

LE TERRE CIVICHE NELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE DELLO SPAZIO RURALE

Francesco Papale

Dipartimento di ingegneria rurale - Università degli studi di Catania

1. Introduzione sulla pianificazione territoriale.

Per inquadrare il problema delle terre civiche nella pianificazione territoriale dello spazio rurale, credo sia utile, innanzitutto, spendere qualche parola sul concetto di pianificazione territoriale e sulla sua evoluzione negli ultimi decenni.

Si tratta certamente di argomenti noti a chi mi ascolta, ma diverse implicazioni con il tema del nostro convegno mi portano ad accennare, anche se per sommi capi, ad alcuni aspetti di fondo e di prospettiva della disciplina, sia della pianificazione territoriale "latu sensu", sia di quella più specifica attinente lo spazio rurale, che potrebbero avere rilevanza per le terre civiche, al fine di meglio configurare la predisposizione degli *strumenti idonei per una loro autonomia di gestione e funzione protettiva, produttiva, ricreativa e socio culturale*, cui fa cenno l'introduzione al tema che stiamo trattando.

La pianificazione, come scienza diretta allo studio dei fenomeni urbani, e perciò quale pianificazione di tipo che chiameremo "urbanistico", nasce, nella forma di disciplina autonoma, nel secolo scorso, come sistemizzazione di tutta una serie di elaborazioni e concezioni, dalle più diverse matrici scientifiche, ma tutte dirette a osservare e studiare i fenomeni (e i problemi) posti dalla tumultuosa crescita delle città a seguito della industrializzazione.

In Italia bisogna giungere agli anni '30 di questo secolo per trovare consolidata la disciplina con il termine di *Urbanistica*.

È piuttosto recente l'estensione dell'oggetto della pianificazione all'intero territorio, nel quale, oltre ai fenomeni di crescita delle città, innumerevoli si presentano quelli della trasformazione, organizzazione, assetto e uso dei suoli.

Così, oggi, viene fatta distinzione tra quella che viene ora chiamata *Pianificazione urbanistica* e la *Pianificazione territoriale*, la quale comprende tutti gli aspetti del territorio, città comprese, non solo fisici, ma anche sociali, economici, paesaggistici, ambientali, e così via, in una concezione sistemica, la più adatta a rappresentare la sua effettiva complessità.

Passando al concetto di *Pianificazione territoriale dello spazio rurale*, tale spazio viene considerato come una delle componenti del sistema territoriale, interattiva con tutte le altre e, a sua volta, per la sua specificità, non priva di particolare complessità.

Per la pianificazione dello spazio rurale, quale disciplina autonoma, ma connessa intimamente con la pianificazione territoriale, è avvenuto, storicamente, quanto è occorso alla disciplina dell'Urbanistica, che, nata come scienza della città, è diventata, sotto diverso nome, scienza del territorio.

La pianificazione rurale, infatti, nasce, tra gli anni '30 e '40, come *Urbanistica rurale*¹, cioè come disciplina che si occupa soprattutto degli assetti insediativi delle popolazioni rurali, mentre solo da pochi anni assume la dizione di *Analisi e pianificazione dei sistemi agricoli e forestali*, ampliando così la sua ottica a tutti i problemi del territorio rurale e ponendo l'accento sui suoi aspetti sistemici.

L'analogia è significativa, se si pensa che, allo stato attuale, la *Pianificazione territoriale* comprende tutto l'insieme dell'assetto del territorio, il quale, a sua volta, viene considerato come un *sistema*, le cui componenti sono costituite dalle *risorse*, dove ognuna di esse (insediamenti, spazi rurali, strutture agricole, beni culturali, beni naturali, beni ambientali, paesaggio, infrastrutture fisiche, e così via) concorre alla definizione del sistema stesso e interagisce con tutte le altre componenti.

L'interazione avviene attraverso lo scambio di energia e di informazioni che, a loro volta, incidono sugli aspetti sociali e su quelli economici delle componenti del sistema territoriale.

Tutto ciò fa assumere alla disciplina della pianificazione territoriale aspetti multidisciplinari avviandola sempre più a prendere forma transdisciplinare, nel senso che essa, nell'utilizzare molte discipline, va a rivestire autonomamente il carattere di disciplina a sé stante.

La motivazione di questo quadro concettuale introduttivo sta nel fatto che le terre civiche, nel corpo della trattazione del tema, saranno intese come risorse di particolare rilevanza nel sottosistema agricolo/forestale del più vasto sistema territoriale, tenendo presente la loro natura in termini giuridici, storici, economici, ambientali e sociali.

2. Spazio rurale e pianificazione territoriale in Europa

Un recente documento dell'Unione Europea² traccia le linee strategiche per il prossimo futuro dello sviluppo territoriale degli Stati membri, da coordinare con gli aspetti delle politiche comunitarie di settore, i cui effetti sullo spazio territoriale non sono stati, finora, sufficientemente valutati.

Anche se esso, allo stato, si pone come documento politico/programmatico, ancora aperto alla discussione degli Stati membri, i suoi contenuti fanno trasparire chiaramente una consolidata concezione sistemica dello spazio territoriale, nella quale viene dato il giusto posto allo spazio rurale, anzi agli *spazi rurali*, nel territorio europeo.

Il documento mira ad una politica di integrazione territoriale comunitaria, analizzando prioritariamente la dimensione europea dei problemi territoriali e selezionando un certo numero di opzioni politiche e di obiettivi per il territorio e predisponendo, così, un quadro di integrazione territoriale per la loro attuazione.

¹ Ho trovato il termine *Urbanistica rurale* in un "Convegno degli Ingegneri per il potenziamento dell'agricoltura ai fini autarchici", svolto a Milano nel 1938. La pubblicazione dell'opera "Ruralistica, Urbanistica rurale" di Amos Edallo è del 1946.

² Il documento dal titolo "Schema di sviluppo dello spazio europeo", nella forma di prima bozza ufficiale, è stato emesso a seguito della riunione dei Ministri dell'Assetto del territorio degli Stati membri dell'Unione Europea svolta a Noordwijk il 9 e 10 giugno del 1997 e pubblicato il 13.10.97 sul sito INFOREGIO di Internet (www.inforegio.org).

2.1. I problemi territoriali

Potenti fattori economici, sociali, fisici o di altro tipo, nonché l'incidenza delle politiche comunitarie, afferma il documento, suscitano evoluzioni che esercitano una crescente influenza sul modello di localizzazione delle attività e di utilizzazione dei suoli nell'ambito dei vari Stati membri.

Tra i problemi che, a seguito di questa affermazione, vengono individuati spiccano, per quanto ci riguarda, i rilievi sulle trasformazioni nel ruolo e nelle funzioni delle zone rurali.

A questo proposito viene rilevato che, se esse hanno avuto l'agricoltura come attività principale durante un gran numero di anni, le zone rurali divengono sempre più tributari dello sviluppo dell'ossatura urbana.

I cambiamenti sopravvenuti nel tessuto economico delle zone rurali, tuttavia, variano da una zona all'altra sotto l'effetto di processi opposti (intensificazione, diversificazione, estensificazione e marginalizzazione).

Particolare attenzione viene posta sulle conseguenze delle politiche comunitarie sul territorio dell'Unione, sul quale non sempre hanno avuto effetti positivi in termini di una sua visione integrata. Le politiche settoriali della Comunità, viene affermato a questo riguardo, devono tenere conto di tre preoccupazioni nel quadro di tale visione:

1. una ripartizione geografica più equilibrata delle attività di produzione, per rettificare la tendenza attuale alla concentrazione nelle zone più competitive;
2. una migliore occupazione dei suoli che garantisca le scelte più appropriate in termini di infrastrutture di base riguardo gli interessi a più lungo termine di tutto il territorio dell'Unione;
3. una maggiore sensibilità ai bisogni specifici del territorio.

La base, pertanto, delle politiche comunitarie dovrà essere costituita dai principi di *interdipendenza, integrazione e approccio multisettoriale*.

2.2. Obiettivi e opzioni politiche.

In quanto agli obiettivi e alle opzioni politiche per il territorio europeo, la cui scelta mette l'accento sulle relazioni esistenti tra le diverse componenti del territorio, assume particolare rilievo l'ampio risalto dato alla realizzazione di nuove relazioni tra la città e la campagna.

A questo proposito, viene sostenuto il rafforzamento dell'economia delle piccole città nelle zone rurali in cui è difficile stabilire una base solida per lo sviluppo urbano, ma, nello stesso tempo, viene affermato che l'avvenire delle campagne è racchiuso spesso nelle loro città, che dovrebbero essere considerate come base di crescita economica fondata in linea prioritaria su imprese in grado di valorizzare il potenziale di ciascun territorio interessato.

Due importanti concetti, in tale ambito, attengono agli spazi rurali europei.

Il primo riguarda le relazioni città-campagna, mettendo in rilievo che l'integrazione economica e l'evoluzione tecnologica in Europa ha provocato una maggiore differenziazione delle zone rurali. Per cui, l'importanza relativa dell'agricoltura, per quanto riguarda la parte che essa occupa nell'economia rurale e per la sua portata

territoriale, varia notevolmente da una regione all'altra. Le strategie, pertanto, di sviluppo territoriale devono basarsi sulle condizioni e sulle esigenze locali.

I cambiamenti di ampiezza particolare vengono notati in due categorie di zone rurali: le zone sottoposte a nuovi tipi di pressioni collegate allo sviluppo e quelle colpite dal declino dell'agricoltura. In entrambi i casi, viene affermato, lo sviluppo territoriale di queste zone passa attraverso una rivalutazione delle relazioni tra la città e la campagna.

Come può avvenire tale rivalutazione?

Nel caso delle zone sottoposte a pressioni di tipo urbano, laddove, cioè, l'espansione delle città e la diffusione dello stile di vita urbano hanno fatto nascere zone spesso qualificate come "rurbane" e dove la linea di demarcazione tra la città e la campagna è, perciò, sempre più incerta, la pianificazione dei suoli (di tipo prettamente urbanistico) e le misure agro-ambientali (del tipo parchi agricoli) possono svolgere un ruolo decisivo negli orientamenti dello sviluppo territoriale. Per preservare la qualità dell'ambiente, l'accento dovrebbe essere posto, tra l'altro, su strategie di (ri)localizzazione di alcune attività collegate al suolo e alla diversificazione dell'agricoltura, nonché su programmi di lotta contro l'inquinamento del terreno e di ricomposizione dei paesaggi rurali.

Nel caso delle zone agricole, per molte cause, in declino, il loro recupero economico pone problemi particolari poiché la disponibilità di manodopera e la domanda di prodotti e servizi tendono ulteriormente a ridursi. Non ci si può aspettare, secondo il documento, che queste zone rilancino le loro economie solo sulla base delle proprie risorse. È quindi necessario garantire (almeno in via provvisoria) il mantenimento di un livello sufficiente di servizi di base negli abitati. Ma ciò che potrebbe portare alla valorizzazione delle loro risorse locali passa attraverso la creazione o il potenziamento dei settori secondario e terziario (ad esempio il turismo verde e l'artigianato), con forti misure di sostegno del potenziale endogeno.

La diversificazione della loro base economica, in ogni caso, dovrebbe accentuare *la complementarità delle azioni e lo sviluppo sostenibile*.

Il secondo concetto attiene specificatamente alle zone rurali dove l'agricoltura conserva un ruolo importante nell'economia e rimane il principale tipo di utilizzazione del suolo.

Il documento presenta due situazioni: un'agricoltura altamente produttiva che regge la concorrenza sui mercati aperti e un'agricoltura di tipo tradizionale con strutture di produzione meno specializzate che deve affrontare la sfida della concorrenza internazionale.

In entrambi i casi, afferma il documento, la parola d'ordine della strategia territoriale, seppure per motivi diversi, sarà "diversificazione", non solo delle colture stesse, ma anche, nelle zone rurali meno efficienti, dell'insieme dell'economia.

Nel primo caso, tuttavia, devono essere attuate le misure agro-ambientali atte a neutralizzare gli effetti negativi dei metodi di produzione intensiva, in particolare attraverso il ristabilimento della biodiversità e la riduzione dell'inquinamento.

Nelle zone ad allevamento intensivo, l'estensificazione potrebbe risultare necessaria per ristabilire l'equilibrio del ciclo delle sostanze nutritive. In ogni caso, la diversificazione della produzione potrà risultare necessaria per motivi di ordine ambientale.

Nel secondo caso delle zone ad agricoltura più tradizionale, la diversificazione consisterà nelle possibilità di riconversione delle colture, compresa, ad esempio, la valorizzazione di prodotti locali di qualità, a condizione di individuare efficienti strutture di commercializzazione. Occorre, tuttavia, favorire anche una diversificazione generale

dell'economia di queste zone, in settori come la silvicoltura e il turismo verde, oltre che in attività secondarie e terziarie a carattere urbano, come la ricerca e lo sviluppo tecnologico.

Tra le opzioni politiche, sembra utile ricordare, per le sue connessioni con gli spazi rurali, *la gestione prudente e lo sviluppo del patrimonio naturale e culturale*.

Messo in risalto il fatto che l'Europa possiede enormi ricchezze naturali di grande diversità, minacciate in molti luoghi dalle attività umane, il documento accentua l'opportunità di partire dagli aspetti evolutivi del patrimonio naturale e della società umana in un'ottica più positiva di sviluppo.

Le misure di protezione rigida, così come i programmi di classificazione dei siti e dei monumenti, viene affermato con forza, riguarderanno solo una parte limitata di questo patrimonio. Per il resto, l'ideale di sviluppo sostenibile deve ispirare quello che viene chiamato un *atteggiamento creativo*, in grado di lasciare in eredità alle generazioni future un patrimonio culturale arricchito di realizzazioni contemporanee.

La "gestione creativa" dei paesaggi rurali (ma anche urbani) deve essere in grado di favorire la loro coerenze d'insieme e di invertire la tendenza all'abbandono, al degrado e alla distruzione, constatabile in numerose regioni e causata spesso da un deviato concetto di protezione di stampo pseudo-ambientalista, che chiamerei, invero, cieca conservazione, purtroppo ancora di gran moda.

A chi ancora persegue tali false e improduttive ideologie porrei l'obbligo di leggere con molta attenzione, e soprattutto profitto, il fondamentale libro di Emilio Sereni, "Storia del paesaggio agrario italiano".

Ai fini del nostro tema, mi pare utile riportare anche quanto viene affermato dal documento per la conservazione e lo sviluppo del patrimonio naturale.

Premesso che tale patrimonio deve richiedere interventi specifici, adeguati alle situazioni e alle caratteristiche regionali, il documento distingue, ai fini della protezione, tre tipi di zone, le zone protette, le zone sensibili ma non protette e i paesaggi culturali rurali, precisando che le misure di protezione particolarmente ambiziose nelle prime e nelle seconde non devono costituire un alibi per un atteggiamento trascurato nei confronti del restante spazio rurale.

Le zone protette, afferma il documento, non saranno mai totalmente isolate e possono essere minacciate da attività, particolarmente dannose per l'ambiente, esercitate in spazi rurali adiacenti o anche lontani.

Il potenziale naturale dello spazio rurale nel suo insieme è importante e merita di essere valorizzato al fine di stimolare lo sviluppo economico, rigenerare l'ambiente naturale e migliorare la qualità della vita.

Questa opzione viene considerata congiuntamente a quelle relative alla "diversificazione" delle zone rurali, cui prima si è accennato, e implica una gestione intelligente e la migliore utilizzazione possibile delle risorse forestali.

In questo ambito viene anche messo in rilievo il ruolo che la pianificazione fisica può assolvere nella protezione delle popolazioni e delle risorse in caso di calamità naturali (inondazioni, siccità, incendi, smottamenti, erosione, desertificazione), realizzando strategie preventive e di gestione dei rischi.

Accenniamo appena alle connessioni tra spazi rurali e opzioni politiche sulla *gestione oculata delle risorse idriche*, ricordando, se ne ce ne fosse bisogno, che i primi dipendono in modo spesso drammatico dalle seconde, in termini di difficoltà di approvvigionamento, di quantità e di qualità delle acque, ma anche i termini di rischi di inondazioni, siccità, tutela delle acque sotterranee e delle zone umide.

A questo proposito in maniera sintetica l'opzione scelta dal documento si riassume nella necessità di un'ampia discussione pubblica, di carattere transregionale e transnazionale (l'acqua scorre incurante dalle frontiere e dai limiti amministrativi), che porti ad una partecipazione piena e intera delle popolazioni alla gestione delle risorse idriche, garantendo una loro utilizzazione sostenibile.

Sull'opzione politica della conservazione e gestione creativa dei paesaggi culturali europei, che costituiscono, per la loro diversità e ricchezza, un patrimonio prezioso, rilevanti appaiono, nel documento, i riferimenti agli spazi rurali.

La cura dedicata alla conservazione e protezione dei paesaggi e della loro bellezza, viene affermato, non penalizza né frena lo sviluppo economico. Al contrario esse possono costituirne il catalizzatore: essi attraggono un notevole numero di turisti e spesso anche notevoli investimenti.

Tuttavia, questo patrimonio diversificato richiede una gestione oculata, rispettosa delle condizioni locali, imponendo, in numerosi casi, la protezione dei siti più notevoli, e, in altri casi, la ricostituzione di alcuni paesaggi vittime di trascuratezza.

In questo campo, spesso gli sforzi compiuti per conservare l'uso agricolo delle terre sembrano essere la misura decisiva per prevenire l'abbandono del territorio rurale.

A quest'ultimo proposito, viene sottolineato come la risposta a questo tipo di problemi può venire dalla conservazione per quanto possibile del paesaggio coltivato al fine di stimolare la realizzazione degli obiettivi di sviluppo attraverso strategie globali di fruizione attiva, come risorsa turistica (turismo rurale, agriturismo, etc.) e di conversione in boschi di terreni abbandonati.

Un breve cenno va fatto all'opzione politica conservazione e gestione creativa del patrimonio culturale urbano. Essa sembrerebbe lontana dal nostro tema, se non si riflettesse sulla autorevole affermazione che fare bene la città è un fattore essenziale per la conservazione e lo sviluppo della campagna.

Ma non è questo il punto, quanto quello di ricordare, facendo una breve digressione, che anche i paesaggi urbani, così come quelli rurali, hanno bisogno di essere ristrutturati sulla base di una strategia coerente e non passatista (sic!).

Ciò vuol dire che, per difendere dal degrado gli innumerevoli luoghi che, nelle nostre città, accolgono un patrimonio storico di grande valore, devono essere realizzati programmi di conservazione integrata, cioè adeguata alle esigenze della società contemporanea, senza, con ciò, favorire le pure e semplici speculazioni immobiliari, la costruzione di infrastrutture sovradimensionate e le facili concessioni al turismo di massa.

In città, come in campagna, il paesaggio è stato spesso il prodotto casuale di interventi in ordine sparso.

La storia delle nostre città, invece, insegna come molte costruzioni del passato non furono intrusioni casuali nell'esistente, ma, al contrario, apporti notevoli al patrimonio urbano. Si tratta di riprendere questa strada, creando progetti coerenti di composizione urbana contemporanea che rispettino, anzi migliorino, la qualità delle città (e dei paesi rurali).

Un ultimo cenno, infine, a quelle opzioni politiche che riguardano la parità di accesso alle infrastrutture e alle conoscenze, che hanno anch'esse rilevanza per le zone rurali.

La tendenza alla concentrazione e alla polarizzazione dei flussi di persone, di beni e di informazioni attraverso il continente europeo è stata accentuata dalla liberalizzazione dei mercati dei trasporti e delle telecomunicazioni e da un'accresciuta concorrenza dei detentori delle infrastrutture e dei gestori delle reti.

Se non verranno adottate misure correttive verrà aggravata l'emarginazione delle regioni e, in esse, delle zone in cui la domanda di mobilità e di comunicazioni si presenta ridotta. Le zone rurali certamente vi fanno parte.

La risposta al problema, in estrema sintesi, sta:

1. nel fornire a queste zone servizi di qualità a condizioni ragionevoli, come fattore chiave dello sviluppo;
2. nella migliore localizzazione delle attività;
3. nella diffusione degli strumenti di Ricerca & Sviluppo applicati, nello sviluppo di poli tecnologici, di vivai di imprese, di centri di innovazione tecnologica.

2.3. Conclusioni

Al di là delle affermazioni e delle prospettive strategiche poste dal documento sullo sviluppo dello spazio europeo, ciò che appare con forza è la *concezione sistemica* di tale spazio, dove gli spazi rurali assumono un ruolo determinante per l'assetto territoriale del continente europeo, assieme alla assoluta necessità di attuare in essi tutte le strategie indicate principalmente attraverso gli strumenti di *sviluppo integrato e locale*. Per sviluppo integrato, come è noto, si intende quello che utilizza risorse endogene ed esogene.

3. Terre civiche e pianificazione degli spazi rurali

La linea tracciata dal documento europeo per la pianificazione degli spazi rurali è particolarmente utile per comprendere e risolvere i problemi delle terre civiche. Le terre civiche, infatti, come spazi rurali (agricoli o forestali), in quanto al loro uso e alle loro trasformazioni dipendono dalla concezione dello spazio territoriale, come delineata dallo schema europeo, nell'ottica sistemica che tiene conto di tutti gli elementi territoriali, fisici e antropici. Esse, cioè, appartengono a uno o più casi posti a base delle opzioni politiche.

Lo schema europeo, inoltre, pone l'accento sul fatto che la soluzione dei problemi degli spazi rurali non può essere univoca e generalizzata, in quanto spazi e problemi dipendono ambedue fortemente dalle situazioni locali, in termini socio-culturali per gli aspetti istituzionali e in termini di risorse per gli aspetti produttivi, ricreativi e protettivi.

Va notato, tuttavia, che indicazioni generali possono anche essere date, in questi ambiti, salvo a verificarne portata e contenuti sulla base della individuazione e dell'analisi mirata delle risorse e delle situazioni locali.

La conseguenza di questo ragionamento è che le soluzioni delineate nelle opzioni passano attraverso lo strumento dello *sviluppo integrato e locale*, che assume carattere essenziale nel processo di pianificazione.

Al di là delle prospettive e delle soluzioni di tipo giuridico e amministrativo che verranno date alle terre civiche, tocca, così, al pianificatore rurale definire i modi del loro uso corretto ai fini dello sviluppo sociale, economico e territoriale delle comunità che ad esse fanno capo.

Si tratta di trovare una metodologia atta a proporre e applicare le opzioni del documento relative alle diverse situazioni ivi analizzate, nelle quali si riconosca la

presenza di terre civiche di tipo rurale, specialmente se nelle forme di proprietà collettiva e di demanio pubblico.

Queste forme rappresentano, tra l'altro, un notevole punto di forza per il loro sviluppo, in quanto esse vengono, in tal caso, sottratte a concezioni di sviluppo di tipo privatistico che potrebbero non accordarsi con interessi e finalità collettive.

3.1. Una ipotesi metodologica

L'ipotesi metodologica parte dalle opzioni e obiettivi di politica territoriale presentate dal documento europeo, scegliendo quelle rivolte agli spazi rurali.

Da tali opzioni specifiche possono essere estratte quelle che chiamo parole chiave, che costituiscono gli obiettivi specifici della pianificazione degli spazi rurali riferiti ai casi presi in esame.

L'utilizzazione delle parole chiave avverrà di concerto con una analisi di tipo SWOT (STRENGTHS, OPPORTUNITIES, WEAKNESSES, THREATS), (PUNTI DI FORZA, OPPORTUNITÀ, PUNTI DI DEBOLEZZA, MINACCE), che verrà fatta sulla situazione locale nella quale si presenta lo specifico spazio rurale al quale appartiene la terra civica o un insieme omogeneo di terre civiche.

Le parole chiave, così applicate, costituiscono la base delle opzioni pianificatorie dello sviluppo a livello locale, che prevedono quante più alternative possibili di sviluppo.

Tali opzioni verranno quindi verificate e applicate mediante lo strumento della partecipazione e della concertazione tra gli attori locali dello sviluppo, alle quali seguiranno sempre modalità di controllo per apportare le modifiche necessarie alla pianificazione.

Viene, di seguito, mostrato un esempio di analisi SWOT (che, nella versione italiana, diventa FDOM), preso dal documento europeo, mentre nella pagina successiva viene mostrato sinteticamente lo schema della ipotesi metodologica.

**ANALISI FDOM: PATRIMONIO
NATURALE**

PUNTI DI FORZA / OPPORTUNITÀ	PUNTI DI DEBOLEZZA / MINACCE
<p>Rete densa e coerente di zone protette.</p> <p>Presenza di vaste zone ad elevata biodiversità, la cui conservazione è favorita dal mantenimento di attività umane.</p> <p>Territori caratterizzati da una presa di coscienza collettiva della necessità di una gestione prudente ed attiva del patrimonio naturale.</p>	<p>Mancata articolazione geografica delle zone protette.</p> <p>Rischi di degradazione di zone di grande valore ecologico in mancanza di misure di protezione rapide ed efficaci.</p> <p>Zone sensibili caratterizzate da forti pressioni urbane o turistiche o minacciate da taluni progetti di infrastrutture.</p> <p>Zone minacciate dall'abbandono delle terre.</p> <p>Zone ad elevato rischio sismico, di erosione, di desertificazione, in cui le misure appropriate di protezione e di gestione sono insufficienti.</p>
<p>Spazi caratterizzati da grandi riserve d'acqua di buona qualità.</p> <p>Regioni che gestiscono in modo efficace le loro risorse idriche ed accolgono numerose industrie con tecnologie pulite.</p> <p>Grandi progressi compiuti nel miglioramento della qualità dell'acqua di taluni fiumi e affluenti.</p> <p>Nelle regioni a forte coerenza territoriale, la definizione di una gestione concertata dei bacini imbriferi e/o acquiferi transnazionali e transfrontalieri.</p> <p>Regioni provviste di zone umide di elevata qualità o in via di ricostituzione</p>	<p>Spazi minacciati o vittime di inquinamento delle nappi freatiche.</p> <p>Regioni transnazionali o transfrontaliere che condividono le stesse risorse idriche ma perseguono priorità divergenti in materia di utilizzazione dell'acqua, con rischi di riduzione della portata o di derivazione dell'acqua a monte.</p> <p>Zone costiere minacciate di salinizzazione.</p> <p>Regioni le cui zone umide sono fortemente degradate.</p> <p>Regioni che devono affrontare inondazioni o siccità.</p>

Il fulcro della pianificazione delle terre civiche come spazi rurali, che, come è stato affermato, avviene nell'ambito dello sviluppo locale, sta nel paradigma *partecipativo*, in tutte le diverse forme in cui oggi esso si presenta nel panorama, ampio e in continua evoluzione, della pianificazione territoriale, sia in Europa che nel resto del mondo.

3.2. Le parole chiave

Le parole chiave possono essere di due tipi: a carattere generale e a carattere specifico.

Il secondo caso si applica evidentemente per le opzioni che tendono a risolvere problematiche specifiche degli spazi rurali. Il prospetto che segue sintetizza l'insieme delle parole chiave riferite distintamente ad ambedue i caratteri.

OPZIONI POLITICHE	PAROLE CHIAVE GENERALI	PAROLE CHIAVE SPECIFICHE
Nuove relazioni tra la città e la campagna	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rafforzamento dell'economia delle piccole città rurali</i> • <i>Economia delle città fondata su imprese in grado di valorizzare il potenziale del territorio interessato</i> • <i>Diversificazione della economia</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Strategie di sviluppo basate sulle condizioni e sulle esigenze locali.</i> • <i>Diversificazione dell'economia nei settori della silvicoltura e del turismo verde</i> • <i>attivazione di attività di ricerca e di sviluppo tecnologico</i> a) <i>zone agricole sottoposte a pressione urbana:</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>pianificazione urbanistica corretta</i> • <i>misure agro-ambientali, come i parchi agricoli</i> • <i>rilocalizzazione di attività</i> • <i>diversificazione agricola</i> • <i>lotta all'inquinamento</i> • <i>ricomposizione dei paesaggi rurali</i> b) <i>zone agricole in declino</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>mantenimento del livello di servizi base negli abitati</i> • <i>creazione o potenziamento dei settori secondario e terziario</i> • <i>sostegno del potenziale endogeno</i> c) <i>zone agricole altamente produttive</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>diversificazione colturale</i> • <i>misure agro-ambientali contro gli effetti negativi</i> d) <i>zone agricole tradizionali</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>riconversione delle colture</i> • <i>valorizzazione dei prodotti locali</i> • <i>strutture di commercializzazione</i>

Gestione e sviluppo del patrimonio naturale e culturale	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Atteggiamento creativo nello sviluppo sostenibile</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Gestione creativa dei paesaggi rurali</i> a) zone protette e zone sensibili • <i>protezione e prevenzione rischi ambientali</i> b) paesaggi culturali rurali • <i>stimolo allo sviluppo</i> • <i>rigenerazione</i> • <i>miglioramento qualitativo</i> • <i>gestione delle risorse forestali</i> • <i>prevenzione rischi ambientali</i>
Gestione delle risorse idriche	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Partecipazione</i> • <i>Utilizzazione sostenibile</i> 	
Conservazione e gestione dei paesaggi culturali europei		<ul style="list-style-type: none"> • <i>risorsa turistica (turismo rurale, agriturismo)</i> • <i>conversione in boschi di terreni abbandonati</i>
Conservazione e gestione del patrimonio culturale urbano		<ul style="list-style-type: none"> • <i>ricomposizione e creazione di qualità del patrimonio urbano delle città rurali</i>
Parità di accesso alle infrastrutture e alle conoscenze		<ul style="list-style-type: none"> • <i>servizi di qualità a costi sostenibili</i> • <i>migliore localizzazione delle attività</i> • <i>ricerca & sviluppo applicati</i> • <i>vivai di imprese</i> • <i>centri di innovazione tecnologica</i>

3.3. Conclusioni

L'ipotesi metodologica, in fondo, percorre la consolidata sequenza ANALISI, VALUTAZIONE, PROGETTO, innovando, però, i modi dell'analisi e della valutazione, attraverso il metodo SWOT, e giungendo al progetto attraverso l'utilizzazione delle parole chiave come indicatori propositivi.

Il maggiore aspetto innovativo sta nel fatto che tutto il processo si impernia sullo *strumento partecipativo e concertativo* tra gli attori della pianificazione, particolarmente adatto agli spazi rurali dove l'aspetto della valorizzazione delle *risorse locali ed endogene* riveste carattere specifico ed esclusivo.

Lo schema metodologico è certamente una semplificazione concettuale del percorso normalmente battuto dai pianificatori territoriali, i quali, di fatto, potranno usare strumenti di analisi più o meno sofisticati, con il concorso di discipline specifiche (statistica, informatica, sociologia, economia, etc.) e degli strumenti applicativi più avanzati che la modellistica territoriale mette a disposizione.

Quello che conta, in questa sede, è sottolineare il fatto che nella pianificazione, sia essa territoriale, o specificatamente rurale, va assolutamente abbandonato qualsiasi

paradigma di tipo deterministico, cioè di tipo lineare CAUSA-EFFETTO, mentre vanno affermati i principi della pianificazione di tipo *strategico*, che, assieme alla partecipazione e alla concertazione tra tutti gli attori locali, assume come carattere distintivo il monitoraggio di controllo e il relativo feedback, che consente di tornare sulle decisioni al fine del loro miglioramento.

Non possiamo certamente, in questa sede, andare oltre alla formulazione di tali principi e alla schematizzazione di una ipotesi metodologica per la pianificazione degli spazi rurali applicata alle terre civiche che si trovano in tali condizioni. Il ventaglio dei casi è amplissimo e tocca molti degli aspetti individuati nelle opzioni politiche e pianificatorie prima esposte.

Sarà il pianificatore rurale, nei casi che si presenteranno al suo esame, a scegliere le opzioni che più si adatteranno alle varie situazioni ed analisi.

4. Un caso studio

Appare molto utile, a conclusione di questo contributo, presentare una pur sempre schematica applicazione ad un caso-studio della metodologia indicata.

In Sicilia, in particolare nello spazio rurale etneo, una delle terre civiche più rilevanti, in estensione e in qualità, è certamente il bosco demaniale appartenente al Comune di Liguaglossa, denominato "Ragabo", che è da parecchi secoli soggetto all'esercizio degli usi civici a favore della popolazione.

Esso si estende per 2.152 ha, ripartiti in: 1.109 ha di bosco di alto fusto, 266 ha di bosco ceduo, 304 ha di incolto produttivo (colate laviche in corso di colonizzazione), 473 ha di incolto sterile (colate laviche recenti).

Dai regolamenti di tali usi, trovati in documenti originali dell'800 e del primo '900, si evince anzitutto la grande sapienza e prudenza delle Amministrazioni comunali succedutesi nel tempo per salvaguardare quello che oggi viene chiamato l'*uso sostenibile* del territorio del bosco e degli elementi che lo costituiscono. Non solo, ma viene ampiamente tutelato l'aspetto sociale e collettivo degli usi ammessi, che vengono fortemente difesi da quelli impropri e da quelli speculativi, favorendo, invece, le esigenze della popolazione più indigente. Ciò è stato reso possibile proprio dal fatto che si tratta di spazio pubblico, gestito dall'ente pubblico locale.

I problemi che oggi vi si presentano riguardano le opzioni di sviluppo, anche in considerazione del fatto che il bosco "Ragabo" è stato incluso in un'area protetta quale è il Parco regionale dell'Etna.

Ciò ha comportato, al momento della istituzione del parco, conflitti con l'Ente Parco, sia in sede di pianificazione che di gestione. Tuttavia, va notato, le parti in causa stanno dimostrando grande spirito di collaborazione, attraverso lo strumento del Piano territoriale del parco che è in corso di elaborazione e che sta costituendo il migliore campo di partecipazione e concertazione possibile in sede di pianificazione territoriale.

L'applicazione della metodologia proposta per la pianificazione degli spazi rurali e, in particolare, delle terre civiche in essi incluse, può costituire un esempio per casi analoghi, oltre essere di aiuto alla migliore definizione del piano territoriale del parco.

4.1. Le parole chiave

La prima fase, secondo lo schema metodologico, attiene alla individuazione delle parole chiave per il caso-studio in esame.

Prendendo in esame l'insieme delle parole chiave generali e specifiche, viene riscontrato che, per il caso in esame, le parole chiave che più vi si attengono appartengono alle seguenti opzioni politiche:

1. Nuove relazioni tra città e campagna
2. Gestione e sviluppo del patrimonio naturale e culturale
3. Conservazione e gestione dei paesaggi culturali europei
4. Conservazione e gestione del patrimonio culturale urbano.

Selezionando quelle che, nel loro ambito, vanno utilizzate, adattandole al caso di studio, si ottiene il seguente elenco:

- | | |
|--|--|
| 1. Nuove relazioni tra città e campagna: | <ul style="list-style-type: none">• <i>rafforzamento dell'economia della città rurale di Linguaglossa, da fondarsi specialmente su imprese in grado di valorizzare il potenziale del territorio interessato</i>• <i>strategie di sviluppo basate sulle condizioni e sulle esigenze locali</i>• <i>diversificazione dell'economia nel territorio, in particolare nei settori della silvicoltura e del turismo verde</i>• <i>attivazione di attività di ricerca e di sviluppo tecnologico</i> |
| 2. Gestione e sviluppo del patrimonio naturale e culturale | <ul style="list-style-type: none">• <i>atteggiamento creativo nello sviluppo sostenibile</i>• <i>gestione creativa dei paesaggi rurali</i>• <i>protezione e prevenzione dei rischi ambientali</i> |
| 3. Conservazione e gestione dei paesaggi culturali europei | <ul style="list-style-type: none">• <i>risorse turistiche</i> |
| 4. Conservazione e gestione del patrimonio culturale urbano | <ul style="list-style-type: none">• <i>ricomposizione e creazione di qualità del patrimonio urbano della città di Linguaglossa.</i> |

Potrebbe, a prima vista, sembrare strano che alcune parole chiave siano state trovate nell'ambito di opzioni politiche che appaiono legate alle politiche urbane, come la prima e la quarta dell'elenco.

In effetti il documento europeo, come è stato notato nella sintesi fatta nel secondo capitolo, attribuisce molta importanza ad una politica territoriale globale il cui fulcro sta proprio nei rapporti tra città e campagna, dai quali ci si devono aspettare benefici per tutta la popolazione, urbana e rurale. Il *rafforzamento, infatti, dell'economia delle piccole città rurali, l'economia delle città fondata su imprese in grado di valorizzare il potenziale del territorio interessato, la diversificazione dell'economia, le strategie di sviluppo basate sulle condizioni e sulle esigenze locali*, e persino

L'attivazione di attività di ricerca e di sviluppo tecnologico sono obiettivi/opzioni che, agendo su tutta la complessità territoriale in termini sistemici, comporta scelte di pianificazione dello sviluppo che toccano molti e diversi aspetti territoriali, economici, sociali, che si intersecano e interagiscono tra loro nell'obiettivo globale del miglioramento delle condizioni di vita della popolazione tutta.

Lo stesso vale per la quarta opzione in quanto la riqualificazione del patrimonio urbano delle città rurali ha indubbi effetti, non solo in termini di qualità della vita delle popolazioni rurali che le abitano, ma anche in termini economici a causa del flusso turistico indotto.

4.2. L'analisi SWOT

Scelte le parole chiave che vanno usate per definire le opzioni pianificatorie per lo sviluppo della terra civica in esame, dobbiamo chiederci quali sono i suoi attuali punti di forza e quelli di debolezza e quali opportunità e minacce vi si presentano, in rapporto anche alla sua appartenenza ad un'area protetta, cioè il Parco dell'Etna.

Questo tipo di analisi viene fatta con il metodo SWOT e va messa in relazione alle opzioni scelte per la pianificazione dello sviluppo, delineando gli scenari complessivi dei punti di forza e debolezza e delle opportunità e minacce.

Gli scenari dell'analisi vengono formati attraverso un lavoro di gruppo interdisciplinare di esperti nei campi attinenti lo sviluppo (economisti, urbanisti, agronomi, naturalisti, sociologi, etc.), i quali, nel presupposto della conoscenza e valutazione di dati già ad essi noti, esporranno e concorderanno insieme le sintesi di scenario conclusive.

L'analisi, di seguito riportata, è frutto di una simulazione esemplificativa, ma non molto distante dalla realtà, per la buona conoscenza, personale e del gruppo di lavoro che collabora alla ricerca, degli elementi territoriali.³

Si accenna appena che, per lo svolgimento dell'analisi, può essere di grande aiuto una matrice nella quale vengono disposte, in ascisse e in ordinate, tutte le componenti territoriali del sistema ambientale (fisico e antropico) dell'area, individuando tutte le possibili interrelazioni tra esse e ottenendo così un elenco quanto possibile esaustivo dei suoi caratteri, utile a riscontrare gli elementi necessari all'analisi SWOT (V. figura)

³ A questo proposito, è stata recentemente avanzata richiesta di finanziamento al CNR per un progetto di ricerca sul campo.

PUNTI DI FORZA / OPPORTUNITÀ	PUNTI DI DEBOLEZZA / MINACCE
Territorio che ha conservato una grande diversità paesaggistica che riflette l'identità culturale della popolazione interessata.	Rischi di degradazione in mancanza di misure di protezione.
Presenza di paesaggio di grande qualità estetica.	Assenza di infrastrutture idriche potabili
Paesaggio derivato da pratiche agro-silvo-pastorali tradizionali di grande interesse storico ben salvaguardati.	Zona sensibile caratterizzata da pressione turistica..
Territorio caratterizzato da una presa di coscienza collettiva della necessità di una gestione prudente ed attiva del patrimonio naturale.	Contesto rurale dell'area minacciato dall'abbandono.
Area inclusa in una articolazione di zone protette.	Zona ad elevato rischio sismico, di invasione lavica, di erosione e di incendi.
Buona e sufficiente rete di infrastrutture di accesso.	Difficoltà di garantire dinamismo economico nel territorio.
Rapporti scientifici con le istituzioni universitarie catanesi.	Insufficiente livello di formazione professionale.
Centro storico della città ben conservato.	Scarsa innovazione nel campo economico e imprenditoriale.
	Tendenza al passatismo nella conservazione del patrimonio da parte di alcuni settori scientifici e di associazioni ambientaliste.
	Difficoltà normative nell'assicurare gli usi civici per l'inclusione dell'area nel Parco dell'Etna.

4.4. La partecipazione e la concertazione

Questa fase indubbiamente non potrebbe essere, allo stato, attuata.

Purtuttavia, si è provato ad avviare un minimo di partecipazione e concertazione, incontrando il Sindaco del Comune di Linguaglossa, alcuni consiglieri comunali e il Comandante del locale Distaccamento del Corpo Forestale, con i quali, pur essendo solo alcuni dei maggiori attori pubblici, si sono concertate alcune indicazioni che hanno contribuito a migliorare le opzioni pianificatorie dello sviluppo.

5. Conclusioni

Le terre civiche, in conclusione, trovano piena collocazione nella pianificazione dello spazio rurale, nel quale esse costituiscono elemento di peso non lieve per la specificità che esse rivestono in relazione al regime proprietario, di tipo pubblico, alla loro utilizzazione, di tipo collettivo, al loro carattere, eminentemente agro-silvo-pastorale.

Ad esse, pertanto, possono applicarsi pienamente le teorie che governano questo tipo di pianificazione, come, peraltro, dimostra l'accento fatto al caso-studio.

Ma ciò che emerge forse maggiormente dallo studio presentato, e che va oltre il suo stesso contenuto, è l'occasione che il tema ha rappresentato per effettuare un riesame delle teorie e delle pratiche della pianificazione alla luce del documento europeo sullo sviluppo spaziale, che prende atto, da un lato, della sua evoluzione recente in Europa, e che, dall'altro, indica le linee del suo futuro.

Ne viene fuori un nuovo modo di pianificare, dove i piani non si fanno più per regolamentare fisicamente lo sviluppo privato, ma per promuovere lo sviluppo spaziale (pubblico e privato) attraverso gli interessi e le strategie comunitarie, vale a dire inquadrando le attività di tutti gli attori in uno sforzo teso ad aiutare il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico.

Ciò presuppone un lavoro collaborativo pubblico/privato nel quale il pianificatore, invece di sviluppare le tradizionali analisi tecnico-economiche, svolge un ruolo comunicativo per costruire argomenti che creino significati e direzioni, utili al delineamento e al perseguimento di una strategia.⁴

La pianificazione spaziale, nell'ottica territoriale e in quella specificatamente rurale, diventa, così, parte indivisibile della realtà sociale. Per cui, come la società ha la responsabilità di prendere parte attivamente alla costruzione del proprio futuro, così il pianificatore deve avere una forte capacità di coinvolgimento in questa creazione, riflettendo l'orientamento della pianificazione, il cui compito diventa cambiare il presente per rispondere all'immagine di un futuro desiderabile.⁵

⁴ V. Albrecht L. (1996), *Sul futuro della pianificazione spaziale*, CRU n.6/1996

⁵ V. *ibidem*

4.3. Opzioni pianificatorie

La successiva fase consiste nella scelta delle opzioni pianificatorie (o di sviluppo) per l'area interessata.

Sulla base delle analisi e delle parole chiave prima identificate, si possono delineare le opzioni pianificatorie e di sviluppo per l'area in esame. Esse tengono conto anche del minimo di partecipazione e di concertazione di alcuni degli attori pubblici più rappresentativi, di cui si fa cenno al paragrafo successivo.

OPZIONI PIANIFICATORIE

note

- Rafforzamento dell'economia di Linguaglossa da fondarsi specialmente su:
 1. imprese in grado di valorizzare il potenziale di tutto il territorio
 2. strategie di sviluppo basate sulle condizioni e sulle esigenze locali
 3. diversificazione dell'economia, in particolare nei settori della silvicoltura e del turismo verde
 4. attivazione di attività di ricerca e di sviluppo tecnologico in collaborazioni con le istituzioni universitarie.

Questa opzione mette insieme le parole chiavi relative alle relazioni tra città e campagna e l'opportunità presentata dai rapporti con l'Università, cercando di superare i punti di debolezza rappresentati dalle difficoltà nel dinamismo economico e dalla carenza di innovazione nel campo economico e imprenditoriale e di formazione professionale
- Programmazione, concertata con l'Ente Parco, di iniziative per lo sviluppo creativo, integrato e sostenibile, che utilizzino correttamente le risorse del paesaggio e che siano mirate alla fruizione turistica compatibile con l'ambiente.

Vengono messe insieme parole chiavi, come lo sviluppo sostenibile e la gestione dei paesaggi rurali sotto l'aspetto della creatività. Si valorizzano parecchi punti di forza con riferimento al paesaggio, all'identità culturale e alla presa di coscienza delle popolazioni e all'appartenenza al Parco dell'Etna. Si risponde ai punti di debolezza in ordine all'abbandono delle aree rurali, alla tendenza ad una conservazione passatista e ai rischi rappresentati dalla degradazione in assenza di misure di protezione, dall'eccessiva pressione turistica, dalla difficoltà di assicurare gli usi civici.
- Programmi di prevenzione per i rischi sismico, erosivo e di incendio.
- Programmi di intervento per le infrastrutture idriche
- Riqualificazione e valorizzazione del patrimonio edilizio, rurale e urbano.
- Programmi di gestione attiva del bosco in accordo con l'Ente Parco e la Forestale