, la base di un rapporto sostenibile e non distruttivo con la natura. Il rilancio e la riscoperta del territorio stanno suscitando in Italia grande interesse, forse perché si spera di trovare nel grande patrimonio culturale e naturale la spinta per uscire dall'angolo dove una vorticoso globalizzazione sembra voler confinare il "bel paese".

Mentre ne riscopriamo l'importanza e il valore, non possiamo certo ignorare che il territorio è investito da una transizione destinata a incidere in modo profondo anche sui modelli d'uso e di trasformazione. A causa delle accelerazioni prodotte dalla globalizzazione stiamo passando rapidamente da una modernità ancora recente caratterizzata da una società e un'economia prevalentemente industriali a una tarda modernità, con un'economia prevalentemente postindustriale e dei servizi. E una transizione accompagnata da gravi difficoltà economiche, che stanno producendo un serio rischio di declino per il paese. La qualità del territorio e l'esito delle trasformazioni in atto hanno già e avranno ancora di più in un futuro ormai prossimo un peso decisivo per il paese, per i suoi cittadini, per le possibilità e le finalità del suo sviluppo.

Il territorio rurale

Il territorio rurale, in contrasto deciso con la sua immagine tradizionale, si sta avviando a ospitare gran parte dei processi trasformativi. Secondo l'OCSE (1997), in tutti i paesi industrializzati maturi lo spazio rurale è destinato ad essere coinvolto sempre di più nei sistemi di relazioni economiche e sociali che interessano i sistemi urbani e ad essere sempre meno legato all'attività agricola, aumentando progressivamente i propri caratteri multifunzionali. Nei prossimi anni, secondo lo "Schema di sviluppo dello spazio europeo", dal 30 all'80% delle aree agricole potrebbe essere abbandonato.

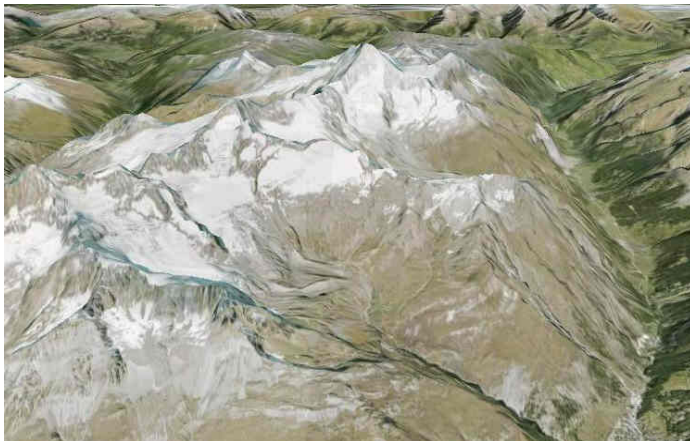
È un'indicazione di tutto rilievo, se si considera che attualmente più del 50% del territorio europeo è dedicato all'agricoltura. Nonostante l'apparente esiguità del ruolo strettamente economico del reddito agricolo, gran parte della biodiversità europea ricade in paesaggi coltivati e la sua salute dipende dal modo in cui l'agricoltura è condotta. Lo sviluppo degli spazi rurali, sulla base di un'economia diversificata e multifunzionale (che include ad esempio il turismo e l'industria culturale, insieme a produzioni agricole di qualità), è quindi decisivo per il mantenimento o l'arricchimento della diversità biologica e paesistica del territorio. L'abbandono, con il conseguente depauperamento di vasti territori, provoca una spirale complessa di cambiamenti destinati a destabilizzare i preesistenti equilibri. L'interruzione, spesso repentina, delle cure manutentive con cui l'uomo aveva nei secoli adattato gli spazi naturali alle proprie esigenze produttive e abitative, l'abbandono dei versanti terrazzati, delle cure forestali e dei reticoli di drenaggio superficiale hanno in alcune circostanze accentuato i rischi idrogeologici e aggravato i rischi alluvionali (riduzione delle capacità di ritenzione idrica dei suoli con aumento dei deflussi superficiali, innalzamento dei picchi di piena nei canali ricettori, innesco di frane e dissesti, sovraccarico della copertura boschiva su suoli instabili, ostruzione di alvei e formazione di sezioni critiche per mancata pulizia a monte ecc). Inoltre i processi di abbandono pregiudicano, spesso in modo irreversibile, la conservazione del patrimonio storico edilizio, urbanistico e infrastrutturale nei territori rurali, soprattutto collinari e montani, accelerandone il degrado fino al cedimento, alla trasformazione in rudere e alla definitiva scomparsa. L'interruzione delle attività agricole e da tempo alla base dei processi di abbandono della montagna e dell'accresciuta spinta a dare un diverso valore ai terreni non più coltivati, trasformandoli in aree edificate ed edificabili.

Nei territori rurali si registrano però anche nuove tendenze positive: come il ritorno di giovani a produzioni agricole biologiche e di qualità, molto aumentate in questi anni, come il forte sviluppo dell'agriturismo e l'avvio di alcune esperienze (in particolare nelle zone limitrofe ai Parchi) di un tipo di agricoltura multifunzionale, impegnata anche in interventi di manutenzione del territorio e di recupero ambientale. Questo cambiamento di tendenza, che andrebbe comunque sostenuto con convinzione e risorse, non ha però ancora il peso sufficiente a invertire la

tendenza generale e consolidata da molti anni all'abbandono delle attività agricole.

II territorio montano

I processi di abbandono delle attività agricole hanno assunto da tempo un'estrema rilevanza nelle aree montane, vale a dire in gran parte del territorio nazionale (54%). Le modificazioni conseguenti all'abbandono originano sintomi di collasso degli apparati tradizionali di difesa e di sistemazione del suolo, di desertificazione e destabilizzazione ecosistemica, di infragilimento o di scomparsa dei sistemi economici locali e delle culture



tradizionali, con gravi ripercussioni anche sulle aree di pianura. A fronte di tali fenomeni, che si associano ai costi sociali ed economici determinati dal rapido depauperamento delle risorse umane e dalla crisi degli antichi tessuti comunitari, l'operatore pubblico dalle comunità montane e dalle regioni direttamente interessate fino al

livello europeo ha avvertito da tempo la necessità di frenare i processi di abbandono con politiche di sostegno, incentivazione e assistenza. Sono interventi spesso molto onerosi ma largamente insufficienti e di scarsa efficacia, nonostante abbiano contribuito al ripensamento delle strategie riguardanti il mondo agricolo e spostato progressivamente l'attenzione sulle funzioni ambientali dell'agricoltura.

Due dei grandi sistemi territoriali, che il CIPE già nel 1999 ha considerato in sede di programmazione dei fondi strutturali, sono proprio i due maggiori sistemi montuosi del nostro paese: le Alpi e gli Appennini. Entrambi i sistemi sono anche oggetto di due dei più importanti "progetti" di valorizzazione territoriale d'interesse europeo: la Convenzione delle Alpi e il Progetto APE (Appennino Parco d'Europa).

Sebbene per ambedue i progetti le iniziative, le proposte e gli accordi istituzionali procedano a rilento e diano l'impressione di essere ancora lontani dal generare azioni concrete ed efficaci, il ricco dibattito politico e culturale che attorno a essi si è sviluppato negli ultimi anni dimostra che, in entrambi i casi, si è riconosciuto che si tratta di territori strategici di straordinaria importanza ecologica e culturale per l'intero continente, esposti a rischi e minacce di crescente gravità. In entrambi i casi, pur in presenza di una ricchissima diversificazione ambientale, paesistica e culturale, si ha a che fare con sistemi territoriali dotati di una riconoscibile identità e coerenza, caratterizzati da un'immagine unitaria e da un gran numero di problemi comuni.

coste, ma anche le pianure interne, le aree turistiche ma anche quelle in corrispondenza dello sviluppo di nuovi distretti produttivi o del loro potenziamento.

La proliferazione insediativa non è sempre l'esito di un movimento centrifugo dalla città verso la campagna né sempre si manifesta in un processo di urbanizzazione della campagna. In molti casi è l'esito di una progressiva densificazione di insediamenti dispersi che hanno — come nel caso del Veneto, delle Marche, dell'Umbria o della Puglia — una lunga storia alle spalle: storia di crescita di piccole frazioni o attorno a piccoli nuclei abitati, connessa o meno all'abbandono dell'agricoltura. La città diffusa, che ha alimentato una tale proliferazione di insediamenti, e al contempo il risultato di fenomeni di dispersione, densificazione, riuso, modifica e trasformazione della città esistente.

All'origine di questi fenomeni ci sono cause molteplici e tra loro differenti: la predilezione per la casa unifamiliare, isolata, con giardino; la forte domanda di seconde e terze case; l'allontanamento dalla città, dove la casa è diventata troppo cara e dove con il reddito disponibile si spende di più e si vive male in una casa piccola; la scelta di costruire case per valorizzare terreni che non conviene più coltivare.

Una parte consistente di questa proliferazione insediativa è di bassa qualità e la conseguenza di un diffuso abusivismo edilizio, soprattutto in alcune regioni. L'abusivismo ha invaso aree prossime alle città e aree costiere e di notevole pregio ambientale e paesistico. Il danno prodotto da questo fenomeno all'ambiente e al paesaggio è, in alcune regioni, di estrema gravità, per di più accentuata dai condoni che hanno alimentato aspettative di impunità.

La mancata comprensione dei processi in atto sul territorio ha portato spesso la politica delle infrastrutture a commettere errori gravi e a fissare le priorità in modo profondamente errato, alimentando il traffico stradale e incentivando l'uso dell'automobile nei territori della dispersione e proliferazione insediativa.

Anche per questo fenomeno le preoccupazioni sono in aumento e l'attenzione è viva da tempo. In alcune regioni e in alcune province sono stati elaborati piani per contenerlo, con nuove politiche di governo del territorio. Ma siamo ancora ben lontani dalla definizione di strategie adeguate, in grado di incidere efficacemente: la proliferazione insediativa infatti continua con modalità insostenibili e senza adeguati interventi regolativi in grado di tutelare i valori naturali e ambientali del territorio.

Un progetto per il territorio

La collaudata resilienza degli ecosistemi del paese ha da tempo un potente alleato nell'ampia fungibilità del patrimonio storico insediativo e infrastrutturale: entrambi hanno dimostrato nel corso dei secoli di poter accogliere cambiamenti e innovazioni, di potersi arricchire reagendo positivamente alle spinte trasformatrici.

Come nell'800, sotto l'impulso delle riforme teresiane, la lenta evoluzione dei paesaggi agrari descritti dal Sereni diede spazio all'innovativa edificazione della campagna lombarda, così le fitte maglie urbanizzative storicamente consolidate dell'Italia centrale o delle fasce prealpine hanno rappresentato e rappresentano una risorsa di eccezionale valore per incanalare e radicare nel territorio le spinte diffusive, resistendo alle tendenze omologatrici.

Persino nelle anonime periferie urbane e metropolitane, per poco che si scavi sotto la coltre uniforme degli sviluppi recenti, riaffiorano con inaspettata densità i segni superstiti degli antichi palinsesti, le trame delle precedenti organizzazioni territoriali, segni in grado di restituire loro identità e riconoscibilità, di sconfiggere l'idea che possa trattarsi di aree vuote, giacimenti immobiliari cui attingere in modo indiscriminate per le nuove edificazioni: la periferia italiana ha probabilmente più possibilità di quella di altri paesi di uscire dalla condizione di marginalità e di dequalificazione. I principali processi di transizione in atto nello spazio rurale, nei territori montani e in quelli sottoposti alla proliferazione insediativa (e a volte anche infrastrutturale) comportano rilevanti problemi e rischi di degrado, che tuttavia possono essere fronteggiati in un territorio che dispone ancora di grandi risorse \: di straordinarie potenzialità.

L'enfasi recentemente accordata da molte pubbliche amministrazioni (Comuni, Province, Regioni, Autorità di gestione delle aree protette, Autorità di bacino) alla pianificazione strategica e ai problemi di governance territoriale anche se rappresenta un positivo indicatore di una nuova e vigile attenzione non sempre riflette piena consapevolezza delle sfide che l'azione pubblica deve fronteggiare.

La messa in campo di strategie appropriate si scontra infatti con dinamiche di cambiamento sempre più complesse e imprevedibili (basti pensare agli effetti del cambiamento climatico), con l'intreccio a volte inestricabile dei problemi che si pongono alle diverse scale (locali, regionali, interregionali e sempre più globali), con la necessità di cooperazione tra diverse istituzioni di governo (spesso assai gelose delle proprie autonomie), e naturalmente ancor di più con la difficile coniugazione tra istanze conservative e di tutela e istanze innovative e di sviluppo.

Tali difficoltà non sembrano affrontabili solo con i tradizionali meccanismi autorizzativi del tipo comando-controllo, ma richiedono anche e soprattutto strumenti di indirizzo, promozione e condivisione, che scontano il pluralismo dei processi decisionali, la relativa reversibilità delle scelte, l'incertezza dei quadri di riferimento.

Le attività di *visioning*, di costruzione di immagini e di progetti guida, possono svolgere un ruolo rilevante nella formazione del consenso sulle strategie. In questo senso le azioni di governo effettivamente esercitabili dalle istituzioni nell'ambito della propria sfera di competenza vanno viste nel quadro di processi assai più articolati e complessi di governance territoriale. I soggetti coinvolti a vario titolo nei processi di trasformazione ambientale-territoriale devono interagire ma, prima di ogni altra cosa,

devono riuscire a “dialogare”. In questo quadro va certamente potenziato il ruolo degli attori locali e va allargata la possibilità di partecipazione e partenariato in vista di comuni obiettivi di sviluppo sostenibile.

Ma questo allargamento e questa riarticolazione dell’azione pubblica non possono in alcun modo confondersi con l’indebolimento o la rinuncia a un’efficace regolazione dei processi. Le sfide ambientali sempre più complesse e la stessa crescita delle domande sociali (di qualità ambientale, di sicurezza, di accesso alle risorse, di natura e di paesaggio) richiedono al contrario un rafforzamento dell’azione pubblica regolatrice. Tuttavia il necessario spostamento verso l’alto dei sistemi di controllo, l’urgenza di avviare una “regolazione preventiva” dei processi di cambiamento, la salvaguardia del patrimonio naturale-culturale e la difesa dei valori di identità richiedono forme di regolazione assai più sofisticate e complesse delle “gabbie di vincoli” cui si è spesso ridotta la funzione della pianificazione. Lungimiranza delle strategie ed efficacia della regolazione devono coabitare sempre più nella nuova cultura del governo del territorio, così come occorre promuovere un’efficace integrazione della valutazione (della conoscenza, del monitoraggio) dei valori naturali e ambientali e dei potenziali impatti sul territorio nei processi di governance e di pianificazione.