

RETICULA

Reti ecologiche, greening e green infrastructure
nella pianificazione del territorio e del paesaggio

NUMERO MONOGRAFICO

N° 7/2014



PROGETTO
RETI ECOLOGICHE
ISPRA

Gestione conservativa del suolo e pianificazione

Prefazione

L'importanza della risorsa suolo e la necessità della sua salvaguardia è ormai riconosciuta a livello internazionale. Se da una parte, infatti, il genere umano dipende dal suolo per [la food security e per il proprio futuro sostenibile](#), dall'altra sta progressivamente alterando e distruggendo tale risorsa.

Il percorso di costruzione di questo numero di RETICULA si è mosso dall'assunto che, anche nel contesto italiano, il consumo di suolo sta sempre più velocemente producendo ingenti perdite ambientali ed economiche per l'intera collettività, minando alla base uno degli *asset* strategici di una nazione, quello di poter assicurarsi un minimo livello di auto approvvigionamento alimentare, ed è quindi necessario affrontare tale fenomeno nel modo più organico e al contempo veloce ed efficace possibile.

È, quindi, necessario che l'individuazione di un limite allo sfruttamento di tale risorsa avvenga a valle di ragionamenti approfonditi sulle reali esigenze da soddisfare, tenendo conto del costo ambientale ed economico dell'irreversibilità delle trasformazioni di suolo, delle esternalità che ricadono anche in tempi dilazionati sui diversi soggetti ed oggetti a molteplici scale spaziali, dell'aumentata vulnerabilità dei sistemi paesistico-ambientali interessati, del valore del bene pubblico in termini di servizi erogati.

Anche al fine di minimizzare i tempi di attuazione delle strategie di contenimento, appare quindi essenziale affrontare il tema della limitazione del consumo di suolo e della gestione conservativa di tale risorsa attraverso *politiche integrate ed un insieme di strumenti ed iniziative nessuna di per sé risolutiva, ma ciascuna capace di contribuire efficacemente al miglioramento dell'utilizzo del bene territorio, alla sua ottimizzazione e alla sua corretta organizzazione* (PTR Lombardia, 2013).

In linea con tale approccio, attraverso il complesso dei contributi raccolti nella monografia, si è voluto evidenziare sia la gravità di tale fenomeno a livello nazionale sia ricercare quelle strategie, quelle politiche, quegli strumenti e quelle buone pratiche che, ciascuna nel suo specifico campo di applicazione, possono concorrere nell'immediato al contenimento del fenomeno di sfruttamento/perdita di suolo e alla sua gestione per uno sviluppo territoriale sostenibile.

Accanto all'approvazione di strumenti normativi che unifichino definizioni ed obiettivi, si ritiene opportuno infatti un ripensamento più complessivo sugli strumenti e sulle modalità di gestione dei fattori che producono la perdita di biodiversità e sulle ricadute ambientali dirette ed indirette di tale fenomeno. Il complesso processo di conoscenza, sperimentazione ed informazione deve avere necessariamente un approccio multidisciplinare che coinvolga in modo congiunto tutti i protagonisti del fenomeno (le comunità professionali, scientifiche ma anche degli amministratori ai diversi livelli), fondato sull'idea che per affrontare in modo efficace il problema dell'eccessivo consumo di suolo sia necessario fornire una informazione completa e dettagliata a tutti gli attori coinvolti.

S. D'Ambrogj, M. Gori, M. Guccione, L. Nazzini

[Settore Pianificazione Territoriale](#) - ISPRA

SOMMARIO

Un metro quadrato al secondo La gestione inappropriata del suolo in Italia: elementi di riflessione <i>Editoriale di M. Tozzi</i>	1
Il consumo di suolo in Europa <i>C. Gardi</i>	4
Aspettando la legge tra incertezze e speranze <i>M. Guccione, S. D'Ambrogio, M. Gori, L. Nazzini</i>	12
L'impatto sui servizi ecosistemici dei processi urbani e territoriali <i>M. Munafò</i>	17
Dai modelli trasformativi alla politica per il suolo: riflessioni su mezzo secolo di eventi <i>B. Romano, F. Zullo</i>	23
Conservazione del suolo e politiche di sviluppo nella programmazione comunitaria 2014-2020: le aree interne <i>A. L. Giacomelli, R. Guarino, P. Menegoni</i>	29
Il greening nella PAC quale strumento innovativo per una gestione conservativa del suolo <i>R. G. Boschetto</i>	36
Il consumo di suolo come campo di conflitto sociale <i>F. Assennato</i>	41
La compensazione ecologica nella tutela del suolo: teorie e modelli di applicazione <i>C. Luciani</i>	48
I nuovi strumenti di gestione dei processi di trasformazione del suolo nella pianificazione sostenibile <i>M. Flori</i>	53
Il préverdissement nella regolamentazione del consumo di suolo: prime riflessioni <i>M. L. Scaduto</i>	61
L'importanza della sostanza organica nei suoli: la situazione in Italia e il progetto SIAS <i>M. Di Leginio, F. Fumanti, P. Giandon, I. Vinci</i>	69
La specificità del consumo di suolo nell'arco mediterraneo: il Progetto OSDDT-MED <i>I. Abate Daga</i>	76

SOMMARIO

La valutazione degli effetti ambientali del consumo di suolo: il progetto LIFE+ SOILCONSWEB <i>L. Minieri, P. Manna</i>	84
Strategia per un uso razionale del suolo <i>a cura di G. Guaragno, G. Baschenis, V. Bussadori</i>	89
Politiche territoriali per il contenimento del consumo di suolo in Piemonte <i>G. Baschenis, F. Finotto, G. Paludi, M. Quarta</i>	96
La ricomposizione degli assetti ecosistemici a partire dalla valutazione delle funzioni dei suoli: una proposta di Green Infrastructure per il territorio lodigiano <i>B. Fugazza, S. Ronchi, S. Salata</i>	103
L'erosione dei suoli nel programma di sviluppo rurale della Regione Piemonte: un nuovo approccio per la territorializzazione delle Misure Agroambientali <i>I. Boni, M. Giovannozzi, P. F. Martalò, M. Piazzini</i>	110
Conservazione del suolo e gestione selvicolturale sostenibile ai fini della generazione di crediti forestali in Piemonte <i>F. Petrella, F. Pierobon, R. G. Boschetto, M. Allocco, M. A. Perino</i>	116
Il PTC della Provincia di Fermo: nuova governance territoriale, sviluppo sostenibile e resilienza dei sistemi ambientali <i>I. Pignoloni, M. R. Marcantoni, A. Carosi, L. Marotta, I. Ciarna</i>	123
Strumenti del Piano Territoriale della Provincia di Roma per la conservazione del suolo e dei paesaggi rurali <i>L. Vannicelli Casoni</i>	130
Gestione conservativa del suolo e progetto urbanistico: il caso L'Aquila post-sisma <i>A. Santarelli, D. Di Ludovico</i>	137
Reti polivalenti a scala locale nel nuovo Piano Regolatore di Muggia (TS): limitazione al consumo di suolo e valorizzazione territoriale <i>P. Cordara, G. Trentanovi</i>	143

CONSERVAZIONE DEL SUOLO E POLITICHE DI SVILUPPO NELLA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2014-2020: LE AREE INTERNE

A. L. Giacobelli, [R. Guarino](#), P. Menegoni

Soil conservation and development policies in the 2014-2020 EU programming: the inland areas

During the next EU programming, Italy will suggest to commit a substantial portion of the funds to the development of the inland areas. This will happen through a structured program that will interact, since its start-up, with the local subjects in order to combine and to bind the development with the territory.

The maintenance of the territory together with the involvement of the local communities focus the attention on the management of the common goods. The debate is still open and the inland areas policy which is built up by the Department for Development and Economic Cohesion (formerly the Department for Development Policy and Cohesion) of the Ministry of Economic Development, does not face the legal recognition of the common properties as such (see the works of Rodotà's commission), but it acknowledges their public utility through the practice of the development policies and the funding channels.

Parole chiave: aree interne, beni comuni, VAS, gestione territorial.

Key words: inland areas, commons, SEA, land management.

La relazione (contemporanea) tra uomo e ambiente

Fino a pochi decenni fa, l'agricoltura ha tenuto viva una stretta relazione tra uomo e paesaggio. La dimensione dei poderi era commisurata alla capacità lavorativa dei contadini e alla forza del tiro animale; la quantità dei viveri destinati alla compravendita era proporzionale alle modeste dimensioni dei nuclei urbani. Attraverso i secoli, le comunità rurali hanno gestito il loro ambiente e coltivato la terra con modalità proprie, generando una ricca diversità di paesaggi, corale rappresentazione d'identità storica del territorio e patrimonio per l'intera umanità (Guarino e Menegoni, 2010). Ogni elemento naturale presente nell'agroecosistema era frutto di una precisa esigenza economica. Esisteva un legame diretto e tangibile tra produzione agricola, dimensione dei centri abitati e paesaggio (Farinelli, 2003).

Gli intensi cambiamenti socio-economici dell'ultimo secolo hanno radicalmente cambiato la configurazione dei paesaggi. In Europa le grandi rivoluzioni, quella francese e quella industriale, hanno modificato l'assetto sociale, e quindi produttivo. Gli effetti delle due rivoluzioni si diffusero negli altri Paesi del vecchio continente, segnando definitivamente la strada della modernità.

Il passaggio dall'agricoltura tradizionale all'agricoltura industriale ha determinato due epoche cui sono ricondotti altrettanti assetti del paesaggio: i paesaggi della rivoluzione industriale (che interessarono in maniera marginale il nostro Paese) e, dopo la seconda guerra mondiale, i nuovi paesaggi post-moderni (Ferrari e Pezzi, 2012). Le due guerre mondiali e il periodo post-bellico, con gli effetti distruttivi, le conseguenti emergenze alimentari, la crescita esponenziale dei grandi centri urbani, i cambiamenti socio-economici e le innovazioni tecnologiche, hanno determinato un'accelerazione senza precedenti nella trasformazione e

industrializzazione del sistema produttivo agricolo.

Gli input energetici di ecosistemi e tecnosistemi si sono mantenuti su grandezze confrontabili fino alla rivoluzione industriale, ovvero fino a quando l'uomo non ha cominciato ad impiegare combustibili fossili per ottenere energia da utilizzare nello sviluppo dei tecnosistemi a scapito degli ecosistemi. A partire da allora, ha cominciato a prendere forma un vero e proprio *technoscape*, ovvero un paesaggio fortemente improntato dalla moderna tecnologia umana. In pochi decenni, le città si sono enormemente ingrossate e il territorio circostante agli insediamenti si è progressivamente specializzato nelle sue funzioni. Le infrastrutture, sempre più pesanti, hanno letteralmente frantumato gli ambienti naturali, rendendo sterili i suoli e artificiali i territori. In vaste aree l'agricoltura meccanizzata e globalizzata ha cancellato ogni traccia degli usi complementari e diversificati del suolo agricolo (canalizzazioni, filari, siepi, aree boscate), funzionali al mantenimento di ecosistemi comunque ricchi.

L'evoluzione del concetto di paesaggio

Per lungo tempo il paesaggio è stato assimilato alla dimensione percettiva-visiva. Il suo valore percepito era preminentemente estetico e il dominio di interesse riservato a storici, letterati ed artisti, tanto che la prima legge per la tutela del paesaggio italiano fu promulgata da Benedetto Croce, quando era ministro della Pubblica Istruzione. Solo dopo la metà del XX secolo, il paesaggio comincia ad essere interpretato come una somma di fattori naturali e antropici che plasmano il territorio. Qualche tempo dopo, con approccio più scientifico, si comincia a diffondere la visione del paesaggio come relazione spaziale tra ecosistemi (Whittaker, 1975; Forman e Gordon, 1986). Si afferma una lettura che aggiunge complessità alla visione estetico-formale del paesaggio (veduta), e interpreta i cambiamenti

del paesaggio, non solo nella dimensione spaziale, ma anche in quella temporale, come risultato delle variazioni di molteplici fattori quali-quantitativi.

Dalla dimensione percettiva si passa alla dimensione reale: il paesaggio non è più solo quello che si vede, ma anche quello che non si vede in termini di cicli naturali e interazioni tra specie. Si fa più articolato anche lo stesso aspetto percettivo del paesaggio, che si vede ma che si deve anche saper leggere, facendo ricorso a molteplici discipline: geologia, climatologia, ecologia, geobotanica concorrono ad interpretare le tracce sedimentate e le trasformazioni storicizzate, prodotte dalla relazione uomo-territorio e dal suo evolversi.

Si delinea così la necessità di una lettura sistemica e multilivello, capace di ricomporre cognitivamente un sistema complesso. Quello che noi consideriamo un traguardo della scienza moderna - l'osservazione sistemica del paesaggio - è, in realtà, la riscoperta consapevole di una capacità innata: nei primi insediamenti stabili delle popolazioni umane le esigenze di esplorazione funzionale del territorio erano questione di sopravvivenza. L'uomo, pur senza chiara consapevolezza, doveva acquisire una gran mole di informazioni sul mosaico di biogeocenosi presenti nel proprio territorio per poterlo sviluppare in senso agricolo e insediativo, come pure per gestirlo e difenderlo.

I cambiamenti socioeconomici dell'epoca post-industriale hanno prodotto una serie di conseguenze, non sempre note e riconoscibili, su cui si concentrano varie competenze scientifiche, allo scopo di evidenziare i mutamenti legati all'abbandono di una gestione territoriale caratterizzata da bassi input energetici. L'interazione dell'uomo con il territorio si estesa notevolmente, ampie superfici sono divenute parte del *technoscape*: il paesaggio ad alti input produce un intenso consumo di suolo attorno alle città e tra le città, distruggendo sistemi che hanno resistito per secoli. L'abbandono di antiche pratiche produce conseguenze spesso poco note. Sulle Alpi e in Appennino, molti pascoli su cui veniva praticato l'alpeggio si stanno progressivamente trasformando in arbusteti (Körner e Hilscher, 1978; Sabatini e Argenti, 2001; Stagliano et al., 2003; Anthelme et al., 2007). I paesaggi terrazzati stanno scomparendo, analogamente ad altri paesaggi legati a un uso estensivo del territorio, quali le *dehesas* e i *montados* della Penisola Iberica. Al contrario, l'agricoltura di pianura o su pendii poco acclivi ha gradualmente subito un processo di intensificazione che ne ha mutato in modo sostanziale qualità, produttività e continuità trofica con gli ecosistemi circostanti (Grove e Rackham 2001; Massa e La Mantia, 2007; Zarovali et al., 2007). Attorno al Mediterraneo, la massiccia concentrazione delle attività umane entro poche decine di chilometri dalla linea di costa si è resa responsabile di un diffuso e intenso impatto sugli ecosistemi naturali, stigmatizzato dagli ecologi attraverso il neologismo *coastalization* (Cori, 1999;

Ivanov et al., 2008).

L'evoluzione delle politiche e il superamento della logica delle aree protette

Il modello agroindustriale, che ha modificato profondamente il paesaggio europeo e ha desertificato i territori rurali è totalmente dipendente dall'energia fossile e la sua insostenibilità si mostra oggi con chiara evidenza. L'evoluzione del mercato e delle tecnologie hanno finito col creare eccedenze produttive e squilibri ambientali ai quali l'Unione Europea ha cercato di rispondere, sin dalla conferenza sullo sviluppo rurale tenutasi a Cork nel 1996, attraverso la proposizione di politiche agro-ambientali permeate da due principi generali: quello della diversificazione multifunzionale del settore agricolo e quello della tutela ambientale del territorio rurale.

Le programmazioni comunitarie degli ultimi due decenni tendono a potenziare il valore ecosistemico dell'agricoltura, ad arginare le produzioni intensive e a incoraggiare gli agricoltori a produrre nel rispetto delle risorse naturali e del paesaggio, anche con misure di sostegno economico a integrazione delle eventuali perdite di redditività.

Coerentemente, si stanno affermando criteri di pianificazione e di protezione ambientale del territorio sulla base di unità ecosistemiche e paesistico-ambientali non necessariamente coincidenti con i confini amministrativi, variamente connesse tra loro. Nell'ambito della pianificazione territoriale e ambientale, l'utilizzo di strumenti di rilevamento e restituzione come il *Corine Land Cover*, assumono un ruolo sempre più rilevante poiché permettono di analizzare e visualizzare con immediatezza le caratteristiche di copertura e uso del suolo. Uno strumento di conoscenza e *decision supporting tool* capace di orientare le scelte e limitare ulteriore consumo di suolo.

In questo quadro, insieme al valore ecologico dell'agricoltura e della permeabilità dei suoli agricoli, si afferma l'idea che l'agricoltura debba fornire non solo prodotti commerciabili (*commodities*), ma anche *non commodity outputs*, in cui rientrano le pratiche agricole funzionali alla conservazione del paesaggio, dell'eredità storico-culturale, della vivibilità economica di territori attualmente in abbandono.

Alla necessità di rivisitare, in chiave moderna, quella ruralità diffusa che presidiava il nostro territorio in epoca pre-industriale si ricollega la proposta di Rete Ecologica Europea (European Ecological Network, Copenhagen, 1995), già promossa dal Consiglio d'Europa per le riserve biogenetiche e per la rete ecologica del programma NATURA 2000. Nella strategia della Commissione Europea per la tutela della biodiversità nel periodo 2014-2020, l'Unione tenta di integrare gli strumenti tradizionalmente destinati alla conservazione e protezione dell'ambiente (progetti *Life*, *Life+*, *Natura 2000*) con gli strumenti la Politica Agricola Comuni-

taria (PAC) e i Piani di Sviluppo Rurale (PSR). Nonostante numerosi tentativi in questa direzione, l'integrazione delle politiche e degli strumenti non è semplice, per via della stratificazione normativa che si è sommata negli ultimi due decenni e della perimetrazione di numerosi territori sottoposti a specifici vincoli di tutela (Guarino et al., submitted). Nell'ultimo decennio la designazione di aree protette è aumentata ad un ritmo senza precedenti non solo in Europa, ma a livello globale: in tutto il mondo si contano attualmente più di 102.000 di tali aree, che coprono circa il 12% delle terre emerse ([IUCN, 2014](#)).

L'importanza sempre crescente attribuita negli ultimi decenni alla conservazione della natura ha fatto sì che in Italia si costituissero, anche grazie al recepimento delle Direttive 79/409/EEC e 92/43 CEE, un sistema di aree protette che comprende 2.280 siti di interesse comunitario (SIC) e 590 zone di protezione speciale (ZPS) che fanno parte della rete europea NATURA 2000 e coprono il 19,2% del territorio nazionale. Questo sistema si sovrappone parzialmente a una serie di altre forme di tutela, parchi e riserve di interesse nazionale o regionale, che confluisce nel Progetto Natura del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, ovvero una rete di aree protette estesa al 21,6% del territorio nazionale, più varie riserve marine, allo scopo di tutelare in situ numerosi habitat e specie notevoli. Il Progetto Natura, coerentemente con le politiche comunitarie, guarda alle aree protette come a una risorsa da gestire attraverso misure ed iniziative tese non solo a salvaguardare la biodiversità, ma anche a soddisfare le istanze delle popolazioni locali, al fine di garantire il miglior compromesso tra integrità dell'ecosistema e necessità di sviluppo socio-economico (Petermann e Ssymank, 2007; Guarino, 2008). Il rischio che una visione eccessivamente produttivista di tali aree le faccia diventare un'appendice dell'ambiente urbano, con garanzie, utili e servizi a pretendere. Questo rischio è particolarmente concreto in Europa, ove le aree protette sono in gran parte di limitata estensione e, non a caso, si concentrano proprio nelle aree più densamente popolate, afflitte da un'urbanizzazione diffusa e pervasiva che ha inesorabilmente assorbito per buona parte gli elementi costitutivi di un paesaggio culturale tradizionale, caratterizzato da un'elevata naturalità. Al di fuori delle aree protette, invece, si pratica senza esitazione il diserbo di bordi stradali e coltivi, si compromette la continuità trofica tra ecosistemi ed agrosistemi per favorire tutto ciò che è funzionale al sistema produttivo del mercato globale. Si arriva così alla palese contraddizione che per salvaguardare porzioni assai limitate del Pianeta, si sfruttano con intensità sempre crescente le aree rimanenti (Guarino e Pignatti, 2010).

Nell'istituzione di aree protette sempre nuove si può leggere una sorta di incapacità di virare verso la post-modernità, una resa incondizionata all'aggressività delle logiche imperanti nella società attuale, orientate verso il profitto. I par-

chi naturali diventano in tal modo santuari dove si venerano icone del nostro passato collettivo, di un'ancestralità dalla quale crediamo di esserti affrancati grazie allo sviluppo tecnologico e socio-economico (Guarino et al., 2011).

La frammentazione delle teorie e delle pratiche

Ancora oggi, a un ventennio dalla legge n. 394/1991 sulle aree protette, nell'immaginario collettivo esistono pochissimi riferimenti al valore intrinseco che biodiversità ed ecosistemi possiedono per la sopravvivenza della specie umana. Analogamente, malgrado enormi porzioni del nostro territorio siano occupate da campi coltivati, pochi sono consapevoli del ruolo funzionale esercitato dall'agricoltura, quale raccordo tra ecosistemi e tecnosistemi.

Si progettano le reti ecologiche pensando a siepi, filari, fiumi, come se i campi coltivati avessero la sola funzione di produrre alimenti per l'uomo. Stanno così scomparendo molti sistemi colturali di grande valore ecologico, storico ed estetico, dotati di quell'impronta "che l'uomo, nel corso e ai fini delle sue attività produttive agricole, coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale" (Sereni, 1972).

In Italia, questi eventi sono stati favoriti nel tempo da una netta separazione delle competenze istituzionali tra gli enti preposti, rispettivamente, alla tutela della natura e del paesaggio, alla pianificazione dello sviluppo territoriale, alle politiche agricole e forestali. In particolare, l'accettazione della nozione di paesaggio come oggetto di contemplazione estetica, ha fatto sì che si badasse più alla conservazione della sua fisionomia che all'interpretazione della sua fisiologia (Turri, 2000). Ciò ha comportato la proliferazione di singoli vincoli protezionistici a sfavore di una tutela basata su politiche e visioni strategiche, oltre che una generalizzata mancanza di coordinamento tra pianificazione paesaggistica e pianificazione territoriale, separando di fatto le aree produttive e commerciali da quelle estetico-ricreative (Guarino et al., 2014).

L'agricoltura, che tanto contribuisce a caratterizzare il paesaggio italiano, si trova a cavallo tra due opposte vocazioni: da un lato quella del settore agroindustriale, con gravi esternalità negative; all'estremo opposto, quella del mantenimento dei paesaggi rurali e delle *cultivar* di maggior pregio culturale e identitario. Il bilanciamento tra queste due tendenze è fortemente influenzato dal mercato e dalle sovvenzioni alla produzione agricola, erogate nel tentativo, finora poco riuscito, di (ri-)costituire sistemi in grado di svilupparsi endogenamente (Guarino e Menegoni, 2010).

L'accettazione della dimensione complessa e polisemica del concetto di paesaggio, renderebbe necessaria e auspicabile una maggiore interazione tra i documenti strategici comunitari, garantendo una piena coerenza tra gli obiettivi e una maggiore attenzione nel favorire l'integrazione delle politiche agricole in un sistema di innovazione e comunicazione

integrata che si possa sostituire alla comunicazione d'impresa, non sostenibile nella dimensione di un'agricoltura a conduzione familiare.

Con l'integrazione delle politiche agricole e ambientali è possibile immaginare uno sviluppo delle aree rurali che tuteli la qualità dei paesaggi, che metta in relazione le azioni a livello locale con ricadute a livello globale, ponendo nuovamente gli individui in una posizione di consapevolezza e responsabilità. Tuttavia ciò è possibile solamente se si riusciranno a strutturare piani e programmi nella piena consapevolezza del quadro strategico e dei vincoli entro cui agiscono i vari gradi di pianificazione sovraordinata, tra cui quella paesaggistica. Il recupero delle aree marginali, la progettazione di reti ecologiche, la tutela del paesaggio devono essere integrati in una visione sistemica.

Il programma per le aree interne: i termini di un'innovazione di metodo

Come abbiamo visto, i paesaggi culturali sono stati plasmati dall'intuizione creativa della civiltà contadina, nella ricerca di un compromesso sostenibile tra sfruttamento e mantenimento delle risorse naturali. La ristrutturazione del sistema produttivo e la crisi delle attività agricole non meccanizzate hanno prodotto la marginalizzazione di vaste aree, nel quadro demografico attuale. Si tratta di aree che hanno avuto una storia recente di abbandono con conseguente perdita di popolazione e di reddito.

Vengono definite "aree interne" *quella vasta e maggioritaria parte del territorio nazionale non pianeggiante, fortemente policentrica, con diffuso declino della superficie coltivata e spesso affetta da particolare calo o invecchiamento demografico*, come definito dal documento preliminare della Strategia per le Aree Interne del DPS-Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione (attualmente: Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica) del Ministero per lo Sviluppo Economico.

Il parametro che delimita per un territorio l'attribuzione del carattere di area interna, non è univoco. Come dichiara lo stesso documento programmatico elaborato dal DPS (2012) *sono in costruzione mappe e confini, subordinati a ipotesi alternative e che consentiranno di rappresentare fenomeni quali: popolazione; tendenza demografica; composizione per età; quota del patrimonio abitativo non residenziale e/o non utilizzato; esistenza di piattaforme sanitarie e scolastiche; quota delle superfici agricole/boschive/edificate; loro tendenza nel tempo, etc.*

Il quadro attuale di queste aree è incompleto e frammentario, seppur non statico. Il dinamismo di alcuni territori con attività di rilancio dell'agricoltura, ristrutturazione dei centri e borghi storici, progetti sociali di tipo collaborativo che sperimenta forme comunitarie, rimane però isolato anche se produce localmente risultati interessanti in termini demografici, di turismo, di produzione. Al Paese manca ancora

una strategia coerente sulle aree interne e, alle singole iniziative manca un quadro di riferimento e un sostegno non solo economico ma anche legislativo e di indirizzo.

A partire da questa esigenza e da questa domanda, non sempre esplicita ed esplicitata, il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica ha inserito all'interno della programmazione comunitaria per il periodo 2014-2020, una strategia organica per il rilancio delle aree interne nel tentativo di superare la frammentazione degli interventi e dare una cornice e un sostegno alle diverse iniziative. La strategia dovrebbe consentire di raggiungere assieme tre distinti obiettivi generali:

- tutelare il territorio e la sicurezza degli abitanti;
- promuovere la diversità naturale e culturale e il policulturalismo;
- concorrere al rilancio dello sviluppo.

Il documento preliminare mette l'accento su un aspetto fondamentale riferito al quadro socio-economico contemporaneo, di natura capitalista, di cui deve tenere conto una politica pubblica. Per poter funzionare, una strategia di sviluppo deve rispondere ad un quesito: "da dove verrà la domanda?" La risposta che le aree interne possono dare a questa domanda non è univoca. La diversificazione dell'offerta risponde alla domanda di preferenza che esprime la società contemporanea, o una parte (crescente) di essa. Siamo in una fase nella quale c'è una forte domanda di specificità.

La teoria dei consumi di Lancaster affermava che la prosperità porta alla diversificazione e alla specializzazione delle preferenze. Quando consumiamo, vogliamo conoscere dove è stato prodotto ciò che consumiamo. Nel caso degli alimenti, sta aumentando il numero dei consumatori attenti e interessati a capire come e dove sono stati prodotti e, talvolta, a prendere parte del processo produttivo. Vendemmie e altre raccolte stagionali diventano sempre più spesso occasioni sociali e di svago, fino a diventare un servizio fornito dalle aziende agricole che si attrezzano per ricevere gli ospiti (paganti) curiosi di prendere parte ai lavori agricoli.

Come ormai largamente riconosciuto, l'importanza dello sviluppo rurale sta nelle *amenities* che può offrire. La diversificazione delle attività socio-economiche legate all'agricoltura va ripensata come strumento per la gestione sostenibile degli agroecosistemi, ponendo come obiettivo primario non solo la produzione di cibo, ma una profonda revisione del rapporto dell'uomo con il cibo e con tutte le altre forme di "nutrimento", non solo del corpo ma anche della sfera pensante, creativa che, alla luce dei nuovi modelli interpretativi del concetto di benessere, sembrano sfuggire all'uomo moderno.

Allo stesso modo va ripensato l'abitare: il rapporto dell'uomo con il suo intorno più prossimo. Uno degli effetti non secondari della strategia sarà ridurre l'emorragia di

popolazione verso la città e la pianura. Un processo ininterrotto che, negli ultimi sessanta anni, ha portato a decuplicare i suoli “sterili”, cioè ad aumentare di dieci volte il consumo di suolo. I centri abitati delle aree interne hanno una qualità dell’edilizia storica notevole. Si definisce, in genere, *architettura minore*, anche se minore non né la validità delle tecniche costruttive né la qualità degli spazi e delle distribuzioni: valori che possono bene adattarsi a uno stile di vita contemporaneo, capace di reinventare gli spazi e riadattare le funzioni. La valorizzazione di questo patrimonio a fini residenziali limita il ricorso a nuove edificazioni in queste aree che abbiamo visto essere già molto fragili. La valorizzazione dei sistemi interni nel loro complesso, con la disponibilità di nuovi servizi e di nuove possibilità di stili di vita può limitare l’esodo verso le aree vallive, decongestionare le aree metropolitane e contribuendo a ridurre le nuove urbanizzazioni.

Per la strategia delle aree interne, come di tutti i territori con valenza ambientale, la tutela è decisiva per la sostenibilità di lungo periodo. Come abbiamo visto però, non è sufficiente una tutela ispirata alla sindrome dell’oasi incontaminata. Il destino di interi territori, estesi come le aree interne, non può essere legato a un regime vincolistico come quello delle riserve. La tutela dell’insieme dei capitali naturali e antropici dei luoghi interni deve essere organicamente intrecciata con l’insieme delle altre risorse mobilitabili per creare condizioni che consentano a persone diverse, con esigenze molteplici, di scegliere di vivere e investire in queste aree.

Una tutela di tipo “attivo” deve ispirare la valorizzazione. Un impianto normativo basato sostanzialmente su un regime vincolistico è orientato ad una conservazione passiva piuttosto che al buon utilizzo. Piani, vincoli, poteri sovrapposti e prerogative che si intrecciano appesantiscono il regime della tutela senza indicare una strada per l’utilizzo corretto ed equilibrato dei sistemi territoriali con tutte le loro componenti.

Per le aree interne il corretto utilizzo del territorio è strettamente legato a un processo educativo improntato a riorganizzare lo stile di vita delle comunità e a consentirne il pieno sviluppo. La comunità locale è chiamata, da un lato, a custodire un patrimonio eccezionale di biodiversità, dall’altro a mettere in campo forme di relazione con il territorio che consentano la sopravvivenza, lo sviluppo e il miglioramento della qualità della vita dei suoi abitanti, anche in termini di incremento del reddito.

Diventa così possibile, oltre che necessario, restituire poteri decisionali alle comunità attraverso forme di autodeterminazione e partecipazione diretta: un nuovo protagonismo delle comunità locali che passa per i beni comuni. Riconoscere e sistematizzare la legislazione dei beni d’uso collettivo, degli usi civici e delle terre demaniali, diventa prioritario. Proprio come avvenuto con il diritto di costruire, biso-

gnerebbe separare il diritto di proprietà, dal diritto di gestione e utilizzo della terra riconoscendolo come un diritto della collettività non legato al possesso. Ciò consentirebbe l’utilizzo collettivo di molte terre abbandonate e l’avvio di produzioni collettive, con filiere corte, per rispondere contestualmente all’esigenza di riprendere parte al processo di produzione del cibo e a rafforzare i rapporti di prossimità, tornando a condividere il senso del destino comune.

Tutti gli abitanti di un territorio, non soltanto gli agricoltori, devono fare la loro parte: i prodotti di ciascun distretto rurale-paesaggistico dovrebbero soddisfare prima di tutto un’esigenza locale di qualità del cibo e dell’ambiente. Solo secondariamente si può pensare di integrare la redditività con il turismo rurale e il commercio di prodotti tipici, che sono importanti fattore di conservazione e valorizzazione, purché gli operatori, produttori e amministratori locali non dimentichino di muoversi entro i termini descritti da Lancaster, dove il contesto territoriale di un’area interna trae la sua forza dalla specificità (che viene scelta) e non dalla massificazione.

I documenti preliminari alla Strategia per le Aree Interne sembrano muoversi verso l’auspicabile integrazione di discipline e saperi attorno al tavolo della pianificazione territoriale. Una pianificazione il più possibile unitaria, che eviti per quanto possibile la stratificazione dei livelli e la ridondanza di pianificazioni settoriali e in cui per ogni tematica si ha una diversa lettura del territorio e, quindi, una diversa indicazione normativa. Una pianificazione capace di rigenerare spazi, riorganizzare funzioni e razionalizzare il territorio, evitando ulteriore consumo di suolo.

L’impianto normativo del nostro Paese ha introdotto dagli anni novanta la pianificazione strategica, come forma di sintesi di tutti le componenti, ma anche di tutti gli interessi sul territorio. Nata per includere le esigenze di sviluppo economico di un territorio all’interno degli strumenti che ne regolano le trasformazioni, la pianificazione strategica deve ancora trovare nuove forme per integrare l’interesse ambientale e paesaggistico con quello socio-economico. Condizione essenziale per il raggiungimento di risultati migliori è il superamento della divisione tra settori amministrativi e disciplinari. Se la pianificazione deve pensare anche all’ambiente, come formalmente previsto in molte leggi urbanistiche regionali, è necessario considerare il contesto ambientale come parte integrante della programmazione, mutualmente intrecciato alla reale possibilità di conseguire determinati obiettivi (Guarino et al., submitted).

Una soluzione percorribile potrebbe essere lo strumento della Valutazione Ambientale Strategica (VAS), inteso dalla Comunità Europea come *processo sistematico inteso a valutare le conseguenze ambientali delle proposte politiche, piani o iniziative programmatiche, al fine di garantire che tali conseguenze vengano considerate fin dalle prime fasi del processo decisionale, sullo stesso piano delle considerazioni di ordine eco-*

nomico e sociale.

Le modifiche apportate al D.L. n. 152/2006 hanno significativamente ampliato gli originari ambiti di valutazione, includendovi anche il patrimonio culturale, inteso come *l'insieme costituito dai beni culturali e paesaggistici*. Questo importante riferimento alla dimensione paesaggistica nel processo di valutazione strategica potrà rappresentare l'occasione per la definitiva convergenza tra agricoltura, ambiente e urbanistica: un momento di sintesi tra le diverse dimensioni che caratterizzano la concezione moderna di paesaggio che tiene conto delle innumerevoli interazioni tra le pressioni economiche, sociali e culturali del territorio.

Alla fase di lettura e interpretazione del contesto, la VAS deve fare seguire una fase di valutazione, che nel rispetto della sua stessa *ratio*, non può prescindere dai processi partecipativi. Le ragioni dell'opzione partecipativa come guida e supporto alle dinamiche di modificazione del territorio perseguono i principi ratificati nella Convenzione di Aarhus (1998). Solo attraverso una condivisione consapevole degli obiettivi, si potrà costituire nelle popolazioni locali un consenso tale da rendere realizzabile il passaggio dall'attuale società multicentrica verso una rete di "ruralità integrata" che renderà possibile la sopravvivenza dei paesaggi culturali favorendo le dinamiche organizzative e i processi di innovazione necessari ad evitare l'isolamento delle popolazioni ivi residenti.

Torneranno qui utili, opportunamente rinnovate esperienze di progettazione locale che l'Italia ha già sperimentato. E potrà certamente essere utilizzato e plasmato il nuovo strumento comunitario del *Community Led Local Development*.

Gli elementi fisici del nuovo paesaggio saranno tanto più robusti quanto maggiore sarà il numero di persone che credono in una ri-localizzazione delle produzioni agricole e zootecniche necessarie al sostentamento delle comunità umane e che la sostengono con il proprio stile di vita. I nuovi paesaggi saranno tanto più duraturi quanto maggiore

sarà il numero di persone che impiegherà il proprio tempo libero per costituire quella rete di rapporti di collaborazione e interazione propositiva che è funzionale allo sviluppo e al mantenimento di un paesaggio culturale partecipato, non mediato.

È necessario progettare nuove maglie logistiche, integrate su scala locale. L'evoluzione verso un mondo in cui tecnologie e conoscenze acquisite attraverso il processo di globalizzazione della storia recente vengono impiegate per dare risalto alla diversità locale e favorire un processo di decongestione delle rotte commerciali. Per fare ciò, chi pianifica non può prescindere dall'intento politico di agire per conto di una necessità etica imposta dall'insostenibilità ambientale e sociale dei consumi attuali.

La nuova Strategia per le Aree Interne, che da sola non riuscirà certamente a modificare un paradigma di sviluppo e di consumo che si è dato la società contemporanea, sembra però un'ottima occasione di sperimentazione, ma anche e soprattutto una risposta a quelle comunità e quelle piccole realtà imprenditoriali e cooperative che già da qualche anno sperimentano nuove forme di produzione, di coproduzione, di salvaguardia dei propri territori a volte in contrasto con autorità e norme, come abbiamo visto, troppo spesso inutilmente vincolistiche. I tempi sembrano maturi perché le aree interne tornino ad essere centrali per il sistema sociale del Paese, per la sua economia. È tempo che aree interne rappresentino un'opzione di libertà. La libertà, come la intende Sen (2000), di scegliere fra una serie di vite possibili: *la libertà individuale di acquisire lo star bene* che non è uno standard unico per tutti, né tanto meno una misura compensativa da applicare ad alcune categorie svantaggiate (gli abitanti di territori isolati, ad esempio). La libertà descritta da Sen (1994, 2000) parte dal riconoscimento che esiste un'assoluta diversità umana: esiste, di conseguenza, un'enorme diversità di bisogni e di scelte possibili, *una pluralità di fini ed obiettivi che gli uomini possono perseguire*.

Bibliografia

- Anthelme F., Villaret J. C., eBrun J. J., 2007. *Shrub encroachment in the Alps gives rise to the convergence of sub-alpine communities on a regional scale*. J. Veg. Sci. 18 (3), pp. 355-362.
- Cori B., 1999. *Spatial dynamics of Mediterranean coastal regions*. J. Coast. Cons., 5 (2), pp.105-112.
- Farinelli F., 2003. *Geografia. Un'introduzione ai modelli del mondo*. Einaudi, Torino.
- Ferrari C., Pezzi G., 2012. *Paesaggio. Ambiente, spazio, luogo, memoria*. Diabasis, Reggio Emilia.
- Forman R. T. T., Godron M., 1986. *Landscape ecology*. John Wiley, New York.
- Grove A. T., Rackham O., 2001. *The nature of Mediterranean Europe: an ecological history*. Yale University Press, New Haven, Connecticut.
- Guarino R., 2008. *Flora-Fauna-Habitat Biotopes in Italy: policy and management issues*. Berichte der Reinhold Tüxen Gesellschaft, 20: 138-146.

- Guarino R., Bazan G., Marino P., 2011. *La sindrome delle aree protette*. In: Pignatti S. (a cura di) 2011, *Aree Protette e Ricerca Scientifica*: 143-158. ETS, Pisa.
- Guarino R., Cutaia F., Menegoni P., Trotta C., Trombino G., (submitted). *Disintegration of the Italian rural landscapes*. International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics.
- Guarino R., Menegoni P., 2010. *Paesaggi marginali e paesaggi mediati*. *Ecoscienza* 3: 32-33.
- Guarino R., Menegoni P., Pignatti S., Tulumello S., 2014: *A territorial contradiction*. In: Gambino R. & Peano A. (Eds.): *Nature policies and landscape policies: towards and alliance – Urban and Landscape Perspectives* 18.
- Guarino R., Pignatti S., 2010. *Diversitas and Biodiversity: the roots of a 21st century myth*. *Rendiconti Lincei - Scienze Fisiche e Naturali* 20 (4): 351-357.
- Ivanov E., Manakos I., Zdruli P., 2008. *Coastal habitat conservation strategies. Towards harmonization and integration in the Mediterranean*. Ideaprint, Bari.
- Körner Ch., Hilscher H., 1978. *Wachstumsdynamik von Grünerlen auf ehemaligen Almflächen an der zentralalpiner Waldgrenze*. Veröff Oesterr MaB-Hochgebirgsprogramm Hohe Tauern 2: Oekologische Analysen von Almflächen im Gasteiner Tal: 187-193.
- Massa B., La Mantia T., 2007. *Forestry, pasture, agriculture and fauna correlated to recent change in Sicily*. *Forest* 4 (4): 418-438.
- Petermann J., Ssymank A., 2007. *Natura 2000 and its implications for the protection of plant syn taxa in Germany, with a case-study on grasslands*. *Ann. Bot. (Roma)* n.s., 7: 5-18.
- Sabatini S., Argenti G., 2001. *Abbandono dei pascoli e cambiamenti della vegetazione*. In: Giannelle D., Rodaro P., (a cura di) 2001. *Atti del convegno "Il futuro dei pascoli alpini: gestione integrata per uno sviluppo sostenibile"*, Viotte del Monte Bondone (TN), 15-17 giugno 2000: 95-115.
- Sen A., 1994. *La diseguaglianza*. Il Mulino, Bologna.
- Sen A., 2000. *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*. Mondadori, Milano.
- Sereni E., 1972. *Storia del paesaggio agrario italiano*. Laterza, Bari.
- Staglianò N., Argenti G., Pardini A., Bianchetto E., 2003. *Influence of shrubby vegetation on biodiversity in a pasture of the Apennines (Central Italy)*. In: *Atti del 12° Simposio dell'European Grassland Federation*, 26-28 maggio 2003, Pleven (BG): pp. 580-583.
- Turri E., 2000. *La megalopoli padana*. Marsilio, Venezia.
- Zarovali M. P., Yiakoulaki M.D., Papanastasis V.P., 2007. *Effects of shrub encroachment on herbage production and nutritive value in semi-arid Mediterranean grasslands*. *Grass and Forage Science* 62: 355-363.
- Whittaker R. H., 1975. *Communities and ecosystems*. MacMillan Publishing Co., Inc., NY.

Arch. Anna Licia GIACOPELLI
Dipartimento di Architettura
Università degli Studi di Palermo

Dott. Riccardo GUARINO
Dipartimento STEBICEF - Sezione Botanica
Università degli Studi di Palermo

Dott.ssa Patrizia MENEGONI
gestione sostenibile degli agro ecosistemi
ENEA UTAGRI – ECO



COMITATO SCIENTIFICO

Corrado Battisti, José Fariña Tojo, Sergio Malcevschi, Patrizia Menegoni, Riccardo Santolini

COMITATO DI REDAZIONE

Serena D'Ambrogi, Michela Gori, Matteo Guccione, Luisa Nazzini, Tiziana Pacione

La revisione dei testi in lingua straniera è a cura della dott.ssa [Olimpia Martinelli](#)

La foto di copertina è stata realizzata per RETICULA da Daniele Macale

Questo numero della rivista è stato inviato a 1.015 utenti registrati

É possibile iscriversi a Reticula compilando il [form di registrazione](#)

Chiunque volesse contribuire alla rivista, per quanto di propria specifica competenza, è invitato a contattare il [Settore Pianificazione Territoriale](#) del Dipartimento Difesa della Natura - ISPRA all'indirizzo reticula@isprambiente.it

Le opinioni ed i contenuti degli articoli firmati sono di piena responsabilità degli Autori.
É vietata la riproduzione, anche parziale, di testi e immagini se non espressamente citati.

ISSN 2283-9232