



UNIVERSITÀ DELLA CALABRIA

UNIVERSITÀ DELLA CALABRIA

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

Dottorato di Ricerca in

Politica, Cultura e Sviluppo

CICLO XXXV°

TITOLO TESI

**Commissariare lo sviluppo. Il laboratorio di governance per i territori
marginali nel post disastro dell'Appennino centrale**

Settore Scientifico Disciplinare SPS-10

Coordinatore: Ch.mo Prof. Francesco Raniolo

Firma _____

Supervisore/Tutor: Ch.mo Prof. Annamaria Vitale

Firma _____

Dottorando: Dott./ssa Veronica Macchiavelli

Firma

Firma oscurata in base alle linee
guida del Garante della privacy

- *Quanto tempo ci mettevate ad arrivare a piedi?*
- *E chi lo contava il tempo!*

Signora Rita
Colleiano di Roccafluvione (AP), aprile 2022.



*Al Ceresa e ai suoi abitanti, che mi hanno sempre accolta con affetto.
A chi continua, nonostante tutto, in quell'Appennino ostinato.
Alle Emidie, tutte.
Alla mia famiglia, sempre al mio fianco.
A mio padre, che mi manca immensamente.
È ita bbè.*

Indice

INTRODUZIONE.....	8
Capitolo Primo. La marginalità territoriale e le teorie dello sviluppo.....	22
Introduzione.....	22
1.1 Sviluppo: origini di un concetto.....	22
1.1.1 La svolta del Terzo Mondo e il desarrollismo.....	27
1.1.2 Dalla crisi del desarrollismo alla teoria della dipendenza e del Sistema-Mondo...	29
1.1.3 La crisi del paradigma dello sviluppo.....	32
1.2 Tra la crisi dei paradigmi e la ricerca di nuove prospettive.....	35
1.2.1 Dai bisogni essenziali alla self-reliance.....	35
1.2.2 La questione ambientale dello sviluppo.....	38
1.2.3 Verso il post-sviluppo.....	44
1.3 Sviluppo locale e marginalità nel contesto italiano.....	52
1.3.1 Sviluppo locale, un concetto scivoloso.....	52
1.3.2 Aree montane e sviluppo, un'introduzione.....	58
Conclusioni.....	62
Capitolo Secondo. La politica per le aree interne e montane nel contesto italiano.....	63
Introduzione.....	63
2.1 La fase zero delle politiche per la montagna nel contesto italiano: le politiche forestali	63
2.2 La prima legge quadro per la montagna: la legge Fanfani.....	69
2.3. Il concetto di area depressa e la montagna all'interno del più ampio intervento per il Mezzogiorno.....	74
2.4 Due nuove leggi quadro per la montagna: dall'istituzione delle comunità montane all'abbandono della "causa montana".....	77
2.5 Le politiche ambientali tra tutela e conservazione.....	80
2.6 La politica di coesione e la via italiana.....	83
2.6.1 La Strategia Nazionale Aree Interne.....	86
2.7 Le tendenze recenti: La legge sui Piccoli Comuni, la Strategia delle green community, il Testo Unico Forestale e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.....	93
2.7.1 La strategia delle Green Community.....	94
2.7.2 La legge sui Piccoli Comuni.....	97
2.7.3 Il Testo Unico Forestale e la Strategia Nazionale delle Foreste Italiane.....	99
2.7.4 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il Piano Nazionale Borghi.....	102
Conclusioni.....	106
Capitolo Terzo. Politica Agricola Comune e Aree Montane: tra (mancate) riforme e	

questione rurale.....	108
Introduzione.....	108
3.1 L'avvio della Politica Agricola Comunitaria e i primi effetti sulle aree montane e interne.....	108
3.2 La PAC verso la presa di coscienza della questione rurale.....	111
3.3 Le riforme PAC a partire dagli anni '90, tra disaccoppiamento, multifunzionalità e nascita del secondo pilastro.....	113
3.4 L'esperienza LEADER nel quadro delle politiche di sviluppo rurale europeo.....	120
3.5 La PAC nella nuova programmazione 2023-27.....	123
3.6 La Politica Agricola Comune e le aree montane.....	128
3.7 Il disastro lento dell'Appennino rurale. Elementi di contesto sull'assetto produttivo del cratere del sisma 2016-2017.....	138
3.7.1 Un quadro critico.....	138
3.7.2 Il comparto agricolo.....	140
3.7.3 Un settore turistico in ascesa.....	145
Conclusione.....	149
Capitolo Quarto. Tra slow e fast disaster: il terremoto del Centro Italia 2016-2017....	152
Introduzione.....	152
4.1 Il disastro veloce del sisma dell'Appennino Centrale 2016-2017.....	152
4.1.1 Un cratere di montagne.....	152
4.1.2 Tra fast e slow disaster, un quadro interpretativo.....	158
4.2 La governance tra emergenza e ricostruzione.....	161
4.2.1 Il Commissariamento e le ragioni della governance.....	161
4.2.2 Gli effetti della gestione emergenziale nel post sisma.....	169
4.2.2.1 L'acuirsi dei processi di svuotamento e invecchiamento del cratere.....	175
4.2.3 Lo stato della ricostruzione, in prospettiva di sviluppo.....	177
Conclusioni.....	181
Capitolo quinto. Terremoto e sviluppo nel post sisma del Centro Italia. Origine di un tema e prime accelerazioni.....	182
5.1 Lo sviluppo nel post-sisma del Centro Italia: un'introduzione.....	182
5.2 Le prime accelerazioni.....	186
5.2.1 Il food prima di tutto: il Polo del Gusto di Amatrice.....	186
5.2.2 Il Deltaplano della discordia.....	189
5.2.3 Il nocciolo del problema.....	192
5.3 I soggetti dello sviluppo.....	195
5.3.1 Il Patto per la ricostruzione e lo sviluppo come emblematico della strategia pubblico-privata del post-sisma.....	195
5.3.2 Le fondazioni nel post-sisma.....	203
Conclusioni.....	217
Capitolo sesto. La nuova governance dello sviluppo nel sisma Centro Italia. Il caso di Next-Appennino 2009-2016.....	219
Introduzione.....	219

6.1 Il Contratto Istituzionale di Sviluppo nelle aree sisma - Cis Cratere Centro Italia come prima fase del commissariamento dello sviluppo.....	220
6.1.1 Il consolidamento del modello pubblico-privato.....	225
6.1.2 Tra strategia e inerzia istituzionale.....	229
6.2 Il Piano Nazionale Complementare e la verticalità della governance.....	231
6.2.1 La governance informale del Piano.....	236
6.2.2 Forte coi forti: le politicITÀ multiple del bando.....	241
6.2.2.1 Quale partecipazione.....	241
6.2.2.2 Quale efficacia.....	242
6.2.3 A rinforzo dei capitali.....	246
6.3 Piano Nazionale Complementare e la proiezione sulle economie estrattive.....	248
6.3.1 Scommettere sulla neve..che non c'è.....	248
6.3.2 La ricettività.....	252
6.3.3 Una montagna sempre più “attrattiva”.....	254
CONCLUSIONI.....	259
Appendice.....	272
Bibliografia.....	275

INTRODUZIONE

Il presente elaborato matura e deve molto al lavoro svolto all'interno del collettivo Emidio di Treviri. Infatti la presente ricerca costituisce il tassello di un percorso di studio e di ricerca come componente del collettivo Emidio di Treviri, da ora EdT, un gruppo multidisciplinare di ricercatori e ricercatrici impegnati nell'analisi delle conseguenze sociali, politiche e culturali degli eventi sismici che hanno colpito l'Appennino Centrale nel 2016-2017: in particolare chi scrive è impegnata all'interno del collettivo dalla fine del 2016. Per una comprensione del contesto della presente ricerca e dello spazio in cui il presente lavoro si colloca saranno brevemente esposti il percorso di ricerca-azione di Emidio di Treviri, nonché la sua evoluzione e le ragioni che hanno spinto chi scrive a trattare il tema specifico dello sviluppo nel post-sisma.

La constatazione della straordinaria complessità della situazione a seguito dei ripetuti eventi sismici data sia dalla specificità del territorio interessato, sia per la vastità dell'evento, fa emergere all'interno delle assemblee dei volontari allora impegnati nel post-sisma, la necessità di sostenere una ricerca che collegasse le conoscenze generate dalla pratica mutualistica e dalla politica attiva, con l'approccio della ricerca scientifica. Per questa ragione nasce l'idea di lanciare una *call for research*: alla chiamata rispondono decine di ricercatori, fotografi, videomaker, ingegneri, architetti, docenti universitari, dottorandi: un gruppo multiforme ed eterogeneo aderisce all'appello dando vita ad un'esperienza dal basso di ricerca collettiva e autogestita e al gruppo di ricerca Emidio di Treviri. La composizione del gruppo iniziale era strutturata in Research Networks¹, con l'obiettivo di porre lo sguardo su aspetti diversi del post-terremoto considerati da un lato affini ai profili disciplinari e agli interessi dei componenti, dall'altro ritenuti rilevanti sul piano delle possibili rivendicazioni che i terremotati avrebbero potuto mettere in campo.

La prima fase del lavoro svolto da EdT (2016-2019) si concentra principalmente su due crinali: quello della ricerca e quello della lotta. L'aspetto più legato all'attività convegnistica/seminariale e strettamente scientifica, intende consolidare il gruppo nel posizionamento critico della ricerca applicata, nonché rivendicare la riappropriazione dell'inchiesta militante collettiva.

¹ RN1. Territorio; RN2. Salute; RN3. Governance; RN4. Rurale; RN5. Cultura materiale.

Il carattere collettivo e indipendente con cui è stata portata avanti la ricerca si è configurato come una scelta contemporaneamente politica e contingente. Se primariamente ha infatti risposto alla necessità di lavorare in una rete di diverse discipline per guardare a un processo così ampio a partire da diverse angolazioni, dall'altro ha funzionato per accumulare forza e legittimità necessarie ad affermare un punto di vista critico a partire da una posizione accademica marginale. Senza negare la difficoltà organizzativa di un gruppo fondato esclusivamente sulla componente volontaristica, va riconosciuta quindi la capacità moltiplicatrice del lavoro collettivo in termini di autorevolezza, profondità e capacità di analisi. Inoltre, la dimensione dell'agire nell'immediatezza dell'evento e della fase emergenziale è stata fondamentale in un contesto così rapidamente mutevole.

I risultati dei primi 18 mesi di ricerca sul campo hanno trovato concretizzazione in un libro: *Sul fronte del sisma: un'inchiesta militante sul post-terremoto dell'Appennino centrale* (2016-2017), edito da DeriveApprodi e andato in stampa a giugno 2018.

Nel lavoro di Emidio di Treviri il carattere divulgativo del progetto di ricerca si è strutturato su due dimensioni, a loro volta binarie: dentro e fuori l'accademia, e dentro e fuori il cosiddetto «cratere». Il primo aspetto ha legato l'attività di ricerca al mondo convegnistico e seminariale strettamente scientifico, con l'obiettivo di consolidare un posizionamento critico della ricerca applicata all'interno dell'ambito della *Disaster Research*, e allo stesso tempo portare avanti una rivendicazione dell'inchiesta militante collettiva. La diffusione esterna all'accademia ha coinvolto principalmente la sfera politica e pubblica attraverso la realizzazione di incontri e presentazioni in spazi sociali di vario tipo.

Inoltre, lo sforzo divulgativo del gruppo si è diviso tra dentro e fuori il cratere. Da un lato la proiezione esterna è avvenuta su diversi livelli del dibattito pubblico, finalizzato ad allargare le tematiche della lotta dei terremotati e degli abitanti delle aree interne. Ma la dimensione più caratterizzante e rilevante dell'aspetto pubblico del progetto di ricerca ha riguardato la restituzione del lavoro alla popolazione dei territori terremotati. Il continuo confronto con il territorio, con cui si condividevano in fieri i risultati, ha permesso di mettere in discussione analisi e riflessioni con le persone coinvolte nel processo del post-disastro, attraverso la partecipazione o l'organizzazione di incontri pubblici e privati, assemblee dei – e con – i comitati locali. Nelle diverse fasi che hanno caratterizzato il lavoro di ricerca, il duplice obiettivo posto dal gruppo è rappresentato dalla volontà, da un lato, di contribuire con delle riflessioni teoriche al dibattito scientifico della *Disaster Research* in ambito sociologico ed antropologico e, dall'altro, di fornire gli strumenti e le informazioni utili alle rivendicazioni dei terremotati.

Infatti, il carattere di ricerca pubblica e «militante» si è configurato come un principio fondante del lavoro del gruppo: in particolare, la conoscenza doveva assumere una valenza *trasformativa* e che, dunque, non avrebbe potuto fare a meno della partecipazione dei diretti interessati. Per questo motivo, i progetti di ricerca militante, con-ricerca e inchiesta operaia – sviluppatasi in Italia a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso – sono stati esperienze di riferimento dalle quali trarre importanti ispirazioni. Tra i primi si ricordano gli studi sulle classi subalterne condotti nel sud-Italia su direzione di Danilo Dolci, dalle cui esperienze nascerà il Centro studi e iniziative per la piena occupazione e il Centro di Ricerche Economiche e Sociali per il Meridione. Altre esperienze a cui rifarsi sono state quelle di Mario Tronti e Raniero Panzieri, dai quali si sviluppa la cosiddetta «conricerca» come attività pratica di conoscenza e di trasformazione che viene proposta come elemento fondamentale per rinnovare l'analisi dei conflitti, del sistema e delle pratiche volte alla loro trasformazione (Alquati, 1993). Esistono dunque modalità di azione che rappresentano delle possibili risposte alla non neutralità della scienza, e tra queste la ricerca che si definisce «militante», che ha l'intento di intervenire attivamente sul nesso tra conoscenza e potere.

La costruzione di un contro-discorso (Foucault, 1977) si determina a partire dall'idea di adottare la conoscenza come un'istanza di partecipazione ai processi in atto, nel tentativo di intrattenere una conversazione continua con le voci, diverse per contesto e per condizioni, dei soggetti coinvolti; una dimensione, quindi, in cui la produzione di conoscenza scientifica si combina con l'impegno civile e politico (Emidio di Treviri, 2018).

La seconda fase della traiettoria di EdT (dal 2019) si concentra sulle problematiche legate al lento processo di ricostruzione e di ridefinizione dei territori interni nell'ambito del post-disastro. Per la prima volta in questo post-sisma c'è la volontà da parte della Struttura Commissariale di mantenere unite le dimensioni della ricostruzione e dello sviluppo economico del territorio, all'interno di una parabola che riconosce la necessità di ri-innescare le economie dei territori colpiti e non solamente ripristinare l'esistente. Allo stesso tempo, il flusso inedito di capitali e di progettualità che si stanno riversando sul territorio, continuano ad essere gestiti attraverso una modalità emergenziale, e ripropongono visioni di sviluppo che spingono più verso il consumo del paesaggio delle aree interne, attraverso la stereotipizzazione dell'immaginario montano (Varotto, 2020), piuttosto che verso la riattivazione di un presidio socio-ecologico in quota. Immaginario geografico prodotto

principalmente in ambito urbano, e che contribuisce alla riproduzione delle diseguaglianze socio-territoriali (Massey, Jess, 2006).

Allo stesso tempo però, diventa evidentemente sempre più difficile continuare a sostenere il piano vertenziale dei comitati dei terremotati, sempre meno praticabile il livello dell'attivismo organizzato, più complesso il confronto con le istituzioni accademiche e/o del potere locale, ormai agganciate alla spirale della Grande Progettazione del rilancio delle – cosiddette – aree interne che non lasciano il minimo margine all'interazione col basso. Per queste ragioni, il progetto di ricerca sta procedendo attraverso una serie di sotto-progettualità (Research Action Network) con un puntuale orientamento alla prassi, consolidando le linee di ricerca-azione generate in continuità con il lavoro di analisi svolto durante l'emergenza.

Una di queste linee riguarda l'autocostruzione (RAN Autocostruzione), partita attraverso il lancio di una campagna di mobilitazione per includere i cantieri partecipati tra quelli ammessi a finanziamento per i terremotati, ha raggiunto l'obiettivo del riconoscimento dell'autocostruzione nel Testo Unico sulla Ricostruzione (2022). Al tempo stesso lavora alla progettazione e al reperimento fondi per alcuni cantieri partecipati di architettura vernacolare destinati all'utilizzo pubblico e collettivo nelle aree terremotate.

Continuando, l'approfondimento sugli enti esponenziali che storicamente gestiscono i beni comuni d'Appennino, ossia le Comunanze Agrarie, si dissipa in numerosi rivoli con il RAN Comunanze. Da un lato con la co-produzione del documentario *Le terre di tutti* realizzato con l'obiettivo di rilanciare processi di riattivazione e consapevolezza rispetto al tema dei commons. Dall'altra il lavoro di ricerca (pubblicazioni locali, webgis open-source, pubblicazioni di archivi) sulle comunanze dormienti della montagna picena, con l'obiettivo di far rinascere i domini collettivi, anche per mezzo dell'attivazione della prima borsa di ricerca per un giovane disoccupato. Un percorso che conduce a diverse pubblicazioni e all'apertura di nuove prospettive radicali sugli usi civici nell'antropocene dei cambiamenti. Nascono così anche i percorsi di lotta con gli usi civici utilizzati in funzione oppositiva alle grandi opere dannose: dall'esperienza del Bosco di Corundoli contro la SNAM, o di Balia dal Collare per la difesa delle faggete del Terminillo contro l'ampliamento degli impianti sciistici.

Il sottogruppo RAN Conoscenza per l'Appennino promuove una sinergia tra soggetti e associazioni attive nel cratere appenninico costituendo una rete che intende contribuire alla creazione e alla diffusione di un sapere locale, critico e stanziale, sulle trasformazioni che hanno interessato la montagna nel post-sisma. L'intero progetto, dedicato a Massimo Dell'Orso, comincia con un premio rivolto alle tesi di laurea, da destinare alla costruzione di

un archivio digitale online consultabile in open access che raccolga la produzione scientifica indipendente sul post-terremoto, e con la pubblicazione del secondo volume collettaneo curato da Emidio di Treviri *Sulle tracce dell'Appennino che cambia* (2021).

Parallelamente il gruppo lavora all'organizzazione delle Scuole di Fornara (di cui a settembre 2023 è stata svolta la 7° edizione); un'occasione di scambio e posizionamento della conoscenza che, partendo dalla ricerca sul campo, dall'esperienza diretta dei fenomeni, si è ormai consolidata come un appuntamento per le studiose e gli appassionati dei problemi della montagna appenninica da una prospettiva critica radicale. Situata presso una piccola frazione terremotata sui Monti della Laga (Parco Nazionale Gran Sasso - Laga), l'incontro tra conoscenza accademica e prospettive applicative avviene nello stretto contatto con i processi di conflitto e vertenze che durante il resto dell'anno si sviluppano sul territorio.

Infine, il sottogruppo che approfondisce il tema dei modelli di sviluppo (RAN Modelli di sviluppo) si muove su diversi livelli, che partendo dall'analisi arrivano all'attivazione e mobilitazione. In primo luogo, ha promosso e sostenuto un percorso di critica a un documento di indirizzo politico - il Patto per lo Sviluppo e la Ricostruzione della Regione Marche - per orientare le risorse europee e nazionali assegnate alla ripresa socio-economica. Questo percorso è stato funzionale alla scrittura collettiva di un Manifesto - Per un altro sviluppo, cambiamo il Patto -, un documento in cui si intende ribadire la necessità di ripensare alla progettazione a partire da criteri di partecipazione delle comunità locali e in linea con gli strumenti europei di salvaguardia, gestione e pianificazione degli ecosistemi e del paesaggio. Contro uno dei progetti previsti dal patto, il gruppo ha sostenuto la costituzione di un comitato locale, affiancandolo nella stesura dell'inchiesta e nell'organizzazione di eventi pubblici, nonché mettendo a disposizione le competenze per la scrittura di una contro-progettazione. Il sotto-gruppo si impegna inoltre a creare una convergenza tra le varie voci critiche che dai territori si sono sollevate su singoli interventi di cosiddetto sviluppo, in contrasto con i criteri di sostenibilità ambientale e partecipazione delle comunità locali. L'ha fatto attraverso un percorso pubblico partito ad Arquata del Tronto (AP) e che ha innescato altre mobilitazioni rispetto a progetti specifici (manifestazioni, sit-in, raccolte firme, etc.), come quello sulla devastazione dei Pantani di Accumoli (RI), oppure con la realizzazione di un opuscolo per la sensibilizzazione degli agricoltori sul tema della corilicoltura, contro un progetto targato Ferrero per importare nelle Marche la coltivazione intensiva dei noccioletti.

È proprio nel solco di quest'ultimo gruppo che si inserisce il lavoro di tesi qui presentato, poiché chi scrive è stata impegnata negli ultimi anni in modo più puntuale

all'interno di tale traiettoria. Inserendosi nel quadro analitico che considera il tempo del disastro e il tempo del post disastro come «acceleratori» e «aumentatori» di realtà (Saitta, 2015), ossia di quelle dinamiche socioeconomiche e politiche esistenti precedentemente all'evento disastroso, la presente ricerca vuole porre attenzione sulle logiche e sulle pratiche dello sviluppo territoriale del cratere come osservatorio privilegiato per analizzare le dinamiche di sviluppo delle Terre Alte, nonché le forme di governance che hanno dato corpo a tali traiettorie.

Per procedere verso questo obiettivo, si è ritenuto nei primi tre capitoli di operare una ricognizione di alcune traiettorie analitiche utili alla lettura e all'analisi dei territori *marginali* montani dell'Appennino.

In particolare, nel primo capitolo, laddove i territori colpiti dal sisma rientrano all'interno di quelli definiti in *ritardo di sviluppo*, poiché all'interno di una parabola di infragilimento socio-territoriale ed economico, si realizzerà una ricostruzione del paradigma dello sviluppo partendo dalla nascita dei concetti di sviluppo e (quindi) di sottosviluppo che vanno definendosi dal Secondo Dopoguerra, fino ad arrivare alla crisi del paradigma stesso. La crisi del paradigma dello sviluppo implica l'emergere di teorie che a fronte di questa crisi cercheranno nuove evoluzioni epistemiche a partire da una diversa concettualizzazione, o un superamento, del vecchio paradigma. Questo passaggio sarà fortemente influenzato dall'irrompere della problematica ambientale-ecologica grazie al celebre rapporto *The Limits of Growth*, da cui fioriranno - seppur nelle loro differenze - nuovi approcci interpretativi quali il dopo-sviluppo, il post-sviluppo, l'altro sviluppo e la decrescita.

Anche il contesto italiano risente della crisi del paradigma dello sviluppo, in cui le categorie di Nord-Sud, centro-periferia, modernità-tradizione non saranno più sufficienti per leggere la realtà: si assiste ad esempio all'emergere di quella che verrà definita la *Terza Italia* (Bagnasco, 1977) e di un nuovo modello di sviluppo, quello dei *distretti industriali* (Becattini, 1987). Gradualmente si assiste quindi a riflessioni e politiche rivolte all'interpretazione della spazialità dello sviluppo, riconoscendo l'articolazione territoriale e il carattere relazionale delle dinamiche ad esso associate (Governa, 2014). Tuttavia, il rapporto tra territorio e sviluppo locale può essere oggetto di letture diverse e divergenti, che non sempre mettono al centro un'interpretazione del territorio come intreccio tra fattori umani e ambientali in una relazione co-evolutiva.

Tra i territori che nel contesto nazionale hanno più fortemente sofferto in termini di marginalizzazione territoriale e socio-economica, e che per tale ragione sono stati al centro di politiche di riequilibrio e sviluppo, ritroviamo certamente le aree montane e interne del

nostro paese. Qui la necessità di una riflessione che ri-ponga al centro la ricostituzione di rapporti ri-produttivi di territorio appare particolarmente significativa per via delle relazioni co-evolutive che più fortemente hanno caratterizzato paesaggi e comunità locali.

Con la necessità di individuare la correlazione tra le concezioni di sviluppo e le politiche messe in campo a livello nazionale, il secondo capitolo ha inteso ripercorrere l'evoluzione legislativa che caratterizza le aree interne e montane a partire dagli inizi del Novecento fino agli anni più recenti. Seppur infatti l'attenzione alle aree interne e fragili del paese risenta nell'ultimo decennio di una rinnovata crescita, principalmente in relazione alla Strategia Nazionale per le Aree Interne, questa non è evidentemente la prima politica che muove verso un riequilibrio territoriale di queste aree rispetto a quelle urbanizzate. Il capitolo si concentrerà pertanto sulle politiche che hanno plasmato l'agire istituzionale rivolto a questi territori: un corpus legislativo composto da discipline differenti, che ne costituiscono un quadro complesso. Infatti, oltre alle leggi specifiche relative all'ordinamento giuridico dei territori, altre sono le norme che inseriamo nella nostra dissertazione, in particolare le politiche strettamente ambientali, le conseguenze delle politiche rivolte al Mezzogiorno sulle aree montane, nonché le più recenti strategie di sviluppo delle aree interne e montane. L'obiettivo è quindi quello di indagare se e come l'agire istituzionale abbia operato in termini di riequilibrio tra aree, riducendo o accelerando processi di marginalizzazione. L'ipotesi che si vuole esplorare è quindi in che misura e per quali ragioni la politica per le aree interne, che si innesta su una politica di coesione nazionale, ha ottenuto risultati limitati sia in termini di riequilibrio sociale ed economico, sia di ri-definizione di meccanismi e di procedure di governance funzionali a sostenere un'azione e una pianificazione degli enti pubblici locali maggiormente territorializzata. Infatti, il superamento degli enti locali intermedi come le province e le comunità montane, spesso lette come emblema del pessimo funzionamento della pubblica amministrazione e dei suoi sprechi, sta creando un vuoto nella gestione dei territori nonché nella programmazione del loro sviluppo.

A completare il quadro analitico necessario per leggere in prospettiva storica e sociologica i processi di infragilimento territoriale che caratterizzano le aree montane, si è ritenuto rilevante approfondire il ruolo di una delle politiche pubbliche che giocano un ruolo di assoluto rilievo nella configurazione spaziale ed economica delle aree montane, ossia quelle indirizzate al settore primario. Una delle forze economiche trainanti i *territori di mezzo* (Varotto, 2020) è infatti l'estrazione, trasformazione e uso delle risorse primarie e quindi del comparto agro-silvo-pastorale. Su questo crinale l'attore principale diventa, già

dalla seconda metà del secolo XX, l'Unione Europea, che tra i propri leganti sedimenta proprio la cooperazione tra Stati rispetto al comparto agricolo. In seguito all'exkursus proposto nel capitolo secondo, dove i destinatari delle politiche erano le istituzioni locali, il capitolo terzo si concentra su una politica che, seppur rivolta alle imprese, influisce fortemente sui processi di sviluppo dei territori montani e interni, ossia la Politica Agricola Comune. Questa riflessione ed approfondimento derivano dalla rilevanza attribuita nelle aree montane e interne alle attività agricole, selvicolturali e di allevamento sia in termini economici sia ambientali (Dematteis, 2013; Baldi, Marcantoni, 2016; Corrado, Dematteis, 2016), e spesso risultano essere le uniche in grado di garantire la permanenza delle popolazioni in contesti rurali e marginali (Cesaro, Morongiu, 2013).

Il capitolo quarto entra nel pieno del caso studio del sisma del Centro Italia 2016-2017. Nella traiettoria che abbiamo quindi delineato, è quindi possibile individuare il *fast disaster* dell'evento calamitoso dispiegarsi all'interno dello *slow disaster* dei processi di periferizzazione e marginalizzazione delle aree montane e interne italiane. Questo perché il sisma che a partire dal 24 Agosto 2016 sino ad arrivare al gennaio successivo colpisce l'Appennino centrale risulta essere un disastro socio-naturale tra i più rilevanti nella storia d'Italia, reso ancor più grave dalla particolare natura delle aree colpite. Zone in larga parte montane, spesso comprese in aree naturali protette, come il Parco nazionale del Gran Sasso o quello dei Monti Sibillini, composte per lo più da piccoli comuni e numerosissime frazioni. Molte ricerche empiriche che si sono confrontate con il post-disastro hanno dimostrato come tenendo insieme la dimensione del pre e post-disastro, si riesca a mettere in luce l'evento calamitoso come acceleratore di dinamiche socio-spaziali e politiche pregresse (Saitta, 2015), in cui gli interventi messi in campo per rispondere alla situazione fanno aumentare la velocità (Olori, Ciccozzi, 2016). Il post-disastro si configura in questo modo come un osservatorio privilegiato per un'osservazione e una riflessione più ampia sulle dinamiche sociali le tensioni di potere e le fratture che esistono in «tempo di pace», mostrandoci in una modalità accelerata dinamiche e processi che avremmo visto dispiegarsi in tempi molto più lunghi.

Laddove i disastri socio-naturali si configurano in un continuum, è il ruolo giocato dalla governance dell'emergenza e della ricostruzione che risultano di assoluta rilevanza per comprendere gli esiti dei processi nel post-disastro. In particolare, l'utilizzo della forma giuridica del Commissariamento si inserisce all'interno di un quadro generale di assenza di una normativa o di una legge nazionale che guidi i processi di ricostruzione, aprendo la possibilità a diverse forme di utilizzo dell'istituto del commissariamento. Queste diverse

possibilità di utilizzo della forma commissariale, che originano processi di governance differenti, traggono legittimazione nella straordinarietà dell'evento, anche se non sempre alla straordinarietà dell'organo si riconnette anche la straordinarietà del potere o dei poteri che esso può esercitare (Palamoni, 2017). La particolare forma di governance adottata nel contesto del Centro Italia, e i suoi effetti nei primi anni di post-sisma, saranno pertanto analizzati nel capitolo quarto. Qui si metterà in evidenza come il disperdersi dell'intervento di gestione dell'emergenza in una molteplicità di rivoli differenti, apparentemente acefali ma facenti riferimento ad una logica necessitante, comporterà di fatto un prolungamento della fase di recupero post-emergenza, e quindi all'esacerbarsi delle tendenze già in atto prima del sisma, lo spopolamento della montagna a favore delle aree urbanizzate prima di tutto.

È nel contesto di una ricostruzione che tarda a venire, che tuttavia iniziano a sperimentarsi i primi spazi di accelerazione più strettamente legati allo sviluppo e alla ripresa socio-economica dei territori colpiti. All'interno del discorso pubblico innescatosi con il terremoto emerge con forza infatti la questione che alla ricostruzione fisica si debba associare la ricostruzione sociale ed economica delle aree colpite. “Laboratorio Appennino”, oppure “Se si salva l'Appennino si salva l'Italia” sono solo alcuni degli slogan che compaiono nel dibattito pubblico, iniziando a riempire le testate giornalistiche e i convegni che si succedono. Ad agire queste retoriche sono da un lato i vari livelli dell'apparato pubblico (mesolivello regionale, struttura commissariale, etc.), dall'altro un composito mondo di attori della scena economica locale con un forte afflato di soggetti di tipo ibrido o lobbistico come Fondazioni e Istituti di ricerca privati.

Lo sviluppo diventa immediata prerogativa per la ricostruzione in senso ampio dei territori del cratere che sperimentano un declino socio-economico accelerato dall'evento catastrofico. Ciò contribuisce all'interpretazione della crisi del terremoto dentro una prospettiva di lungo periodo, quella della marginalizzazione dei territori appenninici. Per tale ragione, il caso del Centro Italia rappresenta un osservatorio privilegiato per osservare sia le dinamiche di sviluppo dei territori alti sia gli strumenti di governance utilizzati per far fronte alla ripresa.

In questa traiettoria saranno quindi presentati nel capitolo quinto alcuni casi, quello delle aree food di Amatrice e Castelluccio e quello dei Noccioleti, che hanno iniziato a porre le basi per un'accelerazione, legata a doppio filo a processi di patrimonializzazione e turistificazione, rispetto al tempo lungo di quella fase che la disastrologia definisce “recovery” (Centemeri, Topçu, Burgess, 2021). Allo stesso tempo, l'analisi approfondirà una tensione che vedremo dispiegarsi anche nella fase che sarà presentata nell'ultimo capitolo. In

un quadro di crescente depoliticizzazione (Moini, 2015) e di smontaggio della verticalità delle istituzioni (de Leonardis, 2009), alcuni soggetti di tipo ibrido quali fondazioni e enti di ricerca (Fondazione Merloni, ISTAO, Fondazione Symbola, ISNART) si porranno come interlocutori privilegiati sia per immaginare sia per orientare traiettorie e risorse di sviluppo nel post-sisma. In questo senso, si è inteso leggere i primi indirizzi di sviluppo come *starter* di trend che si sono dati nel medio-periodo.

Laddove l'intervento in tema di sviluppo dei territori colpiti in questa prima fase (2016-2021) rimaneva nell'alveo della competenza regionale e dell'intervento di privati e fondazioni locali, ciò che accade a partire dalla fine del 2021, è lo strutturarsi dell'intervento commissariale sul tema della ripresa socio-economica. In maniera sostanzialmente inedita infatti, nel post-sisma del Centro Italia lo sforzo di risorse pubbliche e della Struttura Commissariale non si esaurisce come di consueto nel processo di ricostruzione fisica, pubblica e privata, dei territori accidentati, bensì interviene sul tema dello sviluppo e della ripresa socio-economica. In questo modo si crea una demarcazione netta, nonché un *precedente*, rispetto agli altri casi di post-disastro, in cui appunto il ruolo del Commissario era esclusivamente demandato alla ricostruzione.

Questo spostamento, trasla la priorità a livello di struttura commissariale, comportando un'estensione quindi dal tempo (e dal campo) della ricostruzione a quello dello sviluppo. In questo modo si certifica il *carattere di emergenza*, e quindi di straordinarietà, per l'intervento sulle carenze strutturali di territori marginali e interni che con le loro scarse performance non concorrono alla crescita del PIL nazionale, in una logica rispondente a quella europea di subordinazione della coesione territoriale e sociale a quella economica (De Bonis, 2021).

Il primo passo di quello che può essere interpretato come un vero e proprio *turning point* (Stirling, 1998) è rappresentato dallo sblocco dei fondi CIS: la Struttura Commissariale, grazie al rapporto fiduciario che intercorreva tra l'allora Commissario Straordinario Giovanni Legnini e gli organi di Governo (in particolare la Presidenza della Repubblica), riesce a ottenere una quota di finanziamento per lo sviluppo, 160 milioni di euro a valere sui Contratti interistituzionali di Sviluppo che afferiscono al Ministero della Coesione Territoriale. Questa prima tranche di finanziamento è da intendersi come propedeutica, all'interno del complesso gioco di geometrie e alleanze interistituzionali tra gli organi dello Stato, all'ottenimento della più ampia quota destinata ai futuri progetti di linee di intervento sul tema "sviluppo", ottenuti nel quadro del PNRR attraverso il "Piano Complementare Aree Sisma 2009-2016". Rinominato poi *Next Appennino*, conterà di 1,78

miliardi, una cifra ragguardevole per il relativo contesto cui è destinata, quasi equivalente - da sola - a quella che nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è destinata alla montagna italiana nel suo complesso². Un finanziamento, quindi, di difficile replicabilità, su temi solitamente a competenza regionale, gestito, in questo caso, dalla struttura commissariale. L'ultimo capitolo del lavoro si sviluppa pertanto attraverso l'analisi dell'azione Commissariale in tema di sviluppo economico, individuandone la specificità della governance, le misure messe in campo e i primi risultati, nonché evidenziando le implicazioni di utilizzo di tale dispositivo. Il modello di distribuzione di risorse e responsabilità nella fase di rilancio economico diviene in questo senso simile a quello della fase emergenziale, dove il carattere commissariale dell'azione di governance, dopo aver fatto proprio il dominio del tempo dell'emergenza, finisce per esautorare le comunità locali dalle funzioni di progettazione e pianificazione dei futuri possibili.

Metodi e tecniche della ricerca

All'interno del presente elaborato ho privilegiato un approccio metodologico di tipo qualitativo, mantenuto nelle diverse fasi della ricerca.

Una volta definito campo e oggetto della ricerca ho iniziato da un lato il reperimento della letteratura che mi avrebbero aiutato da un punto di vista teorico ad inquadrare meglio l'oggetto della mia analisi. Infatti intendendo l'evento calamitoso in un continuum tra il tempo prima e dopo il disastro, tenendo conto di quelle condizioni antecedenti all'evento disastroso che configurano la società, il suo rapporto con l'ambiente e con la dimensione politica della stessa (Kreps, 1995), primariamente il lavoro di ricerca ha inquadrato i sismi all'interno della parabola discendente delle aree montane e interne italiane, attraverso l'analisi della letteratura e la realizzazione di interviste (4) volte a storicizzare le politiche di sviluppo rivolte a tali aree.

Secondariamente ho proceduto alla costruzione dell'elenco dei soggetti da intervistare, più strettamente legati al caso in oggetto. Questi erano composti da un lato, da coloro che nel lavoro saranno definiti i *soggetti dello sviluppo*, ossia interlocutori appartenenti principalmente a Fondazioni e Istituti di ricerca, promotori di narrazioni,

² Si deve in questo conteggio escludere il Piano Borghi, che però afferisce ai fondi del Ministero della Cultura all'epoca guidato da Dario Franceschini, esponente del Partito Democratico. L'operazione considerata il trionfo del "piccolo è bello" (si veda "Contro i borghi", d) è frutto di una operazione culturale ad opera proprio del gabinetto di Franceschini, il quale è stato ministro per i beni e le attività culturali nei governi Renzi, Gentiloni, Conte II e Draghi, per un periodo totale di più di sette anni, divenendo così il ministro che più a lungo ha guidato il dicastero.

politiche e discorsi sullo sviluppo nel post sisma (4). A questi si affiancheranno interviste di tipo esplorativo ad alcuni interlocutori privilegiati (Corbetta, 2015) con conoscenze specifiche legate ad alcuni dei casi studio presi in esame (4).

Dall'altro, l'elenco si compone dei soggetti più strettamente legati alla governance dello sviluppo guidata dal Commissario Straordinario, quelli più squisitamente politici (5) nonché coloro che ricoprivano ruoli tecnici (3).

In tutti i casi ho adottato la tecnica dell'intervista semi-strutturata, realizzata predisponendo una prima traccia contenente gli argomenti che si intendeva affrontare durante il colloquio, con la possibilità di poter però impostare liberamente la conversazione, di soffermarsi ulteriormente su alcuni aspetti e di approfondire altri introdotti dall'intervistatore (Corbetta, 2015). La flessibilità nel condurre la conversazione è stata la motivazione per cui ho scelto di utilizzare questa tecnica. Ad eccezione di un caso, non mi sono state chieste in anticipo le tracce delle interviste: tuttavia, nel momento in cui mi mettevo in contatto con gli interlocutori individuati - principalmente attraverso uno scambio avvenuto via mail -, chiarivo sin da subito il mio ruolo e il motivo per il quale li stavo contattando, cercando di delineare in modo sintetico le tematiche sulle quali avrei voluto concentrare la conversazione.

Nelle diverse fasi della ricerca la revisione della letteratura (prettamente scientifica e divulgativa), è stata accompagnata all'analisi della rassegna stampa locale e nazionale, nonché di blog e di social network.

La dimensione quantitativa della ricerca ha riguardato principalmente il dispositivo Commissariale messo in atto per lo sviluppo delle aree colpite dal sisma, il Piano Nazionale Complementare Sisma 2009-2016. In particolare, la digitalizzazione delle fonti e l'elaborazione attraverso il software Excel dei risultati dei bandi esito del Piano Nazionale Complementare per realizzare, laddove possibile, un'analisi statistica degli stessi.

La ricerca empirica

Definire con esattezza quando è cominciato e quando è finito il lavoro di indagine diretta strettamente relativo alla ricerca da cui scaturisce tale elaborato non è cosa semplice. Come anticipato, questo si inserisce nel solco dell'attività svolta con il collettivo Emidio di Treviri, quindi è evidente che le esperienze anteriori alla ricerca qui presentata, e aventi gli stessi oggetti in questione, si costituiscano già come momenti di esplorazione e accesso al campo della ricerca.

Tutto il complesso di lavoro ha risentito tuttavia significativamente di due eventi connessi. Da un lato l'evento pandemico che nei suoi differenti momenti di lockdown ha limitato fortemente spostamenti e attività di ricerca. Dall'altro, la perdita di mio padre causata appunto dal Covid-19, che ha minato profondamente la serenità e la linearità del mio percorso.

Tuttavia, è possibile tentare di scandire alcuni momenti che hanno caratterizzato l'indagine diretta, a partire dalle prime fasi più esplorative che si sono caratterizzate attraverso sopralluoghi, raccolta di testimonianze informali, partecipazione a incontri e assemblee pubbliche, nonché seminari e conferenze nei luoghi oggetto di ricerca. In questo modo è stato possibile osservare ed esplorare le dinamiche dei processi analizzati nel loro svolgersi all'interno della sfera pubblica. La presenza sul campo ha permesso di interagire con individui, associazioni e comitati con i quali si sono inoltre condivisi numerosi momenti di socialità (feste, riunioni, escursioni). Questa fase si è svolta in periodi non continuativi che intercorrono dai mesi di gennaio 2021 fino a maggio 2022. La mia presenza nell'area del cratere è stata gestita logisticamente attraverso l'affitto di un appartamento a Meschia, una frazione del Comune di Roccafluvione, in provincia di Ascoli Piceno, a 750 metri sul livello del mare e in cui risiedono 3 abitanti.

A partire da maggio 2022 fino a febbraio 2023 ho invece realizzato le interviste semi strutturate ai soggetti elencati nella tabella al termine del paragrafo. Nonostante l'evento pandemico abbia reso maggiormente fluida la modalità telematica per lo svolgimento di qualunque attività, ho preferito - laddove possibile - realizzare tali interviste di persona. Queste si sono svolte principalmente tra alcuni comuni del cratere del sisma e la città di Roma, dove si trova la sede istituzionale e operativa della Struttura Commissariale.

Essendo molti degli intervistati impiegati direttamente in ruoli istituzionali di rilievo, il contatto, la definizione dell'incontro e il realizzarsi dell'intervista non sono sempre stati immediatamente realizzabili. Non è capitato di rado che, nonostante l'appuntamento e lo spostamento a Roma per realizzare tali incontri, i miei interlocutori annullassero l'incontro per sopraggiunti motivi istituzionali, rendendo vani i miei spostamenti. Per la stessa ragione, alcune interviste sono state condotte in porzioni di tempo limitate e in alcuni casi questo ha comportato l'impossibilità di approfondire delle questioni emerse nella discussione e non preventivate o di toccare superficialmente alcune delle questioni presenti nelle tracce delle interviste. Tuttavia, a parte un paio di casi, è possibile evidenziare una generale disponibilità di tempi e spazi da parte degli intervistati.

Elenco intervistate e intervistati

Governance Sisma Centro Italia	
Giovanni Legnini	Ex Commissario Straordinario Sisma
Guido Castelli	Commissario Straordinario Sisma
Daniela Aiuti	Struttura Tecnica Sisma
Paolo Pigliacelli	Struttura Tecnica Sisma
Romano Benini	Responsabile Piano Nazionale Complementare
Fabrizio Curcio	Capo Dipartimento Protezione Civile
Elisa Grande	Ex Capo Dipartimento Casa Italia
Massimo Sargolini	Esperto struttura Tecnica PNC

I soggetti dello sviluppo nel post sisma	
Gian Mario Spacca	Vice Presidente Fondazione Merloni
Pietro Marcolini	Ex Presidente Fondazione ISTAO
Roberto di Vincenzo	Presidente ISNART-Officina Italia
Fabio Renzi	Segretario Generale Fondazione Symbola
Maria Maranò	Referente Legambiente per il PNC
Alberto Cicarè	Componente Forum Paesaggio Marche
Mario Morgoni	Ex Deputato del PD nella XVIII legislatura per la circoscrizione Marche
Francesco Ameli	Segretario Provinciale PD Piceno Capogruppo PD Ascoli Piceno
Costantino Mariani	Capogruppo di Castelraimondo Insieme

Storicizzazione politiche di sviluppo aree montane	
Marco Bussone	Presidente UNCEM - Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani
Daniela Storti	Esperta di sviluppo rurale, CREA/SNAI
Luciano De Bonis	Ordinario Urbanistica, Società dei Territorialisti/e
Raffaella di Napoli	Esperta LEADER, CREA

Capitolo Primo. La marginalità territoriale e le teorie dello sviluppo

Introduzione

Prima di entrare nel merito delle politiche di sviluppo che hanno interessato le aree interne e montane del nostro paese, può essere utile dar conto dei principali approcci teorici alle differenze territoriali. Ciò che viene proposto in questo primo capitolo è una breve ricostruzione storica del paradigma dello sviluppo partendo, nel primo paragrafo, dalla nascita dei concetti di sviluppo e (quindi) di sottosviluppo che vanno definendosi dal Secondo Dopoguerra, fino ad arrivare alla crisi del paradigma stesso.

La crisi del paradigma dello sviluppo implica l'emergere di teorie che a fronte di questa crisi cercheranno nuove evoluzioni epistemiche, come si vedrà nel secondo paragrafo, a partire da una diversa concettualizzazione, o un superamento, del vecchio paradigma. Il dibattito su uno sviluppo alternativo sarà fortemente influenzato dall'irrompere della problematica ambientale-ecologica grazie al celebre rapporto *The Limits of Growth*.

Nell'ultimo paragrafo infine si introdurrà il tema delle disparità territoriali nel contesto italiano con particolare riferimento agli approcci che hanno guidato i tentativi di riequilibrio delle aree interne e montane del Paese.

1.1 Sviluppo: origini di un concetto

L'idea di sviluppo a cui oggi si fa riferimento all'interno di questo lavoro deriva dalla riflessione sviluppatasi tra '800 e inizio '900 riguardo i processi di trasformazione verso la modernità. In particolare, nella riflessione sociologica, da Tonnies, con le sue riflessioni su comunità e società, a Durkheim, con il passaggio dalla solidarietà meccanica a quella organica, a Weber, con l'azione razionale contrapposta a quella tradizionale e affettiva. Con la transizione dal feudalesimo al capitalismo l'idea comune è che la modernità, considerata come un tratto specifico dell'Occidente, sia un processo verso cui tutti dovranno convergere.

Lo stesso Weber sostiene che «se questo sviluppo ha avuto luogo solo in Occidente, il motivo va ricercato in determinati tratti dello sviluppo generale della sua civiltà, che sono specifici di esso soltanto» (Weber, 1993), individuando tra questi lo Stato in senso moderno, il diritto e la cultura. La modernità è quindi una categoria residuale, intesa come tutto ciò che si può riscontrare nei paesi moderni, quelli europei appunto, in contrapposizione alla tradizione, che è tutto ciò che al contrario non è moderno.

La *categoria di analisi* dello sviluppo si istituisce per la prima volta con Truman nel 1949, e l'assenza di sviluppo - il sottosviluppo, appunto - viene individuata come questione problematica, poiché identificata come carenza, come caratterizzante di un' «economia primitiva e stagnante» (Truman, 1949). All'interno di quello che Rist (1997) definisce come l'inizio dell' «l'era dello sviluppo», ossia il discorso sullo «stato dell'Unione» tenuto da Truman il 20 gennaio del 1949, si legge nel punto IV:

In quarto luogo, dobbiamo lanciare un nuovo programma che sia audace e che metta i vantaggi del nostro progresso scientifico e industriale al servizio del miglioramento e della crescita delle regioni sottosviluppate. Più della metà delle persone di questo mondo vive in condizioni prossime alla miseria. Il loro nutrimento è insufficiente. Sono vittime di malattie. La loro vita economica è primitiva e stagnante. La loro povertà costituisce un handicap e una minaccia, tanto per loro quanto per le regioni più prospere. Per la prima volta nella storia l'umanità è in possesso delle conoscenze tecniche e pratiche in grado di alleviare la sofferenza di queste persone.

Gli Usa all'interno di questa visione diventano la nuova potenza egemone che propone una via di uscita ai paesi sottosviluppati, offrendo loro la possibilità di raggiungere i medesimi livelli di sviluppo, in accordo con i Paesi stessi. Per realizzare tale obiettivo, gli Stati Uniti si candidano alla guida del nuovo ordine internazionale, intervenendo attraverso politiche di sviluppo - la *cooperazione allo sviluppo* - nei paesi sottosviluppati. La cooperazione allo sviluppo diventa pertanto lo strumento di politica estera che differenzia una politica imperialista da una politica di tipo egemonico. In un mondo diviso tra due blocchi, quello americano e quello sovietico, e in piena fase di decolonizzazione tra Asia e Africa, le politiche Usa di cooperazione allo sviluppo rappresentano una strategia atta al recupero di un'egemonia su questi Paesi per scongiurare l'inserimento degli stessi nella sfera di influenza sovietica. Laddove, sino a quel momento, le società non erano mai state

destinatario di tali politiche, ora il *progetto dello sviluppo* (McMichael, 2019) diventa il disegno economico di ordine mondiale degli Stati Uniti. Il *fenomeno sviluppo* - o meglio la mancanza di questo, il sottosviluppo - diventa un pertanto un *problema* (Freyssinet, 1966) principalmente per le ragioni di contesto in cui questa riflessione si sviluppa:

Quando questo *fenomeno* determina scandalo e chiede interventi, suscita passioni e prese di posizioni politiche, stimola analisi e ricerche, diventa un *problema*. Nel senso che chiede di essere spiegato e chiede che siano individuati i metodi e reperiti i mezzi per risolverlo. Vi sono elementi di contesto che intervengono nel sorgere del *problema* stesso. Il più rilevante è probabilmente lo “scoppio”, pochi mesi dopo la fine della seconda guerra mondiale, della cosiddetta guerra fredda. Essa incastonò i paesi del “sottosviluppo” - quello che poi si sarebbe chiamato Terzo Mondo, in un gioco nel quale essi hanno finito per essere semplici pedine di una partita a scacchi planetaria nella quale la posta era, appunto, l’obiettivo mitico dello sviluppo. Non stupisce che, nella rinnovata e febbrile attenzione per un mondo non occidentale fino ad allora guardato con curiosità esotica e lasciato, nel migliore dei casi, all’interesse degli etnologi e poi degli antropologi, il tema dello sviluppo/sottosviluppo sia divenuto uno di quelli che più hanno attirato le scienze sociali (Bottazzi, 2007).

Il sottosviluppo diventa pertanto una nuova categoria di analisi, e molti economisti dello sviluppo affiancano come consulenti i nuovi governi. Questa categoria di analisi nasce dapprima, quindi, attraverso l’osservazione e il lavoro sul campo di questi economisti, non a livello teorico all’interno dell’accademia. Secondo tali economisti lo sviluppo è inteso come crescita economica misurata dal PIL, tant’è che per almeno un ventennio, crescita (*growth*) e sviluppo (*development*) saranno considerati sinonimi.

Seppur l’economia abbia inequivocabilmente rivestito un ruolo fondamentale nel definire la teoria dello sviluppo, non si può non considerare che già all’interno delle teorie classiche della modernizzazione - prima dell’elaborazione della teoria della dipendenza - venissero poste questioni che riguardavano la complessificazione del *problema sviluppo*, sottolineando la necessità di una cooperazione tra le scienze sociali e problematizzando un’ottica esclusivamente economica. Come sottolinea Myrdal (1971):

I problemi economici non possono essere studiati isolatamente, ma solo inseriti nel loro contesto demografico sociale e politico. [...] Il concetto informatore è stato quello di ritenere che storia e politica, teoria e ideologia, strutture e livelli economici, stratificazione sociale,

agricoltura, industria, incrementi demografici, sanità e istruzione, e via dicendo, non devono essere analizzati isolatamente, ma inquadrati nei loro rapporti reciproci. [...] Ci rendiamo conto di quanto tutti i problemi della vita siano complessi e non possono essere distribuiti nelle caselle delle nostre discipline accademiche tradizionali, per trattarli poi alla stregua di problemi economici, psicologici, sociali o politici.

Nonostante questa crescente sensibilità - il riferimento a fattori extra-economici iniziava a germogliare anche nelle prime analisi del sottosviluppo -, è inequivocabile tuttavia quanto sia a livello accademico sia nella sfera strettamente politica l'economia abbia svolto un ruolo indiscutibile nella costruzione di una *teoria dello sviluppo* (Bottazzi, 2007; Meier e Seers, 1984).

Gli economisti dello sviluppo, che con le *teorie della modernizzazione* hanno segnato in termini interpretativi e di azione politica gli anni '50 e '60, sostengono principalmente la presenza di blocchi interni nei paesi sottosviluppati, i quali li costringono all'interno di un *circolo vizioso*.

Pur nella diversità delle applicazioni, infatti, il modello del circolo vizioso trovava sostanziale unità. Il sottosviluppo infatti veniva considerato come risultato di fattori endogeni, tipici quindi delle caratteristiche interne alle società e delle economie dei paesi sottosviluppati. Non più quindi l'esito di ostacoli o carenze specifiche, bensì un insieme di carenze o ostacoli spiegati in un processo circolare, in uno *status* di circolarità che si autoalimenta.

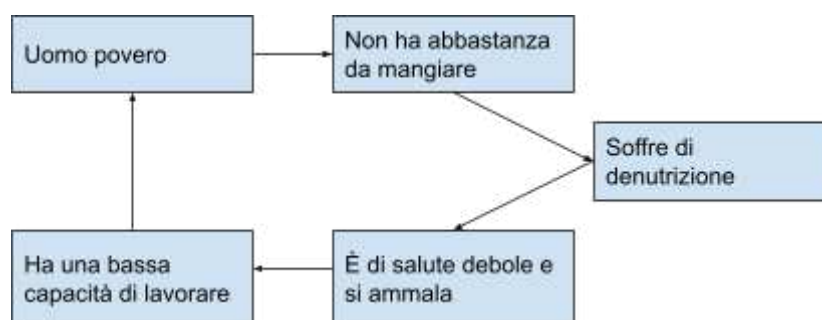


Figura 1.1. *Un uomo è povero perché è povero*. Fonte: Nurske, 1953.

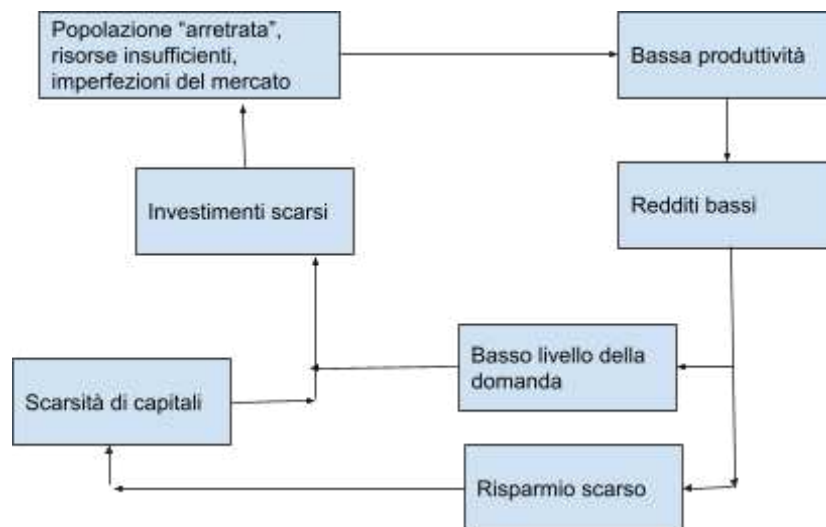


Figura 1.2, *Esempio di circolo vizioso*. Fonte: Viner, Mier e Baldwin.

La via di uscita indicata dai *pionieri* dell'economia dello sviluppo, che si traduceva quindi in indicazioni di politiche direttamente da mettere in campo, era che si compisse uno sforzo iniziale tale da permettere ai processi di sviluppo economico e modernizzazione di darsi all'interno delle società sottosviluppate. I flussi di capitale, necessariamente provenienti dall'esterno, si dimostravano, secondo queste teorie, come la condizione di maggiore rilevanza per la realizzazione dei *take-off* funzionali alla rottura del circolo vizioso.

Molteplici e talvolta eterogenee le "ricette" per lo sviluppo: da chi riteneva che il mercato lasciato libero avrebbe portato progresso (Viner), a chi sosteneva che lo scambio sfavorevole tra manifattura e prodotti primari avrebbe penalizzato la crescita dei paesi sottosviluppati (Singer, Prebisch), oppure chi incalzava la necessità di un intervento pianificatore statale (Rostow, Myrdal), e molte altre.

Nonostante il ventaglio di posizioni contrapposte, le politiche di sviluppo messe in atto negli anni '50 rispondevano a una sorta di pensiero unico articolato in alcuni convinzioni (Bottazzi, 2007): *i)* scelte politico-economiche appropriate avrebbero rapidamente permesso la crescita delle economie sottosviluppate; *b)* le caratteristiche e le ragioni del sottosviluppo erano uguali per tutti, a prescindere che si parlasse dell'America Latina, dell'Asia o del Mezzogiorno d'Italia, quindi ovunque si sarebbe utilizzata la stessa ricetta. La struttura teorica sottesa è pertanto che i processi di sviluppo si sarebbero realizzati attraverso un'evoluzione lineare, continua e cumulativa, sostenuta politicamente e economicamente dalle istituzioni finanziarie internazionali nate dopo la seconda guerra mondiale, come il Fondo Monetario Internazionale (IMF) e la Banca Mondiale (WB); *c)* la crescita economica -

sostenuta dall'iniezione di capitale - come obiettivo principale da raggiungere. Lo sviluppo - *development* -, inteso come cambiamento dei caratteri complessivi della società, sarebbe disceso automaticamente dalla crescita della produzione e della produttività - *growth* -; d) l'industrializzazione come unica strada per realizzare una crescita e uno sviluppo sostenuti e stabili nel tempo, in quanto il settore era caratterizzato da un maggior rapporto capitale/prodotto; e) la centralità dei governi nella gestione delle politiche di sviluppo attraverso una programmazione-pianificazione dettagliata degli obiettivi e delle risorse da mettere in campo, come era stato mostrato ad esempio dal New Deal roosveltiano e dal Piano Marshall, ma anche dalla pianificazione sovietica.

Molteplici furono gli elementi criticati nella teoria della modernizzazione - dalla linearità e unicità della via allo sviluppo, alla dicotomia tradizione/modernità, ecc, - e che apriranno la strada alle posizioni e teorie alternative che vedremo nei paragrafi successivi nascere principalmente in America Latina.

1.1.1 La svolta del *Terzo Mondo* e il *desarrollismo*

A metà degli anni '50 iniziano a entrare all'interno del dibattito le prime posizioni che pongono i paesi sottosviluppati in una condizione differente rispetto a quella individuata dagli economisti dello sviluppo. A Bandung, infatti, nel 1955 il cosiddetto *Terzo Mondo* - termine utilizzato per rivendicare l'alterità rispetto al bipolarismo in corso - si ritrova per la prima volta a discutere della propria posizione, con la pretesa di poter avere voce. Qui la Cina, che partecipa alla conferenza come paese decolonizzato, porta avanti i cinque principi della coesistenza pacifica, già utilizzati per regolare i propri rapporti con l'India. Nel 1955 iniziò a prendere forma quello che poi nel 1961 sarebbe diventato il *Movimento dei non allineati*, con l'obiettivo di creare una terza posizione svincolata dalla quella della guerra fredda. Tali posizioni mettono quindi sotto accusa lo schema teorico eurocentrico, storico e l'inconsistenza della dicotomia tra tradizione e modernità.

In particolare sarà l'America latina a elaborare teorie e proposte economico-politiche che si pongono l'obiettivo di uscire da una situazione di subordinazione e stagnazione. Infatti gli stati latinoamericani venivano dalla crisi del modello primario-esportatore, sul quale si fondavano i loro sistemi economici, legando a doppio filo le economie nazionali alle esportazioni di materie prime. Laddove inizialmente tale modello riuscì a far uscire le economie latinoamericane da una stagnazione che aveva caratterizzato gli anni a cavallo tra il XIX e XX secolo, nel medio/lungo periodo si dimostrò del tutto inadeguato, causando una

condizione di dipendenza strutturale dei bilanci pubblici dalle esportazioni di materie prime. Il forte orientamento alle esportazioni rende infatti l'economia vulnerabile sia alle fluttuazioni cicliche della domanda internazionale, sia ai cambiamenti strutturali che periodicamente modificano l'organizzazione produttiva dei paesi capitalistici avanzati³.

È in tale contesto che Raúl Prebisch⁴, divenuto Segretario esecutivo della CEPAL⁵ (Commissione Economica per l'America Latina) nel 1950, tentò di cambiare questa condizione di estrema arretratezza e subordinazione attraverso l'elaborazione di una nuova strategia di sviluppo, il *desarrollismo*, che introduceva le categorie di centro/periferia, in alternativa a quelle sviluppo/sottosviluppo, opponendosi alla teoria dei vantaggi comparati di Ricardo. Secondo il *desarrollismo*, infatti, i paesi periferici sarebbero stati cristallizzati dentro al ruolo di produrre ed esportare beni agricoli e materie prime, in un modello *hacia afuera*, in cui non potranno avere mai un vantaggio comparato nella vendita, quanto piuttosto un deterioramento della merce di scambio, producendo così uno scambio ineguale. La strategia di sviluppo proposta all'interno del *desarrollismo* definita ISI (*Industrialización por sustitución de importaciones*), prevede al contrario un modello *hacia adentro*, che consiste principalmente in una strategia di industrializzazione al fine di sostituire le importazioni. L'elemento di novità portato dagli strutturalisti latinoamericani è rappresentato dal ruolo attivo che viene riconosciuto allo Stato, cui viene affidato il compito di dirigere gli investimenti e di individuare la strategia industriale da percorrere. Si parla in tal senso di periodo "dirigista", durante il quale l'elemento di discontinuità rispetto al modello primario-esportatore era quello di far accrescere le capacità produttive degli Stati della regione, interrompendo, quindi, la debolezza strutturale che ne caratterizzava le economie. In sintesi, il contributo sostanziale degli strutturalisti è stato quello di indirizzare ideologicamente un modello (quello ISI) che è di per sé neutro, cioè non appartenente ad una specifica scuola di pensiero economico, favorendo uno sviluppo industriale verso l'interno

³ Esempi degli effetti della dipendenza strutturale si manifestarono con le due guerre e la Grande Depressione del '29, in cui si verificarono forti contrazioni della domanda di materie prime e una forte riduzione degli investimenti esteri in America Latina, portando l'intera regione in una grave crisi economica caratterizzata da una caduta verticale delle esportazioni, con conseguenze drammatiche sul deficit fiscale e quindi sulle importazioni.

⁴ Raúl Prebisch (1901-1986). Economista argentino, ricoprì incarichi di primo piano nel definire le politiche economiche del suo Paese fin dagli anni Trenta, nonché nell'analisi dei problemi socio-economici dell'America Latina e del Terzo Mondo. La sua produzione è vasta, tra le sue opere più importanti troviamo *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (1963), *Capitalismo periférico. Crisis y transformación* (1981) nonché la sua ultima opera, *La crisis del desarrollo argentino* (1986).

⁵ La CEPAL, una delle cinque commissioni regionali delle Nazioni Unite, venne creata il 25 febbraio del 1948 per contribuire allo sviluppo economico dell'America Latina e rafforzare le relazioni economiche tra i Paesi membri, incentivando l'integrazione regionale latinoamericana. Successivamente, il suo lavoro è stato esteso anche agli stati caraibici.

(desarrollo hacia adentro) e contrapponendolo al modello economico che aveva caratterizzato gli stati latinoamericani fino a quel momento, e cioè basato sulle esportazioni di materie prime. Il tutto sotto l'azione propulsiva dello Stato. Questa sarà l'idea di fondo che caratterizzerà l'approccio della CEPAL dagli anni '50 fino agli anni '80.

A partire dagli anni '50 i paesi dell'America latina iniziano pertanto ad adottare questa strategia, in cui l'aumento dei salari sarebbe dovuto andare di pari passo con l'aumento della domanda. Le politiche desarrolliste portano tuttavia ad una crescita dell'inflazione, della disoccupazione e l'ingresso in una pericolosa fase di recessione, che sfociano in forti conflitti sociali e infine nell'instaurazione di dittature militari. Ciò dipese da molteplici fattori, di cui due in particolare catalizzarono le critiche dei filoni della dipendenza discordanti con le posizioni della CEPAL (Scidà, 2000), principalmente neo-marxisti: *i)* l'incapacità dei governi di accrescere il mercato interno derivante dalla non attuazione di un'ampia e più egualitaria redistribuzione dei redditi e delle risorse, in particolare della terra, orientando in questo modo il settore industriale nascente a rispondere sostanzialmente alla domanda di beni di lusso; *ii)* l'incapacità dello Stato di regolare gli investimenti stranieri crescenti e di controllare gli interessi e le attività delle filiali multinazionali prevalentemente americane, le quali parevano riuscire a plasmare le politiche pubbliche dei paesi ospiti a proprio vantaggio. Infatti, seppur il desarrollismo proponesse un modello economico hacia adentro, in cui l'industrializzazione era sostitutiva delle importazioni, «gli strutturalisti della CEPAL non abbandonano l'idea della percorribilità di una via capitalistica allo sviluppo sostenuta dallo stato e dalla borghesia come principali agenti storici» (Vitale, 1998).

1.1.2 Dalla crisi del desarrollismo alla teoria della dipendenza e del Sistema-Mondo

Il fallimento delle politiche desarrolliste ha comportato la necessità di una nuova elaborazione che andasse a sviluppare lo studio analitico di Prebisch. La *teoria della dipendenza*, che appunto discende da queste nuove riflessioni, pone più strettamente al centro i rapporti e le dimensioni del potere e della politica in una prospettiva neocolonialista. La riuscita o meno di un processo di sviluppo di un paese periferico non dipende tanto da questioni endogene, quanto piuttosto dalla volontà dei paesi centrali. Il centro determina un'asimmetria nella relazione con la periferia, definendo così la *dipendenza*, e alimentandola

continuamente attraverso l'espropriazione di ricchezza di quest'ultima. La risposta che i dependentisti danno al quesito di partenza degli sviluppisti, ossia qual è la causa che impedisce l'accumulazione di capitale, trova pertanto una risposta differente: il surplus prodotto dalle periferie è espropriato da parte dei Paesi centrali attraverso il differenziale dei prezzi, il progressivo deterioramento dei termini di scambio, il non investimento dei profitti stranieri in loco e lo scambio ineguale. Lo sviluppo e il sottosviluppo sono pertanto due facce della stessa medaglia, come indica Gunder Frank (uno dei maggiori esponenti della teoria della dipendenza), e il sottosviluppo non è più individuato come una caratteristica strutturale e originaria di un paese, bensì come storicamente determinata. Infatti, come sostiene Frank in numerose pubblicazioni (1968;1970) sin dal periodo coloniale il settore arretrato non era affatto isolato ma ben connesso al settore moderno a cui regolarmente forniva, ad esempio, forza lavoro fresca e a basso costo. Il settore arretrato, che attraverso questa relazione accresceva il suo sottosviluppo, era quindi parte del sistema capitalistico, in quanto funzionale alla persistenza del settore moderno. Non vi era sostanzialmente «nessuna separazione tra settore arretrato e moderno essendo semplici anelli concatenati funzionali allo sviluppo capitalistico del centro» (Scidà, 2000).

Il tentativo cileno, seguito molto da vicino da Gunder Frank, e quello di altri paesi dell'America latina, di dare vita ad un processo di sviluppo autonomo, che si consentisse di riappropriarsi delle forze produttive e di redistribuire le risorse, naufragò tuttavia a causa dell'instaurarsi di dittature militari e boicottaggi sostenuti dal governo USA, preoccupato della troppa vicinanza di questi paesi. Il paradigma della dipendenza tuttavia non si scontra solamente con le opposizioni militari che ne impediscono la realizzazione: quella struttura analitica, infatti, non sarà più sufficiente per spiegare alcune dinamiche che si sarebbero affacciate nel corso degli anni '70. Tra queste la crisi mondiale e la ristrutturazione del capitale produttivo e finanziario, che porteranno a quel fenomeno che verrà definito "globalizzazione", la cui integrazione crescente dei mercati e la creazione di catene globali di valore hanno modificato le dinamiche di potere e di dipendenza, la "fine" del Terzo Mondo, caratterizzata dall'emergenza dei NICs (New Industrialised Countries), dei NACs (New Agricultural Countries), e degli OPEC (Organization of Petroleum Export Countries), che impongono un aumento del prezzo del petrolio come scelta politica per fare aumentare i costi di produzione dei capitalisti occidentali. Allo stesso tempo le due grandi potenze iniziano a vacillare, gli USA sotto il peso dell'indebitamento e l'URSS ormai verso il crollo, mentre il sud est asiatico si va velocemente industrializzando con un modello orientato verso l'esterno, rafforzando così la dipendenza dal mercato internazionale, e mandando in crisi la teoria della

dipendenza, come ammetterà lo stesso Gunder Frank nel 1977 (*Dependence Is Dead, Long Live Dependence and the Class Struggle: An Answer to Critics*).

Negli anni '80 il Mondo non era quindi più analizzabile come insieme di stati-nazione, perché ormai totalmente destrutturato, e si prospettava la necessità di elaborare un nuovo paradigma per lo sviluppo. Sulle ceneri di alcune delle categorie elaborate dai dipendentisti, Gunder Frank, Wallerstein e Arrighi⁶ diventano tra i maggiori esponenti della teoria del Sistema-Mondo (*World System Analysis*), producendo un quadro teorico maggiormente in grado di rappresentare i processi storici in atto. La prima innovazione analitica riguarda l'unità di analisi che si dà la scuola, ossia quella di *sistema-mondo*, intesa come un organismo con un ciclo di vita, caratterizzato da un sistema sociale con, come indica Wallerstein, «confini, strutture, gruppi, regole di legittimazione e di coerenza» (Wallerstein, 1974). In secondo luogo la categoria di economia sociale, con cui si indica una particolare modalità di divisione del lavoro all'interno di uno spazio tempo definito, che si definisce perché caratterizzata da specifiche modalità di produzione, appropriazione e utilizzo del surplus. Poiché le singole entità che definiscono questo spazio sono connesse tra loro in modo organico, ciò che si produce all'interno di queste deve essere analizzando osservando la totalità di cui fa parte, attraverso un approccio che tenga il più possibile conto di come il sistema si è evoluto nel suo complesso, in una relazione determinata sia socialmente sia storicamente. L'economia sociale viene quindi individuata come la discriminante per individuare diversi sistemi storici coesistenti, in particolare: mini-sistemi, imperi-mondo e, le più complesse, economie-mondo.

⁶ Ognuno di questi studiosi ha contribuito in modo significativo alla comprensione delle dinamiche del sistema-mondo, ma con approcci e focus differente.

Immanuel Wallerstein (1930-2019) è un sociologo e storico statunitense, noto per aver sviluppato la teoria del sistema-mondo moderna, che ha descritto nel suo lavoro principale *The Modern World-System*. La sua teoria analizza il capitalismo come un sistema-mondo che si è sviluppato a partire dal XV secolo. La teoria di Wallerstein enfatizza l'ineguaglianza e lo sfruttamento sistemico tra le diverse zone, sostenendo che il capitalismo globale sia caratterizzato da un ciclo di accumulazione e crisi che perpetua la disuguaglianza.

Andre Gunder Frank (1929-2005), sociologo tedesco, come abbiamo visto è uno dei maggiori esponenti della teoria della dipendenza, esplorata principalmente nel suo lavoro *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. Qui l'autore si concentra su come lo sviluppo e il sottosviluppo siano due facce della stessa medaglia, sostenendo che il sottosviluppo sia prodotto dallo sviluppo delle economie più avanzate.

3. Giovanni Arrighi, economista e sociologo italiano, ha approfondito la teoria del sistema-mondo con un focus particolare sulle dinamiche di accumulazione e sui cicli di egemonia globale. La sua opera principale *The Long Twentieth Century* esplora come le diverse potenze *hegemoniche* (come l'Olanda, la Gran Bretagna e gli Stati Uniti) hanno dominato il sistema-mondo attraverso cicli di accumulazione e declino. La teoria di Arrighi si concentra quindi sui cicli di accumulazione e sulla transizione delle potenze egemoniche, enfatizzando la natura ciclica e temporale delle dinamiche di potere globale.

Riassumendo, Wallerstein fornisce una visione strutturale del capitalismo globale, Frank mette in luce il ruolo della dipendenza e dello sfruttamento nella creazione del sottosviluppo, mentre Arrighi esplora i cicli di accumulazione e le transizioni di egemonia.

Il sistema capitalistico è definito l'*economia-mondo moderna*, e inizia a formarsi in Europa a partire dal sedicesimo secolo, per poi consolidarsi all'inizio del '900. Alcuni dei suoi tratti fondamentali sono l'accumulazione senza fine di capitale e la divisione assiale del lavoro. L'accumulazione senza fine del capitale si realizza poiché si connettono mercati e produzioni sia dal punto di vista spaziale sia temporale, ottenendo una divisione del lavoro organizzata in modo gerarchico su tre livelli: il centro, la periferia e la semi-periferia. Le aree periferiche si vedono sottratta ricchezza da parte del centro, attraverso le asimmetrie che caratterizzano gli scambi commerciali (recuperando così le categorie della teoria della dipendenza). In secondo luogo il concetto di piani di operatività del capitale, che vedono come tratti specifici la divisione assiale del lavoro, inteso come il movimento attraverso cui accumulazione e appropriazione di plus valore si danno all'interno dello spazio mondiale, e il sistema interstatale, in cui molteplici sistemi politici sono interdipendenti, in una struttura politica a livello mondiale. Attraverso questo apparato analitico, basato sull'individuazione del sistema-mondo come unità di analisi, si sposta l'attenzione dallo studio circoscritto di una nazione e della sua economia ad un livello più globale, permettendo di poter meglio osservare ed indagare il capitalismo in un'ottica mondiale, e quindi collocando su una scala mondiale l'ineguaglianza strutturale che ne sta alla base.

1.1.3 La crisi del *paradigma dello sviluppo*

A partire dalla fine degli Sessanta alcuni eventi misero in discussione il paradigma di sviluppo e le teorie dominanti fino a quel momento. Nel 1967 il presidente della Banca Mondiale promosse una Commissione al fine di studiare gli effetti di vent'anni di politiche di aiuti allo sviluppo (*Rapporto Pearson*), pubblicato nel 1969, che mise in luce il fallimento di tali iniziative poiché producevano risultati diseguali tra i vari paesi, pur non mettendo mai in discussione l'opportunità di continuare a erogare gli aiuti pubblici allo sviluppo. A incidere profondamente ai fini di questo dibattito fu l'emergere della questione dei *limiti*, inaugurata dal primo rapporto pubblicato dal Club di Roma, *The Limits to Growth: A Report of the Club of Rome Project on «The Predicament of Mankind»* (Meadows et al., 1972). Il Club di Roma è un'organizzazione non governativa internazionale fondata nel 1968 a Roma, in Italia. È un think tank che riunisce scienziati, economisti, politici, imprenditori e leader d'opinione provenienti da tutto il mondo con l'obiettivo di analizzare e affrontare le principali sfide globali. È stato fondato da Aurelio Peccei, un industriale e economista italiano, e Alexander

King, uno scienziato scozzese. La sua creazione è avvenuta in un contesto di crescente preoccupazione per le risorse naturali limitate e per le conseguenze ambientali ed economiche della crescita demografica e industriale. Il Rapporto veniva presentato alla vigilia di due importanti vertici, con l'obiettivo di fornire ai leader mondiali degli strumenti per decidere il futuro dell'umanità: la terza sessione della Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo, che si sarebbe tenuta ad aprile dello stesso anno a Santiago del Cile e, soprattutto, la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano a giugno.

Il carattere distintivo del report, che sarà tra le ragioni della sua diffusione anche in ambienti non specialistici, è l'utilizzo dei grafici per coniugare il rigore scientifico con l'accessibilità e leggibilità delle informazioni fornite. I grafici riportano i risultati delle simulazioni al computer ottenuti tramite il modello matematico *World3*: lo scopo di questo è permettere di descrivere il funzionamento di un sistema complesso del mondo reale attraverso la costruzione di un sistema ipotetico più semplice, ma simile al primo per gli aspetti che si ritengono rilevanti. La struttura matematica di Wordl3 non è esposta all'interno del volume, poiché l'obiettivo del rapporto è quello di riportare i risultati ottenuti attraverso quel modello e di farlo nel modo più chiaro e meno tecnico possibile. Ciò che preme evidenziare è che per la prima volta si è fatto utilizzo di un'analisi di dinamica dei sistemi assistita da computer, un'assoluta evoluzione nei modi di rappresentare il sistema-mondo.

Gli autori del report si proponevano di fare luce su cinque principali tendenze potenzialmente catastrofiche del sistema mondo: l'aumento dell'industrializzazione, la crescita della popolazione, la diffusione della malnutrizione, l'esaurimento delle risorse non rinnovabili (depletion), il deterioramento dell'ambiente. Ognuna di queste cinque quantità è caratterizzata da una crescita di tipo esponenziale, imputabile a un meccanismo di retroazione positiva continua (positive feedback loop), in altre parole un circolo vizioso. Il meccanismo è quello di una catena di causa-effetto chiusa su se stessa, così che ogni incremento di una qualsiasi delle grandezze coinvolte determina, attraverso un processo a spirale, un ulteriore incremento di quella grandezza (Meadows et al., 1972: 31). Si evidenzia quindi per la prima volta che se il trend della popolazione, di industrializzazione, di inquinamento e di produzione del cibo fossero continuati a crescere «i limiti dello sviluppo su questo pianeta saranno raggiunti in un momento imprecisato entro i prossimi cento anni. Il risultato più probabile sarà un declino improvviso ed incontrollabile della popolazione e della capacità industriale». Riferendosi all'utilizzo delle materie prime da parte dei paesi consumatori, gli autori scrivono che il comportamento di questi sarebbe stato destinato «ad avere ripercussioni sulla futura disponibilità di materie prime [...]». Per assicurare un'adeguata

disponibilità di risorse naturali in futuro occorrerà adottare dei provvedimenti volti a ridurre il consumo attuale». Oltre ai limiti delle risorse, il rapporto metteva in evidenza la crescita esponenziale dell'inquinamento e la problematica legata alla mancata sicurezza sulle capacità di assorbimento dello stesso da parte della terra. Se da un lato, quindi, veniva richiamata l'attenzione sui limiti ecologico-ambientali della crescita che comportava la distruzione delle risorse non rinnovabili e inquinamento, dall'altro veniva sottolineata l'ineluttabilità della catastrofe ecologica nel caso in cui i paesi in via di sviluppo avessero portato la loro industrializzazione (con le annesse conseguenze) ai livelli dei paesi industrializzati.

L'approccio sostenuto dal Club di Roma e all'interno del Rapporto si poggia quindi su una lettura sistemica-cibernetica, analizzando i sistemi auto-regolatori e le loro dinamiche attraverso modelli matematici e informatici, ponendo l'enfasi sulle dinamiche dei sistemi complessi e sui limiti fisici e ambientali. L'approccio cibernetico tende ad essere piuttosto neutrale rispetto alle questioni di potere e di disuguaglianza sociale. Si concentra maggiormente sui meccanismi di feedback e sull'autoregolazione dei sistemi, piuttosto che sui conflitti di classe o sulle disuguaglianze strutturali, proponendo inoltre soluzioni tecniche e gestionali per affrontare i problemi globali, come l'adozione di politiche per limitare la crescita e promuovere la sostenibilità. La visione è quindi orientata verso l'ottimizzazione e la regolazione dei sistemi globali attraverso interventi mirati.

Il rapporto, oltre ad aver aperto un dibattito sul tema dei limiti delle risorse ambientali, ha anche attirato su di sé molteplici critiche, anche nel contesto italiano, espresse ad esempio all'interno del saggio presente nel primo numero de *I quaderni di Altronovecento*, pubblicato nel 2011 e intitolato *I limiti dello sviluppo in Italia. Cronache di un dibattito 1971-74*, di Luigi Piccioni e Giorgio Nebbia.

Tra queste troviamo la critica di un estremo riduzionismo espresso da modelli matematici, il determinismo e la mancanza di considerazione delle dinamiche sociali, la trascuratezza della dimensione politica, ma tra le più significative rilevate individuano l'assenza di un approccio critico alle scelte tecnologiche e l'enfasi eccessiva sulla questione demografica. In particolare, rispetto al primo punto, si indica come non vengano esaminate in modo critico le implicazioni delle scelte tecnologiche e le loro conseguenze a lungo termine. La tecnologia all'interno del rapporto è considerata un fattore esterno e neutrale, senza considerare le implicazioni politiche - le scelte tecnologiche sono spesso guidate da interessi economici e politici - e sociali - non adeguata redistribuzione -. L'approccio

proposto è quindi considerato riduttivo rispetto alle dinamiche sociali, politiche ed economiche che influenzano lo sviluppo e l'adozione delle tecnologie.

L'altro elemento particolarmente critico è individuato nel riduzionismo demografico del rapporto, che riduce la complessità delle crisi ambientali e sociali a un problema di numeri e natalità, ignorando altri fattori critici come la distribuzione delle risorse, il consumo pro capite e le disuguaglianze economiche e sociali. Infatti, l'aumento della popolazione nei paesi del Sud del Mondo viene spesso additato come una delle principali cause dei problemi globali, trascurando le responsabilità che i paesi del Nord del Mondo, seppur con popolazioni relativamente stabili, hanno nel perpetuare le ingiustizie globali.

Seppur le critiche poste al rapporto *The Limits to Growth*⁷ siano state molteplici, è dagli stessi Nebbia e Piccioni riconosciuto il ruolo di questo contributo nel promuovere un dibattito importante sulla sostenibilità e sui limiti.

1.2 Tra la crisi dei paradigmi e la ricerca di nuove prospettive

1.2.1 Dai bisogni essenziali alla *self-reliance*

La crisi della teoria dello sviluppo si può sintetizzare come nel crollo di alcuni principi (Schuurman) che le teorie della modernizzazione e della dipendenza, seppur differenti per molti altri aspetti, condividevano: 1) mitizzazione e omogeneizzazione del terzo mondo (Bauer); 2) fiducia incondizionata nel progresso, messa in crisi dalla crescente disuguaglianza di reddito, dall'insicurezza alimentare, dalla crescita del debito, ecc (Isbister); 3) ruolo centrale dello stato nel raggiungere lo sviluppo, a causa dell'ingresso di attori non statali nei ruoli decisionali dei processi di sviluppo (Martinussen, Hettne).

In risposta alla crisi del paradigma dello sviluppo si elaborano teorie che si impegnano nella definizione di uno sviluppo *alternativo*. Le posizioni espresse da Dudley Seers⁸ sul finire degli anni '80 nell'articolo *The meaning of development* erano al centro di

⁷ Si veda come all'interno del saggio di Nebbia e Piccioni viene indicato l'errore di traduzione che c'è stato nella versione italiana dove si parla di «limiti dello sviluppo» invece di «limiti della crescita».

⁸ Dudley Seers è stato un economista britannico noto per il suo lavoro pionieristico nel campo dello sviluppo economico e per le sue critiche ai metodi tradizionali di misurazione del progresso economico. Nato nel 1920 e deceduto nel 1983, Seers ha lasciato un'importante eredità intellettuale, principalmente nel contesto delle politiche di sviluppo e della valutazione del benessere delle nazioni. In particolare sarà ricordato per la critica al PIL come misura del benessere, ritenuta una grandezza non in grado di catturare gli aspetti fondamentali del benessere umano, come la distribuzione della ricchezza, la qualità della vita e la soddisfazione dei bisogni essenziali. Infatti Seers ha sostenuto che lo scopo ultimo dello sviluppo economico non dovesse essere semplicemente l'aumento della produzione o del reddito, ma piuttosto il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione, indicando quanto le politiche di sviluppo dovessero essere giudicate in base alla loro

un vasto movimento internazionale di intellettuali esperti e studiosi insoddisfatti per le teorie e pratiche dominanti. Questo era frutto di più di un decennio di straordinario movimento della società civile, dal *Maggio rosso francese* al 1968 studentesco e all'autunno caldo italiano, dai movimenti per i diritti civili contro la guerra in Vietnam fino alla rivoluzione culturale cinese.

Una delle occasioni nelle quali il movimento di studiosi si mise in evidenza fu il seminario di Cocoyoc (Messico) nel 1974 sul tema *Modelli di uso delle risorse, strategie per l'ambiente e lo sviluppo*. Alla conclusione del seminario fu approvato un documento, noto come *La Dichiarazione di Cocoyoc*, che rappresentava da un lato l'assunzione dei limiti ambientali della crescita all'interno del problema dello sviluppo e dall'altro gettava le basi per gli approcci, che si sarebbe meglio precisati successivamente, dei bisogni essenziali (*basic needs*) e della cosiddetta *self-reliance*.

L'approccio allo sviluppo in termini di *bisogni essenziali* si propone di provvedere, attraverso la redistribuzione dei redditi come strategia per le politiche, alle opportunità per il pieno sviluppo fisico mentale e sociale della personalità umana. Si tratta di un approccio che, pur se critico rispetto alle idee pratiche passate, non metteva in discussione la necessità di promuovere l'intervento per lo sviluppo anche nel quadro esistente delle istituzioni internazionali e nazionali. Non era messa quindi in discussione né l'idea di sviluppo né il fatto che questa dovesse essere perseguita con politiche pubbliche di tipo macroeconomico.

La prospettiva teorica e pratica dei bisogni essenziali conteneva in sé l'implicita possibilità di evolvere verso una visione radicale. L'approccio alla *self-reliance* nasce in parte probabilmente proprio da una lettura radicale dei *basic needs*, ma anche da una posizione sostanzialmente diversa rispetto alle teorie e pratiche degli anni '60. Non si trattava infatti di un ampliamento rispetto a quelle teorie, di una modifica del tipo di politica economica o di intervento da perseguire, ma di un modo totalmente differente di pensare l'uscita dal sottosviluppo, che passa, come indicato dal testo manifesto di Galtung, O'Brien e Preiswerk del 1980, non tanto nella totale autosufficienza o l'autarchia, bensì attraverso la capacità di produrre ciò che è necessario per soddisfare i bisogni essenziali, soprattutto quelli alimentari. In termini generali, secondo Galtung et al. (1980) il modo per combattere la penetrazione o la

capacità di ridurre la povertà, migliorare la salute e l'educazione, e garantire una distribuzione equa delle risorse. Il lavoro di Seers ha influenzato profondamente la teoria dello sviluppo e ha contribuito a spostare l'attenzione dal semplice aumento del reddito nazionale alla considerazione di indicatori sociali più ampi. Questo ha portato a un approccio più umanistico e multidimensionale nella definizione delle politiche di sviluppo. Ad esempio le sue posizioni hanno contribuito a creare le basi per approcci come l'Indice di Sviluppo Umano (ISU), che viene utilizzato dalle Nazioni Unite per misurare il progresso dei paesi in termini di salute, istruzione e reddito.

dipendenza non è la contro penetrazione, cercando di fare al centro quello che il centro ha fatto alla periferia, ma è diventare autonomi. Come sostiene Galtung, la penetrazione o dipendenza rappresentano una relazione di potere poiché «quello che succede nella periferia è la conseguenza di cause situate nel centro».

Il concetto di self-reliance si riferisce pertanto all'autosufficienza delle comunità e delle nazioni, ponendo l'accento sulla capacità di soddisfare i propri bisogni fondamentali senza dipendere eccessivamente dalle strutture economiche globali dominanti. Questa idea è particolarmente rilevante in contesti di paesi in via di sviluppo, dove la self-reliance viene vista come un mezzo per resistere alle dinamiche di sfruttamento economico e neocolonialismo. Promuove lo sviluppo locale sostenibile, la valorizzazione delle risorse endogene e la riduzione della dipendenza dalle importazioni e dai prestiti internazionali.

Le linee da perseguire per la realizzazione della self-reliance sono il *principio di partecipazione* e il *principio di solidarietà*. Quanto al primo, la self-reliance non può che venire dalla periferia, o comunque lontano da luoghi economici fortemente centralizzati, poiché prevede un grande livello di autonomia, e quindi di autogoverno e autorealizzazione. Dall'altra, il principio di solidarietà si realizza laddove non è possibile ottenere localmente i prodotti necessari, e ci si rivolge a paesi ed economie che sono nella stessa posizione, preferendo la vicinanza a opportunità più distanti, la cooperazione allo scambio, il commercio intrasettoriale a quello intersettoriale. In questo modo si troveranno all'interno del Terzo Mondo la solidarietà e gli scambi che potrebbero consentire alle economie dipendenti di sganciarsi dagli scambi disuguali con i paesi del centro sviluppato senza cadere in forme di autarchia o chiusura. Particolarmente rilevante nel pensiero e nell'elaborazione teorica della self-reliance appare il concetto delle tecnologie cosiddette *intermedie* o *appropriate* (Schumacher; Singer). Queste si pongono a mezza strada tra quelle del settore moderno con accesso privilegiato al capitale e alle qualificazioni e il resto dell'economia, e possono per questo essere utilizzate con pochi problemi a livello locale, da piccoli imprenditori e piccole imprese che possono quindi ottimizzare il *fattore lavoro* di cui hanno abbondanza.

L'elaborazione teorica di Johan Galtung vede quindi le strutture di potere, le disuguaglianze economiche e sociali, e le dinamiche internazionali come fondamentali per comprendere e risolvere i conflitti. A differenza del Club di Roma, che si concentra principalmente su modelli matematici e su una visione relativamente depoliticizzata delle crisi globali, Galtung propone una lettura profondamente politica e sistemica. Egli esplora

come le strutture sociali ed economiche globali, spesso caratterizzate da relazioni di dominio e sfruttamento, possano generare conflitti e violenze strutturali.

Il riferimento all'emergere di società di pace è centrale nell'approccio di Galtung, un fine che deriva da strutture sociali ed economiche giuste ed equilibrate. La self-reliance è vista come una delle condizioni strutturali essenziali per promuovere società di pace, poiché riduce le dipendenze e le tensioni economiche che possono portare a conflitti. Inoltre, Galtung enfatizza la necessità di una trasformazione delle strutture di potere globali per creare un ordine mondiale più equo, che prevenga i conflitti piuttosto che rispondere ad essi una volta esplosi. La sua visione di pace implica non solo l'eliminazione della violenza diretta, ma anche della violenza strutturale e culturale. Ciò richiede una profonda revisione delle politiche economiche, sociali e internazionali, con un'attenzione particolare alla giustizia sociale, alla redistribuzione delle risorse e alla partecipazione democratica. In questo senso, il pacifismo di Galtung è attivamente impegnato nella trasformazione delle strutture che generano violenza e disuguaglianza.

1.2.2 La questione *ambientale* dello sviluppo

La questione ambientale all'interno del tema dello sviluppo emerge nel mondo occidentale a partire dagli anni negli anni '60 come elaborazione sviluppata dalla consapevolezza degli impatti ambientali legati ai processi di sviluppo economico e sociale, e sulla possibilità di preservare o ripristinare gli equilibri naturali e il funzionamento degli ecosistemi minacciati o già compromessi. La questione ambientale si afferma come chiave di lettura della modernità laddove i problemi ambientali aumentano visibilmente, in termini di scala e di gravità, a seguito del boom economico che seguì il secondo conflitto mondiale. L'avvelenamento da mercurio dei pescatori giapponesi dovuto al rilascio di acque inquinate da parte dell'industria chimica Chisso (1956), la fuoriuscita di diossina dallo stabilimento produttivo dell'Icmesa di Seveso (1976), le ingenti fuoriuscite di petrolio in mare dalla piattaforma messicana Ixtoc (1979), l'esplosione della fabbrica della Union Carbide a Bhopal con la fuoriuscita di isocianato di metile (1984) e della centrale nucleare di Chernobyl (1986), sono alcuni degli eventi che contribuirono ad alimentare narrazioni eterogenee che, nel complesso, descrivevano l'equilibrio ecologico della Terra come seriamente minacciato e gli esseri umani come i principali responsabili.

Tra i contributi all'interno del dibattito emergente il già citato *The limits of the growth*, il volume *Silent Spring* (1962), in cui la biologa statunitense Rachel Carson descrive

gli effetti tossici dei pesticidi sugli esseri viventi e sull'ambiente, dando origine alle ricerche che hanno portato al bando mondiale dell'insetticida DDT. A questi si aggiungono negli anni successivi alcune opere che propongono strategie e approcci alternativi al modello consumista del capitalismo occidentale, tra cui *The Closing Cycle* (1971) dell'eco-marxista Barry Commoner, padre della nuova disciplina, l'*ecologia politica*; *Small is Beautiful. A study of Economics as if People Mattered* (1973) di Ernst Schumacher che getta le basi per il pensiero bio-regionalista; o il volume *Ecology, community and lifestyle* (1989) di Arne Naess, ispiratore dell'ecologia profonda che contesta le posizioni antropocentriche dell'ambientalismo occidentale.

L'affermarsi della questione ambientale nel dibattito pubblico portò alla nascita di molteplici movimenti ambientalisti ed ecologisti, seppur diversi in quanto a ispirazione socio-politica, e delle prime associazioni ambientaliste, come *Greenpeace* o *Friends of the Earth*, la cui caratteristica comune risiede tutt'oggi nella stretta relazione tra collazione con il mondo della ricerca scientifica (ragion per cui, in Italia, l'ambientalismo di Legambiente⁹ si qualifica come ambientalismo scientifico).

Particolarmente rilevante per l'elaborazione della questione ecologica dello sviluppo è la riflessione di Jason Moore il quale riprende, e allarga, la lettura sistemico-marxista di economia-mondo elaborata da Wallerstein e Arrighi, per arrivare a definire il capitalismo in termini di *ecologia-mondo* (Moore, 2015). In questa prospettiva, il capitalismo non ha in sé un regime ecologico, bensì è un regime ecologico, ossia rappresenta un modo specifico di

⁹ Legambiente è una delle principali organizzazioni ambientaliste italiane, fondata nel 1980, ed è strettamente legata al concetto di ambientalismo scientifico. Questo approccio rappresenta uno dei pilastri fondamentali dell'attività di Legambiente e si caratterizza per l'uso rigoroso della scienza come base per l'azione e la sensibilizzazione ambientale. Tra le principali figure del movimento ambientalista italiano e una pioniera nell'introduzione dell'ambientalismo scientifico in Italia, ritroviamo Laura Conti (1921-1993). Nata a Udine e formatasi come medico, Conti ha dedicato gran parte della sua vita alla lotta per i diritti civili, sociali e ambientali, unendo la sua competenza scientifica con un impegno politico e sociale profondo. L'ambientalismo scientifico di Laura Conti si caratterizza per un approccio basato sulla conoscenza scientifica e sulla diffusione dell'educazione ambientale come strumenti fondamentali per comprendere e affrontare i problemi ambientali. Per risolvere le questioni ecologiche secondo Laura Conti non era sufficiente un semplice ritorno alla natura o una critica romantica dell'industrializzazione, ma era necessaria una rigorosa comprensione scientifica dei fenomeni ambientali e delle loro interazioni con la società umana. È stata tra le prime a parlare di problemi ambientali come la contaminazione da pesticidi, la gestione dei rifiuti e l'inquinamento industriale. Ha scritto numerosi libri e articoli, in cui ha cercato di tradurre questioni complesse in linguaggio accessibile, per rendere la scienza ambientale comprensibile al grande pubblico. Tra questi ricordiamo: *Questo pianeta* (1983), *Che cos'è l'ecologia. Capitale, lavoro e ambiente* (1977), *Una lepre con la faccia di bambina* (1978), *Discorso sulla caccia* (1992), ecc.

Tra gli episodi che più caratterizzano l'esperienza personale e scientifica di Laura Conti c'è il suo coinvolgimento nel disastro di Seveso del 1976, quando una nube tossica di diossina fuoriuscì da un impianto chimico. Conti si impegnò a fondo per documentare e denunciare gli effetti del disastro, criticando aspramente le autorità per la loro gestione dell'emergenza. Questo evento rafforzò il suo impegno nell'ambito dell'ambientalismo scientifico, spingendola a dedicarsi ulteriormente alla diffusione di una cultura ambientale consapevole.

organizzare la natura; le società umane si producono e riproducono attraverso la natura, e non sulla natura. Si abbandona il dualismo cartesiano che ha visto natura e cultura separatamente, per riconoscendo la natura come una matrice storica e non un oggetto su cui agire, e dall'altra - individuando il capitalismo come ecologia-mondo - lo identifica come caratterizzato da una specifica combinazione di rapporti di classe, potere territoriale e natura (Avallone, 2015). Sfruttamento e creazione di valore non si danno quindi sulla natura, ma attraverso di essa, ovvero all'interno dei rapporti socio-naturali che emergono dall'articolazione variabile di capitale, potere e ambiente. Il concetto di ecologia-mondo rimanda pertanto ad una commistione originaria tra dinamiche sociali ed elementi naturali, i quali vanno a comporre il modo di produzione capitalistico nel suo darsi storicamente (ibidem). Il neoliberismo, in questa prospettiva, diventa il progetto politico che permette di riattivare il processo di accumulazione, oltre che attraverso la svalutazione della forza lavoro e la riorganizzazione dei processi di estrapolazione del valore, quanto soprattutto attraverso nuove modalità di organizzazione e produzione della natura umana e non umana (Fama, 2019).

Questa riorganizzazione dei processi di estrazione di valore dalla natura è particolarmente visibile all'interno del discorso sullo sviluppo sostenibile, a partire dal Rapporto della Commissione Mondiale sull'ambiente e sullo sviluppo delle Nazioni Unite del 1987, e verso una progressiva definizione della *green economy*, che vede il suo momento iniziale dall'Accordo di Parigi del 1997 e successivamente ratificato nel 2005 (Leonardi, 2017). Laddove la teoria dello sviluppo sostenibile ritiene che una maggiore attenzione ai temi ambientali permetterà di tenere insieme sia la tutela del pianeta sia la crescita economica (senza mettere in discussione il concetto di limitatezza delle risorse) attraverso un approccio di modernizzazione ecologica¹⁰, il discorso sulla *green economy* - che ad oggi guida la politica ambientale a livello globale - fa un passo in più. La *green economy* è infatti il tentativo capitalistico di internalizzare il limite ambientale non come una barriera allo sviluppo, bensì come un terreno di ulteriore accumulazione. Il cambiamento climatico in questa visione è un fallimento del mercato, che non è stato in grado di monetizzare questa esternalità, creando le fondamenta per un nuovo ciclo di accumulazione.

¹⁰ La teoria della modernizzazione ecologica, a cui contribuirono soprattutto Joseph Huber e Martin Jaeger, suggerisce che le società avanzate possano sviluppare tecnologie e pratiche che permettano di ridurre l'impatto ambientale pur mantenendo la crescita economica. Si basa sull'idea che la modernizzazione, se ben gestita, può portare a una "ecologizzazione" della produzione e del consumo. Un principio chiave è che la modernizzazione stimola l'innovazione tecnologica, che può ridurre l'impatto ambientale. Tecnologie più pulite e processi produttivi più efficienti possono contribuire ad una scissione tra la crescita economica e l'uso intensivo di risorse e dall'inquinamento.

Allo stesso modo, l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, che rappresenta l'attuale quadro di riferimento delle politiche di sviluppo a livello globale, pur inserendo le questioni ambientali all'interno di queste politiche, si inserisce pienamente all'interno del paradigma della green economy che vede il progresso scientifico dei paesi industrializzati come soluzione alla crisi ambientale (Fama, 2019), e continua ad affrontare la questione sociale ed ambientale in subordine rispetto al raggiungimento della crescita economica. A partire da questa operazione si è sviluppata una sorta di EcoCroazia globale (Sachs), la quale ha da un lato fatto dell'ambiente l'oggetto privilegiato di una serie di calcoli e riflessioni volte a individuare la modalità di gestione efficiente della natura; dall'altro ha agito sul piano della prescrizione delle soggettività, preparando il terreno all'edificazione di nuovi e originali processi di spoliazione (ibidem).

La natura, in un contesto più complessivo di competizione all'interno del mercato globale dei territori, attraverso processi di monetizzazione, subisce quindi un processo di riorganizzazione basato su criteri definiti dal mercato attraverso l'estrapolazione diretta del valore, incidendo profondamente nel rapporto tra questa e l'uomo. In questo contesto, la normalizzazione e depoliticizzazione della questione ambientale - il *mainstreaming* - si è accompagnata ad un progressivo interesse del mondo imprenditoriale per le questioni ambientali e la trasformazione dei valori anticapitalisti dell'ambientalismo in qualcosa su cui investire da parte del mercato. Esemplicative, in tal senso, le centinaia di accordi di partenariati pubblico-privato su progetti di tutela ambientale siglati durante il Vertice di Johannesburg. Molte grandi imprese hanno abbracciato l'ideale dello sviluppo sostenibile, sebbene spesso questo abbia prodotto soltanto una superficiale revisione dell'immagine aziendale (*greenwashing*) che reali trasformazioni delle strategie d'azione. Esempio in tal senso l'acquisto da parte dell'ENI di crediti di carbonio da progetti di conservazione delle foreste globali per compensare, grazie ad un discusso meccanismo denominato REED+ definito dall'Accordo di Parigi del 2015, le emissioni causate dalle proprie attività estrattive.

In tal senso, appare fondamentale il ruolo della nuova disciplina richiamata, l'ecologia politica, nel proporre un'analisi che tenesse insieme sia la questione dei limiti biofisici sia la forma di governance che ne amministra gli usi (Blaikie, Brookfield, 1987). Paulson (2014) sostiene infatti che

gli ecologisti politici si sono avvalsi di ricerche che documentano l'esistenza di sistemi sociali – alcuni dei quali durati secoli, perfino millenni – non basati sulla crescita.

Antropologi, archeologi e geografi che lavorano nelle Ande e in Amazonia, ad esempio, hanno scoperto con sorpresa che intere popolazioni si sono sostenute con la pratica dell'agricoltura creando piattaforme sopraelevate e terrazzamenti, ricavando appezzamenti coltivabili da terreni forestali, utilizzando arcipelaghi verticali e adottando strategie basate su elaborati sistemi organizzativi che implicano reciprocità e gestione condivisa dei beni comuni.

Quindi l'ecologia politica è «lo studio di una serie di attori, con diversi livelli di potere e interessi distinti che si confrontano con le domande di risorse da parte di altri attori in un contesto ecologico specifico» (Brosius, 1999): una ricerca, quella dell'ecologia politica, che insiste sui *conflitti distributivi* delle risorse, che hanno a che fare sia con gli interessi materiali sia con i valori sociali, all'interno di un'economia che è sempre meno sostenibile ecologicamente (Martínez Alier, 2009). Queste lotte per la giustizia mettono in discussione in chiave ambientale ed eco territoriale (Svampa, 2011) le molteplici storie di depredazione da parte di un modello economico estrattivista¹¹, posizionandosi al contrario in pratiche che si muovono intorno a un'*etica* della cura, del *buen vivir* e un'ecologia dei saperi che sta alla base delle culture indigene e contadine (Martínez Alier, 2009). La professionalizzazione della conoscenza ambientale e la sua privatizzazione nelle mani di esperti concentrati nelle società di consulenza, hanno marcato una distanza sociale e politica

¹¹ Con l'espressione estrattivismo, concetto che origina nel contesto dei movimenti sudamericani e dei conflitti contro le grandi miniere, si descrive un modello economico basato sull'estrazione (intensiva o estensiva) e l'esportazione di specifiche risorse quali come minerali, petrolio, gas, legname e prodotti agricoli, che vengono estratti e venduti principalmente sui mercati internazionali.

Laddove inizialmente con quest'espressione ci si riferiva principalmente alle attività minerarie, la nozione di estrattivismo si è poi allargata anche all'agricoltura industriale ed è oggi usata per sottolineare le similitudini, in termini di estrazione della ricchezza, redistribuzione del valore ed impatto ambientale, tra questi due settori. Questo perché implica una forma di sfruttamento intensivo del territorio, realizzata per finalità che sono esterne al territorio stesso, e quindi indifferenti agli usi, gli e gli interessi della popolazione locale o alla preservazione degli equilibri ambientali (Benegiamo, 2023).

Tra gli autori che si sono più incisivamente occupati di estrattivismo ritroviamo: Alberto Acosta, ex ministro dell'Energia e delle Miniere dell'Ecuador, il quale ha criticato la dipendenza eccessiva delle economie latinoamericane dall'estrattivismo e ha promosso il concetto di *Buen Vivir* per sposare un modello economico incentrato sull'armonia tra l'uomo e la natura, la solidarietà e il benessere collettivo; Arturo Escobar antropologo colombiano di cui parleremo in seguito, ha contribuito a comprendere l'estrattivismo nel contesto della globalizzazione e del neo-colonialismo. Escobar parla di *territori dell'estrazione*, evidenziando come l'estrattivismo non sia solo una questione economica, ma anche culturale e politica, coinvolgendo conflitti di potere e di identità; Eduardo Gudynas, noto per aver introdotto e sviluppato il concetto di neo-estrattivismo, che si riferisce a una forma rinnovata di estrattivismo portata avanti da governi progressisti in America Latina. Con il fine di sostenere un progressivo miglioramento delle condizioni di vita e operare una transizione verso modelli economici più sostenibili, questi operano un controllo pubblico delle risorse - principalmente minerarie -, utilizzando i proventi derivanti da queste per finanziare politiche sociali, pur tuttavia mantenendo gli impatti negativi del modello estrattivo.

con una cittadinanza emarginata dalle decisioni che hanno colpito irreversibilmente i loro territori, rendendo conto di inefficienze, inadeguatezze e illegalità (Gudynas, 2016) dell'attuale istituzionalità ambientale. Da questa prospettiva, comprendiamo - come sostiene Souza Santos - che tutta la giustizia ambientale implica, in primo luogo e a sua volta, giustizia sociale e cognitiva.

Particolarmente fecondo ai fini di indagare il rapporto tra le risorse, la loro riproducibilità e le modalità di governo delle stesse è il contributo di Elinor Ostrom, la maggiore teorica del governo delle risorse comuni, e prima donna a ottenere nel 2009 il premio Nobel in Economia. In contrapposizione alla prospettiva avanzata dal biologo statunitense Garret Hardin nell'articolo sulla *tragedia dei beni comuni* (1968), che sosteneva l'incapacità di una gestione comunitaria delle risorse poiché in assenza di vincoli privati o di soggetti esterni di garanzia la loro fruizione avrebbe portato ad uno sfruttamento incontrollato delle stesse, Ostrom mostra una molteplicità di casi in cui - al contrario - usi collettivi regolati da forme di autogoverno delle risorse limitate avevano portato a forme durevoli di gestione sostenibile:

Il tema centrale del mio studio – afferma - è il modo in cui un gruppo di soggetti economici che si trovano in una situazione di interdipendenza possono auto-organizzarsi per ottenere vantaggi collettivi permanenti, pur essendo tentati di sfruttare le risorse gratuitamente, evadere i contributi o comunque agire in modo opportunistico (Ostrom, 2006)

La messa in campo di questa prospettiva sottolinea come alcune organizzazioni sociali abbiano sviluppato delle modalità di governo del territorio funzionali a gestire le risorse naturali e, allo stesso tempo, a evitarne il collasso, proprio perché hanno incentrato la loro azione su un co-dipendere ecologico (Centemeri, 2018). Questo, secondo Centemeri è particolarmente evidente all'interno del campo della permacultura¹²:

¹² La permacultura è un movimento *ecotopico* che promuove una visione di trasformazione agro ecologica dei sistemi produttivi e insediativi umani. È un sistema di progettazione basato su principi ecologici, volto a creare ambienti sostenibili e autosufficienti, sviluppato negli anni '70 da Bill Mollison e David Holmgren. Bill Mollison, considerato il "padre" della permacultura, era un biologo e ecologista australiano, ha sviluppato la permacultura come una risposta alla distruzione ambientale causata dall'agricoltura industriale e dai modelli economici insostenibili. Nel 1978, Mollison ha co-scritto con David Holmgren il libro *Permaculture One*, che ha segnato l'inizio del movimento permaculturale. Holmgren ha continuato a contribuire al movimento attraverso il suo lavoro, concentrandosi sull'implementazione pratica dei principi di permacultura in varie comunità. Tra i suoi lavori più importanti c'è *Permaculture: Principles and Pathways Beyond Sustainability* (2002), che esplora in profondità i principi della permacultura e come applicarli nella vita quotidiana. La permacultura si fonda su principi etici e principi di design. Tra i principi etici troviamo la cura della Terra, la cura delle Persone e la condivisione equa. I principi di design sono invece così individuati: osserva e interagisci,

L'osservazione condotta in alcuni siti dimostrativi di permacultura in Italia, mostra l'importanza attribuita nelle pratiche del valore adottate in queste iniziative di logiche concrete e situate di valorizzazione. Con questo termine intendiamo modi di valutare in cui i criteri per orientare l'azione e le decisioni si costruiscono a partire dall'esperienza situata dell'interdipendenza, cioè da una presa in conto di un co-dipendere ecologico (cfr. Centemeri, 2018). La consapevolezza delle interdipendenze vitali e della loro vulnerabilità è la premessa per il manifestarsi di un pensiero e di una pratica della cura, da cui discende l'adozione di modi di valutare attenti all'unicità e alla singolarità (Mol, 2008). (Centemeri, Asara, 2020).

Il riconoscimento delle interdipendenze ecologiche comporta in questo modo il verificarsi di azioni differenti rispetto a quelle che si metterebbero in campo se si realizzasse una valutazione in soli termini di convenienza economica (ibidem).

1.2.3 Verso il post-sviluppo

Influenzati da Ivan Illich e altri critici del colonialismo e del postcolonialismo, l'elaborazione teorica degli anni novanta riguarda inoltre *l'analisi del discorso* dello sviluppo inteso come discorso di potere (Svampa, 2021). Lo sviluppo viene quindi concettualizzato non solo come elaborazione o politica, ma come discorso, narrativa, che ha tentato di applicare un modello lineare o universale all'evoluzione economica e sociale di tutte le nazioni.

Se una forma “moderata” di questo approccio esamina l'uso del discorso come strumento analitico, per i post-strutturalisti più critici, ispirati in gran parte da Foucault, lo sviluppo è invece ingannevole, è una forma di modernismo occidentale, una distorsione scientifica che fissa scopi illusori (Brigg, Sachs). Il post-sviluppo mette così in discussione non solo la fattibilità, ma anche l'opportunità stessa del *progetto sviluppo*. L'imposizione di un'idea di cambiamento sociale è avvenuta con la creazione di organizzazioni e agenzie internazionali che nel corso degli anni hanno controllato flussi di denaro, ma che ha anche generato idee, rappresentazioni, e discorsi dominanti. Un gran numero di esperti è

cattura e conserva l'energia, ottieni un rendimento, applica l'autoregolazione e accetta i feedback, usa e valorizza le risorse rinnovabili, minimizza i rifiuti, progetta dal modello ai dettagli, integra invece di segregare, usa soluzioni piccole e lente, usa e valorizza la diversità, usa i margini e valorizza l'imprevedibile, accogli il cambiamento.

stato ed è inviato nei paesi in via di sviluppo, cercando di imporre modelli derivati da paesi industrializzati, modelli che quasi sempre sono insensibili alle condizioni di vita delle popolazioni locali. Il discorso sullo sviluppo internazionale aveva quindi sempre meno a che fare con lo sviluppo del terzo mondo e più con l'esercizio del potere da parte del mondo occidentale.

Oltre al contributo di Sachs, il quale ha coordinato l'importante *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*, da sottolineare l'apporto di Arturo Escobar¹³ il quale decostruisce il concetto di sviluppo mostrandone la natura di strumento di potere attraverso l'utilizzo di tre meccanismi: divisione tra sviluppo e sottosviluppo, professionalizzazione dei problemi dello sviluppo e l'emergere degli *esperti dello sviluppo*, e l'istituzionalizzazione dello sviluppo attraverso una rete di organizzazioni regionali, nazionali e internazionali (Svampa, 2021). Lo stesso Escobar è tra i primi promotori del passaggio dallo *sviluppo alternativo* alle *alternative allo sviluppo*, in cui le teorie del post-sviluppo avrebbero dovuto trovare spazio. Esso fa da contenitore ai diversi tentativi di ridefinizione del concetto stesso, che Malighetti (2005) individua nelle seguenti definizioni:

alternative development, self-reliance development, grass rooted development, market friendly, sustainable development», ma anche particolari tipi di sviluppo, di volta in volta definiti: «autocentranti, endogeni, comunitari, integrati, autentici, autonomi e popolari, equi, locali, micro, endo ed etno.

Il concetto di post-sviluppo non va inteso in termini cronologici come se indicasse una fase successiva al verificarsi dello sviluppo stesso, bensì come strumento di ripensamento e ricollocazione. Infatti, con questa espressione Sachs (2010) intende

¹³ Arturo Escobar (1952 -) è un antropologo colombiano noto per il suo lavoro in antropologia sociale e ecologia politica. È particolarmente influente nei campi degli studi postcoloniali, della critica allo sviluppo, e della sostenibilità. Tra i suoi principali lavori ci sono *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World* (1995) e *Designs for the Pluriverse: Radical Interdependence, Autonomy, and the Making of Worlds* (2018).

L'autore si è concentrato sull'intersezione tra ambiente, cultura e politica, evidenziando come i conflitti ecologici siano spesso radicati in questioni di potere e disuguaglianza. Critica l'approccio dominante alla sostenibilità ambientale che tende a ignorare le conoscenze locali e le pratiche tradizionali.

Tra le sue elaborazioni più incisive c'è quella del *pluriverso*, in contrapposizione all'universalismo occidentale. Il pluriverso riconosce la diversità delle forme di vita e dei modi di essere, e sostiene la necessità di costruire mondi in cui molteplici visioni del mondo possano coesistere. Escobar sviluppa il concetto di pluriverso come parte della sua critica al colonialismo e alla modernità occidentale. La visione monoculturale del mondo ha schiacciato i popoli del Sud del Mondo, che invece, all'interno di un approccio di pluriverso, sono valorizzati per conoscenze e pratiche in grado di progettare forme di vita autonome che rispettino le interdipendenze tra umani e natura. Per tali ragioni l'autore è strettamente legato e ha lavorato a stretto contatto con i movimenti sociali in America Latina, in particolare quelli indigeni e afro-discendenti.

«smantellare la struttura mentale dell'idea di sviluppo». L'invito dei fautori del post-sviluppo è quello di scomporre il discorso considerandolo quale un fenomeno storico emerso nel secondo dopoguerra e in quanto espressione della modernità e del capitalismo. In quest'ottica, lo sviluppo va considerato come lo spunto che ha portato alla creazione di un vasto apparato politico-istituzionale ben preciso, il quale ha (tra le altre cose) “escluso conoscenze, voci e preoccupazioni di coloro che ne sono stati i beneficiari” (Escobar, 2005). Il denominatore comune che accomuna i promotori di questa corrente è la postura radicalmente contraria a tutto ciò che lo sviluppo porta con sé: nel pieno auge della globalizzazione e della esacerbazione dei conflitti, lo sviluppo è ritenuto come un meccanismo di controllo sociale dei paesi non occidentali e come una forma di potere attraverso il quale l'Occidente ha perpetuato il suo dominio del mondo (Valcárcel, 2006).

Quello a cui si assiste pertanto, a partire dalla consapevolezza e dalle preoccupazioni per i limiti ambientali, è un'elaborazione delle teorie dello sviluppo principalmente posizionate su due grandi opzioni: quella di un *altro sviluppo*, inteso come sviluppo alternativo che pone cioè su basi del tutto nuove le politiche dello sviluppo all'interno di un quadro politico sociale ed economico che si ritiene modificabile. Dall'altro il *dopo sviluppo*, inteso come un'uscita totale dalla logica dello sviluppo, del dominio del capitalismo e del mercato come meccanismo di regolazione principale (Bottazzi, 2007).

Nel primo caso, il problema è quindi quello di qualificare il termine sviluppo con aggettivi che garantiscano uno sviluppo *vero* per tutti: come si è visto il primo è certamente sostenibile, ma analogamente se avrà uno sviluppo endogeno, equo-solidale, comunitario, di genere, etnosviluppo ecc (Stavenhagen, Redfern, Yunus). Si mettono al centro le specificità dei fattori socio-culturali dei contesti territoriali, in particolare l'incapacità di creare valore a partire dalle risorse materiali e immateriali presenti nei singoli contesti. Il concetto di sviluppo locale è poi il punto comune di tutti gli approcci dello sviluppo alternativo, caratterizzato quindi da un lato da uno sviluppo dal basso, attraverso la partecipazione delle persone per le quali lo si promuove, e dall'altro da un nuovo protagonismo delle istituzioni locali individuate come i soggetti maggiormente in grado di “leggere” il territorio e le sue interdipendenze.

Nel secondo, quello del *dopo sviluppo*, si considera terminata l'esperienza storica dello sviluppo, così come l'epoca ininterrotta della crescita economica, e si cercano teorie, percorsi e pratiche per una *decrescita* che si presenta esattamente come l'opposto dello sviluppo. Inoltre, il post-sviluppo assegna allo Stato un ruolo marginale mentre guarda a movimenti e gruppi locali come elementi centrali. Viene quindi ricostruito un pensiero a

partire dai movimenti popolari che resistono attorno alla difesa delle differenze culturali e del locale: il Movimento Zapatista in Messico, nuovi movimenti sociali come per esempio gruppi di donne, movimenti indigeni del diritto fondiario, movimenti come sindacati, partiti e movimenti di opposizione, cooperative, associazioni rurali (Esteva, Prakash, Munck, O'Hearn, Bassey, Shiva, McMichael).

Una critica radicale che deriva dal costante confronto sia con le culture ambientaliste sia con le tradizioni del marxismo e della sinistra è portato avanti dall'area dei sostenitori della *decrescita*, concetto che ha diversi precursori tra cui Gorz e il bioeconomista Nicholas Georgescu-Roegen, ma che trova una propria definizione con Serge Latouche¹⁴, il quale la indica come una necessità e non come una scelta ideale. L'obiettivo è quindi quello di disegnare una società della decrescita, attraverso un programma di lavoro (le sei "R": rivalutare, ristrutturare, ridistribuire, ridurre, riutilizzare, riciclare) che porterà all'organizzazione di circoli virtuosi di decrescita. Parlare di *decrescita*, afferma Latouche, significa anche una svolta semantica:

dunque lanciare una sfida, azzardare una provocazione: all'interno del nostro immaginario dominato dalla religione della crescita e dell'economia, asserire la necessità della decrescita risulta letteralmente blasfemo e chi sostiene simili posizioni è quantomeno considerato iconoclasta (Latouche, 2014)

Perciò l'unico modo per intraprendere un percorso di sostenibilità è gestire la crescita o meglio, la decrescita, adottando una politica economica in cui lo sviluppo non può superare i limiti ecologici imposti dall'ecosistema terrestre. La decrescita viene intesa come un equo ridimensionamento della produzione e del consumo che oltre a migliorare le condizioni

¹⁴ Serge Latouche (1940 -) è un economista e filosofo francese. Esperto di cooperazione allo sviluppo e specialista dell'epistemologia delle scienze sociali, è il principale promotore dell'idea della decrescita. Rifacendosi agli studi di K. Polanyi, ha criticato il concetto di economia intesa in modo formale, l'idea di sviluppo e le nozioni di razionalità ed efficacia economica; ispirandosi anche alle riflessioni di M. Mauss e di I. Illich, si è opposto all'occidentalizzazione del pianeta e alla prospettiva universalista, rivendicando la liberazione della società occidentale dalla dimensione universale economicista. Contro l'universalismo Serge Latouche si è fatto promotore del *localismo*, ponendo quindi l'accento su economie regionali autosufficienti e resilienti, e del dialogo e della coesistenza tra culture diverse, l'*universalismo plurale*. È autore di numerose pubblicazioni, tra queste *La mégamachine* (1995), *Justice sans limites* (2003), *Petit traité de la décroissance sereine* (2007), *Pour sortir de la société de consommation* (2010), *Vers une société d'abondance frugale* (2011); *Les précurseurs de la décroissance. Une anthologie* (2016).

La sua visione della decrescita è stata influenzata dalle sue critiche al capitalismo e dalla necessità di trasformare radicalmente i modelli economici e sociali. Le sue idee sono centrali nella "decrescita felice" (*décroissance heureuse*), che propone un cambiamento nella qualità della vita piuttosto che semplicemente una riduzione della crescita economica.

ecologiche promette non solo di mantenere ma di aumentare il livello di benessere umano (Alexander, 2012; Büchs, Koch, 2019). Tale movimento ha attirato un seguito relativamente ampio in Europa, specialmente in Francia dove è conosciuto con il termine *décroissance* (termine nato negli anni settanta del Novecento dall'intellettuale francese André Gorz). Sembra che i concetti ad essa legati nel contesto accademico internazionale siano cominciati ad emergere a partire dalla Conferenza di Parigi sulla Decrescita economica (2008) per la sostenibilità ecologica e l'equità sociale. I sostenitori di questo movimento vedono nel paradigma della crescita una semplice contraddizione: voler raggiungere una crescita infinita su un pianeta con risorse finite, in cui la concezione capitalista viene percepita come potenzialmente autodistruttiva. Dal punto di vista ambientale, l'argomento principale per la decrescita sostenibile è che i parametri legati a specifici processi biofisici come i cambiamenti climatici, la biodiversità e il ciclo dell'azoto sono in fase di avvicinamento o hanno già superato delle soglie di criticità (Steffen et al., 2015). Per questo motivo sono necessari dei cambiamenti rapidi e immediati che richiederebbero una trasformazione sociale fondamentale verso delle società che utilizzano meno risorse naturali e con un metabolismo diverso - ossia infinitamente molto più lento - rispetto alla situazione attuale. Da qui nasce l'esigenza di distinguere tra «depressione, ovvero decrescita non pianificata all'interno di un regime di crescita e decrescita sostenibile, ovvero una transizione volontaria, regolare ed equa a un regime di produzione e consumo inferiori» (Schneider et al., 2010).

A partire dal 2006 la decrescita si diffonde anche in Catalogna¹⁵, inizialmente attorno al nome di Joan Martínez-Alier, autore di *Ecologia dei poveri*, e poi al gruppo di Research & Degrowth, dal cui lavoro verrà alla luce nel 2014 il *Degrowth. A Vocabulary for a New Era* a cura di D'Alisa, Demaria e Giorgos Kallis. In particolare, le riflessioni della *via catalana* partendo dagli studi sul metabolismo sociale (cioè il rapporto tra la quantità di materia ed energia che attraversa il sistema produttivo e le istituzioni che ne regolano il funzionamento)

¹⁵ La scuola francese e la scuola catalana della decrescita rappresentano due approcci distinti al concetto di decrescita, sebbene condividano l'obiettivo comune di sfidare l'idea di crescita economica infinita e cercare alternative più sostenibili. La scuola francese, guidata da Serge Latouche, enfatizza una critica radicale alla crescita economica e al modello di sviluppo occidentale. Promuove l'idea di ridurre il consumo e la produzione, migliorando la qualità della vita attraverso valori come la convivialità, l'equità e la sostenibilità ambientale. Le politiche e le pratiche sostenute riguardano la riduzione del lavoro e del consumo, la promozione dell'economia locale e della sobrietà volontaria. Propongono la revisione dei modelli di produzione e consumo per adattarli a un mondo con risorse finite.

La scuola catalana della decrescita, in cui troviamo tra i principali esponenti Joan Martínez Alier e Giorgos Kallis, pone una forte enfasi sulla giustizia sociale e ambientale. Combina la decrescita con l'idea di un'economia ecologica che considera le disuguaglianze globali e le ingiustizie ambientali. Laddove la scuola francese si concentra più sulla critica teorica e sui cambiamenti culturali, la scuola catalana cerca di integrare la decrescita con una forte attenzione alla giustizia sociale e ambientale, cercando di trovare soluzioni pratiche e concrete attraverso un approccio più olistico e pratico.

condotti da alcuni economisti ecologici a partire dai tardi anni Ottanta, ma finiscono per trasporne gli esiti su un piano immediatamente politico (Deriu, Leonardi, 2020).

Infatti se - come si afferma nell'introduzione a *Degrowth. A Vocabulary for a New Era* - laddove solitamente l'idea di decrescita si associa all'idea che *il più piccolo può essere migliore*, definendo la decrescita come una riduzione della produzione, del consumo, e dei flussi di energia e materie prime da parte delle società (Schneider et al 2010), la posizione degli autori del Vocabolario è differente:

La nostra enfasi è riposta non solo sul meno, ma sul diverso. Decrescita significa una società con un metabolismo più piccolo, ma più importante, una società con un metabolismo che ha una struttura diversa e serve a nuove funzioni. La decrescita non vuole solo fare meno di ciò che è sempre stato fatto. L'obiettivo non è quello di rendere un elefante più magro, ma di trasformare un elefante in una lumaca. In una società della decrescita tutto sarà diverso: diverse attività, forme e usi diversi dell'energia, relazioni diverse, ruoli di genere diversi, differenti distribuzione del tempo tra lavoro pagato e non retribuito, relazioni diverse con il mondo non umano (D'Alisa et al., 2014).

Si tratta quindi di un metabolismo ristrutturato nel tipo di apporti energetici che sono necessari al suo funzionamento. Ovvero un metabolismo che non richiede, per mantenersi vivo, apporti sempre maggiori di energia e che non è prioritariamente incentrato su fonti fossili. Inoltre, dal punto di vista *costruttivo*, l'immaginario decrescitista della scuola catalana, si focalizza attorno all'economia *riproduttiva* della cura, e al recupero di vecchi - e la creazione di nuovi - beni comuni. Le *pratiche* di cura, che vanno oltre la dimensione strettamente eticizzante, all'interno di questa prospettiva intersecano pertanto un immaginario di ecologia profonda con preoccupazioni materialistiche di giustizia sociale ed ecologica restituendo la complessità dei nessi ecologico-sistemici (Centemeri, Asara, 2020; Centemeri, 2022).

A mo di conclusione del secondo paragrafo, è possibile evidenziare come l'universo delle alternative allo sviluppo sia un insieme composito di teorie più o meno compiute in cui è difficile rintracciare uno schema cronologico che mostri l'evolversi da un approccio a un altro, e quindi una chiara classificazione. Come sostiene Bottazzi (2007), questo deriva anche dalla fluidità dell'accesso alle informazioni e - conseguentemente - allo scambio di esperienze:

è stata soppiantata la letteratura “grigia” del passato, elaborazioni ed esperienze cominciano a circolare prima ancora di essere definite, siti e reti si moltiplicano, e si può certamente affermare che un grande dibattito è in corso “dal basso” - soprattutto e prevalentemente nel nord del mondo senza che emergano teorie compiute e omnicomprensive.

È altrettanto vero che, nonostante le parziali contaminazioni delle teorie alternative allo sviluppo, appare ancora fortemente preminente un modello centrato su ragionamenti in termini di PIL, di sistema monetario, ragioni di scambio e accumulazione, in cui è quindi difficile creare percorsi che si oppongano al pensiero unico del *capitalismo globale* (Latouche, 1993). Volendo operare una schematizzazione che renda in parte la complessità e le interconnessioni tra le diverse posizioni, Bottazzi propone quanto segue.

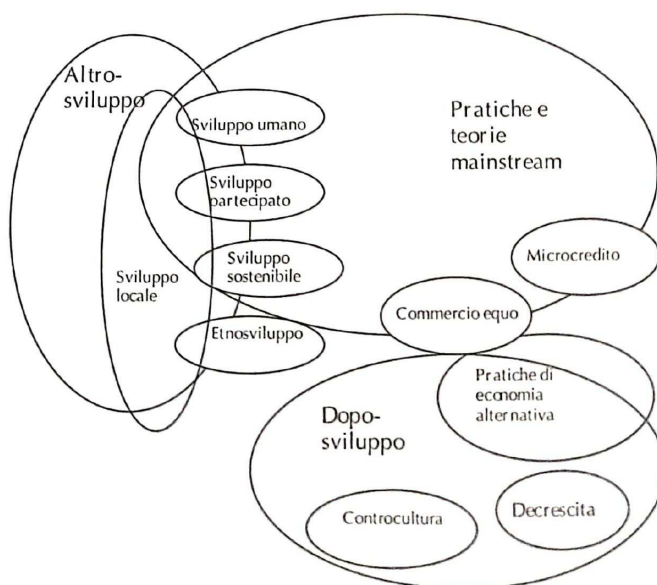


Figura 1.3: Teorie mainstream, altro sviluppo e dopo sviluppo. Fonte: Bottazzi, 2009.

Come accennato, una delle questioni che maggiormente si impongono all'interno del dibattito sullo sviluppo e che beneficia della contaminazione delle le teorie *alternative*, è quella della partecipazione della comunità alle scelte di sviluppo dei territori, spostando l'orizzonte su di un piano più squisitamente *locale*. A questa imposizione contribuisce notevolmente l'apporto teorico di Amartya Sen, economista e filosofo indiano, noto per i suoi contributi all'economia del benessere, alla teoria dello sviluppo e alla filosofia morale. Premio nobel per l'economia nel 1998, tra i suoi contributi di maggiore rilievo c'è il concetto di "capacitazione" o "approccio delle capacità", la *capability* (Sen, 1999). Secondo questo

approccio, lo sviluppo non dovrebbe essere valutato in termini di capacità delle persone di condurre la vita che desiderano. Le "capacità" sono quindi le libertà e le opportunità reali di cui le persone dispongono per perseguire il proprio benessere. Ad esempio, avere accesso all'istruzione non significa solo essere iscritti a una scuola, ma essere in grado di imparare e acquisire conoscenze che possono essere utilizzate nella vita quotidiana. Il concetto di capacitazione ha avuto un enorme impatto sulle politiche di sviluppo e sui rapporti internazionali. Ha influenzato la costruzione degli Indici di Sviluppo Umano (HDI) utilizzati dalle Nazioni Unite e ha fornito una base teorica per approcci più inclusivi e umani allo sviluppo economico. Sen ha inoltre scritto ampiamente sulla giustizia sociale, sostenendo un'idea di giustizia che include non solo l'equità economica ma anche l'equità nelle capacità e nelle opportunità (Sen, 2009).

Nel suo più ampio discorso sulle capacità e sullo sviluppo umano, Sen include profondamente il concetto di partecipazione, intesa come strumento cruciale per il miglioramento del benessere individuale e collettivo. Nel suo approccio delle capacità, le libertà reali di cui gli individui godono sono fondamentali per valutare il loro benessere. La partecipazione diventa quindi una manifestazione concreta di queste libertà: partecipare alla vita economica, sociale e politica non solo arricchisce le esperienze individuali, ma è anche essenziale per l'esercizio delle libertà fondamentali¹⁶.

¹⁶ Il dibattito sulla partecipazione nelle democrazie contemporanee e la sua capacità di promuovere l'inclusione e la giustizia sociale coinvolge una varietà di autori provenienti da diverse discipline, tra cui la scienza politica, la sociologia, la filosofia politica e l'economia, evidenziando anche in alcuni casi anche la natura manipolatrice e strumentalizzante della partecipazione. Tra questi troviamo Sherry Arnstein, nota per il suo saggio *A Ladder of Citizen Participation* (1969), in cui introduce la *scala della partecipazione*, una classificazione delle diverse forme di partecipazione che va dal tokenismo alla vera e propria partecipazione cittadina; Carole Pateman, con il suo lavoro *Participation and Democratic Theory* (1970), è stata una delle prime a criticare le limitazioni della partecipazione nelle democrazie liberali; Jürgen Habermas con il suo concetto di *sfera pubblica* e nella teoria dell'agire comunicativo, ha influenzato profondamente il dibattito critico sulla partecipazione. Habermas vede la partecipazione come un processo discorsivo, ma è anche critico nei confronti delle distorsioni che possono emergere quando le disuguaglianze sociali e economiche influenzano chi può effettivamente partecipare e in che modalità; Nancy Fraser, la quale ha criticato la nozione habermasiana di sfera pubblica unica, sostenendo la necessità di riconoscere una pluralità di sfere pubbliche in cui gruppi diversi possano esprimersi e partecipare. Nel suo saggio *Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy* (1990), Fraser analizza come le disuguaglianze strutturali limitino la partecipazione e l'inclusione reale di tutti i cittadini. Anche il contesto italiano ha arricchito fortemente il dibattito critico sulla partecipazione in particolare con i contributi di Giulio Moini e Gianfranco Governa, i quali hanno mostrato come - soprattutto in ambito urbano - abbia in realtà rappresentato modalità di ulteriore legittimazione di pratiche predatorie sui territori, in cui la partecipazione ha finito con il simboleggiare di fatto l'abilitazione a decisioni che sotto tacevano scelte politiche fatte altrove (Governa, 2014; Moini, 2012) all'interno di un orizzonte di progressiva tecnicizzazione e depoliticizzazione del governo del territorio. La critica di Moini e Governa all'uso strumentale della partecipazione da parte delle istituzioni e all'ideologia che presenta la partecipazione come intrinsecamente positiva, senza considerare le sue contraddizioni, ha mostrato come le politiche partecipative possano spesso essere utilizzate in modo strumentale dalle amministrazioni locali, servendo più a legittimare decisioni già prese che a coinvolgere realmente i cittadini.

1.3 Sviluppo locale e marginalità nel contesto italiano

1.3.1 Sviluppo locale, un concetto scivoloso

Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, a partire dagli anni '70, la dimensione *locale* acquisisce un'importanza crescente sia nella lettura e interpretazione dei fenomeni socio-economici sia nella predisposizione di politiche in grado di poterla sostenere.

Le dicotomie Nord-Sud, centro-periferia, modernità-tradizione, all'interno della più generale crisi del paradigma dello sviluppo e dell'esacerbarsi dei processi di globalizzazione, non sono più sufficienti per rappresentare la realtà, anche nel contesto italiano che andremo ora a considerare in cui si assiste ad esempio all'emergere di quella che verrà definita la *Terza Italia* (Bagnasco, 1977) e di un nuovo modello di sviluppo, quello dei *distretti industriali* (Becattini, 1987). Secondo Becattini il distretto industriale è definito essenzialmente «come un'entità socio-territoriale caratterizzata dalla compresenza attiva, in un'area territoriale circoscritta di una comunità di persone e di una popolazione di imprese industriali» (Becattini, 1987), in cui la stretta relazione tra comunità e imprese è il fattore chiave per l'innovazione, la conoscenza e la qualità. La rilevanza della dimensione territoriale del distretto industriale particolarmente indagata da Carlo Trigilia (1986, 2005), il quale sostiene che

nel nostro paese, infatti, vi erano molte zone in cui erano preservate delle tradizioni produttive locali ed era anche presente un contesto sociale e politico capace di offrire i beni collettivi necessari per la crescita di questo particolare tipo di sistemi locali. Si trattava, infatti, di aree ricche di economie esterne materiali e immateriali che sostenevano lo sviluppo delle piccole imprese. È quindi comprensibile come i distretti industriali siano stati – specie inizialmente – identificati con lo sviluppo locale, proprio per la loro capacità di valersi di beni collettivi locali e di esprimere il protagonismo dei soggetti individuali e collettivi del territorio (...). I distretti rappresentano una forma di sviluppo locale in cui le economie esterne sono alimentate da dotazioni originarie, sedimentatesi storicamente, di risorse tangibili e intangibili (Trigilia, 2005).

Alla parola sviluppo comincia ad affiancarsi pertanto il concetto di locale, utile quindi sia per trattare i problemi di sviluppo dei paesi del *Sud* del Mondo, sia per indagare le differenze interne in termini di marginalità/declino dei paesi “sviluppati”, di cui il caso del Mezzogiorno d'Italia è uno dei più rappresentativi.

Con l'entrata in crisi del modello fordista, caratterizzato dalla separazione tra l'economia e la società che comportava da un lato una minore attenzione all'imprenditorialità personale ma soprattutto alle istituzioni locali che si ponevano come destinatari passivi di risorse e interventi decisi su scale superiori, si passa ad una società post-fordista all'interno della quale vanno modificandosi i rapporti tra economia e territorio e in cui emerge il protagonismo delle istituzioni locali. Gradualmente si assiste quindi a studi e politiche che sono rivolti all'interpretazione della spazialità dello sviluppo, riconoscendo l'articolazione territoriale e il carattere relazionale delle dinamiche ad esso associate (Governa, 2014). Cominciano ad emergere politiche e percorsi di sviluppo non più promosse unicamente dallo Stato centrale: si assiste al protagonismo delle istituzioni locali, elemento distintivo è costituito dalla capacità dei soggetti istituzionali locali di cooperare per avviare e condurre percorsi di sviluppo condivisi che mobilitino risorse e competenze locali.

	Politiche di sviluppo tradizionali	Politiche di sviluppo locale
<i>Presupposto</i>	Centralismo delle decisioni relative alle aree in cui intervenire in base a risorse territoriali date	Promozione dello sviluppo a livello locale con iniziative che muovono da esigenze territorializzate
<i>Attori</i>	Centralizzazione statale	Cooperazione verticale tra livelli di governo, orizzontale tra attori pubblici e privati
<i>Approccio</i>	Approccio settoriale allo sviluppo basato sulla competizione globale	Approccio territoriale allo sviluppo - multidimensionalità
<i>Metodologie</i>	Definizione di grandi progetti industriali, individuati come gli unici in grado di promuovere lo sviluppo anche di altre attività economiche correlate	Valorizzazione del potenziale di sviluppo specifico di ogni luogo con l'obiettivo di stimolare un rapporto tra locale e globale
<i>Obiettivi</i>	Le politiche forniscono supporto finanziario, incentivi e sussidi diretti alle attività economiche	Le politiche forniscono primariamente le condizioni di contesto a supporto per lo sviluppo delle attività economiche e l'accrescimento delle capacità di rete tra attori

Tabella 1.3: Differenza tra politiche di sviluppo tradizionali e politiche di sviluppo locale. Elaborazione: propria.

Il passaggio da politiche di sviluppo *tradizionali* a politiche di sviluppo locale è caratterizzato da modifiche nei presupposti, negli attori, negli approcci, nelle metodologie e negli obiettivi che in modo estremamente schematico si possono riassumere come nella Tabella 1.4.

Rappresentativo di questo cambiamento di prospettiva è nel caso italiano, come vedremo nei capitoli successivi, il superamento dall'impostazione della Cassa del Mezzogiorno, ispirata all'approccio e alle teorie della modernizzazione, per muoversi verso

una regionalizzazione delle politiche sia a livello nazionale sia nel quadro delle politiche strutturali europee, in cui si procede ad uno spostamento di approccio da uno di tipo *top-down* a uno *bottom-up* (come nella politica rurale LEADER, che vedremo nel terzo capitolo).

Tuttavia, come sottolinea Governa (2014), il rapporto tra territorio e sviluppo locale può essere oggetto di letture diverse e divergenti, riassumibili in almeno due possibilità. In primo luogo, il territorio inteso come *fattore di produzione*, in cui questo è primariamente fornitore di beni collettivi locali su cui si fonda la competitività del sistema locale di produzione. Questa impostazione è rappresentativa di una visione dello sviluppo locale strettamente economica, i cui obiettivi sono pertanto rappresentati dall'accumulazione e dal progresso tecnico. Il riferimento al territorio è pertanto di natura *strumentale* e non *sostanziale*:

la complessità delle dinamiche territoriali e delle molte dimensioni che le compongono è vista unicamente come fonte di competitività, trascurando così che esistono valori (socialità, solidarietà, cultura, qualità della vita, sostenibilità, ecc) che meritano di essere perseguiti in sé e non solo per i vantaggi competitivi che da essi possono derivare (ibidem).

Questa impostazione ci accompagna quindi verso una seconda interpretazione del territorio strettamente collegata all'approccio della *Scuola dei Territorialisti/e*¹⁷, in cui lo si intende come *intreccio di risorse e valori*. Tale approccio è individuabile nell'interpretazione

¹⁷ La Scuola dei Territorialisti/e è un'associazione accademica e professionale che riunisce studiosi, ricercatori e praticanti interessati agli studi sul territorio, alla pianificazione territoriale e allo sviluppo locale. L'attività della gruppo si sostanzia nella promozione della ricerca scientifica e accademica nel campo della pianificazione territoriale e dello sviluppo locale, nonché nell'attività seminariale e in pubblicazioni collettive. Molti degli esponenti della Scuola Territorialista si misurano con attività di progettazione strategica e integrata (Piano Paesaggistico della Regione Toscana, Master Plan del Parco fluviale della media valle dell'Arno, Piano per il Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga, l'Alterpiana Firenze Prato Pistoia, ecc).

Tra i punti caratterizzanti del pensiero della Scuola territorialista ritroviamo:

- Il territorio, in quanto prodotto della cultura materiale, è esito di processi coevolutivi di lunga durata fra insediamento umano e ambiente
- Il territorio non può essere interpretato soltanto come "inerte supporto" di relazioni sociali (economiche, politiche, intersoggettive), né soltanto come una parte dell'ecosistema terrestre più o meno "antropizzata", provvista di certe "dotazioni" (tangibili e non) accumulate nel corso del tempo. L'approccio "territorialista" lo interpreta come un sistema vivente ad alta complessità che è prodotto dall'incontro tra eventi culturali e natura e che è composto da luoghi (o regioni) dotati di identità, storia, carattere, struttura di lungo periodo. In questa accezione occorre ribadire: a) l'inscindibilità di natura e cultura e il legame interattivo delle società umane con la terra (nella sua entità geologica, topografica, ecologica, vegetale e animale).
- In questo sistema di luoghi le relazioni tra soggetti sono mediate, alimentate e caratterizzate dalle relazioni che essi intrattengono con un ambiente materiale; considerando materiali (in quanto relativamente stabili, legate alla materialità dei luoghi) anche le componenti ambientali "intangibili", come ciò che va sotto il nome di capitale o patrimonio immateriale; patrimonio che è un deposito di saperi, comprensivo di capitale sociale, saper fare contestuale, capitale cognitivo locale, atmosfere industriali, capacità imprenditoriale e istituzionale locale, sistemi locali riproduttivi, stili di vita, caratteri identitari del milieu, ecc).

del territorio in termini di *milieu*¹⁸ (Dematteis, 1994), ossia un insieme localizzato e specifico di condizioni naturali e socio-culturali che, sedimentandosi in un luogo nel corso del tempo, definiscono le proprietà specifiche del luogo stesso. È pertanto non un carattere ascrivibile, bensì insieme di caratteri socio-culturali «sedimentatisi in una certa area geografica attraverso l'evolvere storico di rapporti intersoggettivi, a loro volta in relazione con le modalità di *utilizzo* degli ecosistemi naturali locali» (ibidem). Questa definizione permette di evidenziare alcuni aspetti quali la dimensione socio-culturale, lo svolgersi di un processo nel periodo storico, il ruolo dei soggetti e del rapporto fra gli stessi, e il concetto di ecosistema. Il *milieu* si definisce quindi nella relazione, storicamente situata, fra spazio e società, tenendo in questo modo insieme la questione del patrimonio e quella del *progetto*, in un sistema coevolutivo¹⁹ (De Bonis, 2021).

¹⁸ Il termine *milieu* è stato reso da Tomas Maldonado nel suo libro *La speranza progettuale. Ambiente e Società* (1992) con l'espressione *ambiente umano* per sottolineare l'importanza di considerare l'ambiente umano nel processo di progettazione. Questo approccio implica un'analisi approfondita delle condizioni e delle dinamiche in cui il design viene progettato e implementato, mirando a creare soluzioni che siano sostenibili, rispettose delle esigenze umane e culturalmente sensibili. La traduzione di *milieu* come ambiente umano riflette questa integrazione delle dimensioni sociali e ambientali nella progettazione.

¹⁹ Il concetto di coevoluzione nell'ambito delle dinamiche socio-ecologiche è esplorato in modo approfondito da Giorgos Kallis e Richard B. Norgaard nel loro articolo del 2010, *Coevolutionary Ecological Economics*. In ecologia e in studi ambientali, la coevoluzione tradizionalmente si riferisce all'influenza reciproca tra specie diverse che, attraverso le loro interazioni, influenzano il percorso evolutivo l'una dell'altra. Kallis e Norgaard estendono questo concetto alle relazioni tra società umane e i sistemi naturali. L'idea centrale è che i cambiamenti nei sistemi sociali (come l'economia, la cultura, le istituzioni) e nei sistemi ecologici (come i cambiamenti climatici, la perdita di biodiversità, l'uso delle risorse naturali) non possono essere compresi in modo isolato, ma devono essere analizzati come processi interdipendenti.

La prospettiva coevolutiva è stata esplorata tra gli altri anche da Lina Haider e colleghi in diversi lavori nell'ambito della resilienza socio-ecologica e della sostenibilità. La prospettiva coevolutiva in questi contesti si riferisce al modo in cui i sistemi sociali ed ecologici si influenzano reciprocamente e si evolvono insieme nel tempo, plasmando paesaggi e ambienti umani. Assumere una prospettiva coevolutiva nei processi di sviluppo significa riconoscere centralità alle relazioni dinamiche di adattamento reciproco tra società e sistemi ecologici, aprendosi ad una molteplicità di percorsi in cui tali relazioni possono dispiegarsi. Per tale ragione un elemento chiave è il riconoscimento delle *dinamiche di feedback*. I cambiamenti in un sistema (ad esempio, un'innovazione tecnologica) possono portare a cambiamenti in un altro sistema (come la biodiversità), creando un ciclo di retroazioni che può amplificare o attenuare gli effetti iniziali. La prospettiva coevolutiva è strettamente legata in tal senso al concetto di resilienza dei sistemi socio-ecologici. Haider esplora come le comunità e gli ecosistemi possono sviluppare capacità di resistenza e recupero di fronte ai cambiamenti, rafforzando le loro interazioni coevolutive per affrontare le sfide ambientali.

Gli ecosistemi sociali progettanti così intesi potrebbero costituire una delle incarnazioni di quei nuovi modi di fare cittadinanza attiva che, secondo Magnaghi²⁰ (2015), possono

riprendere il senso e i principi degli usi civici (e non necessariamente la loro forma storica), ovvero: la finalità non di profitto ma di produzione di beni, servizi e lavoro per i membri della comunità, e più in generale di beni e servizi di utilità pubblica; l'essere la comunità costituita da una pluralità di abitanti/produttori di un territorio che in qualche modo si associano per esercitare un uso collettivo dei beni patrimoniali della società locale; la fattispecie collettiva dell'uso di questi beni, che induce a conformare le attività di ogni attore alla salvaguardia e alla valorizzazione (...) attraverso forme di autogoverno responsabile delle comunità locali.

Il fare collettivo è quindi centrale nel percorso di ricostituzione di un patrimonio territoriale comune finalizzato ad una *ecologia delle relazioni* (Capone, 2018). Viene in particolare indicata la necessità di supportare un processo di costruzione e recupero di una *coscienza di luogo* (Magnaghi, 2010) come elemento chiave per alimentare convivialità di vita e uso sostenibile del patrimonio territoriale adeguato anche a generare economie locali e regionali auto-sostenibili. Tale “movimento” di progetto si basa in particolare sulla figura della *bioregione urbana* (Magnaghi, 2014) e sui suoi materiali costitutivi: conoscenza ed abilità contestuali, qualità degli ecosistemi e stabilità idro-geomorfologica, sistemi insediativi policentrici e riqualificazione/centralità dello spazio pubblico, economie locali auto-sostenibili, sistemi energetici locali misti, multifunzionalità delle aree agro-forestali e, ultimo ma non meno importante, la ridefinizione in termini partecipativi degli organismi locali della vita politico/amministrativa.

La possibilità di ripristinare processi di coevolutivi virtuosi tra attività produttive umane e ambiente implica una comprensione delle diverse scale temporali e spaziali. I

²⁰ Tra i suoi esponenti principali, nonché suo fondatore, troviamo certamente la figura di Alberto Magnaghi (1941-2023), il quale approfondisce il rapporto comunità e territorio, in una visione co-evolutiva fra insediamenti umani ed ecosistemi locali. Magnaghi ha introdotto e sviluppato il concetto di soggetto territoriale, che si riferisce alla capacità di una comunità di riconoscere e utilizzare le proprie risorse e identità per promuovere lo sviluppo. Questo concetto è alla base della sua visione di una pianificazione che non è solo tecnica ma anche culturale e sociale. Ha promosso la pianificazione territoriale integrata, un approccio che cerca di armonizzare le politiche e le strategie di sviluppo a diversi livelli di scala e settori, considerando le interrelazioni tra ambiente, economia e società. Tra le opere principali ritroviamo: *Il progetto locale. Per una pianificazione partecipativa* (2000), *Territorio e progetto. Un'introduzione alla pianificazione partecipata* (2008), *Il ritorno del territorio. La costruzione del locale tra globalizzazione e autonomia* (2013).

processi coevolutivi si svolgono su tempi lunghi e a diverse scale geografiche, richiedendo una gestione e una regolazione che consideri le connessioni locali, regionali e globali. In tal senso appare particolarmente utile la riflessione di Carlo Donolo, sociologo italiano, noto per i suoi contributi alla teoria dei beni comuni, allo sviluppo sostenibile e alla governance territoriale. Il *distretto sostenibile* (Donolo, 2003) è un concetto che l'autore utilizza per descrivere un modello di sviluppo locale che combina le esigenze economiche con quelle ambientali e sociali. Questo modello si basa su un approccio integrato allo sviluppo, in cui la sostenibilità non è solo un obiettivo ambientale, ma anche sociale ed economico. I distretti sostenibili cercano di creare sinergie tra le attività produttive locali e le risorse naturali disponibili, promuovendo al contempo la coesione sociale e la partecipazione comunitaria. Donolo dedica molta attenzione alle dinamiche regolative che riguardano i beni comuni, ovvero quelle risorse che come visto non appartengono né allo Stato né al mercato, ma che sono gestite collettivamente da comunità locali o da istituzioni che ne garantiscono l'accesso e la sostenibilità. Le dinamiche regolative dei beni comuni si riferiscono ai processi attraverso i quali vengono stabilite le regole, le pratiche e le istituzioni per la gestione di queste risorse. In questo senso parla di *natura multiscale* dei beni comuni, sottolineando l'importanza di una governance che operi su più livelli, garantendo che le risorse siano utilizzate e preservate per le generazioni future, invitando a ripensare le pratiche di sviluppo e gestione territoriale, proponendo modelli che valorizzino la partecipazione comunitaria e la sostenibilità a lungo termine. La sostenibilità, quindi, è vista non solo come un obiettivo, ma come un processo continuo di adattamento e regolazione che coinvolge una pluralità di attori e scale.

Se, come abbiamo visto, a partire dagli anni '80 nell'ambito dello sviluppo, il territorio è assunto come dimensione sempre più fondamentale, la propensione a politiche molto più inclini ad abbracciare come prospettiva del territorio la prima che abbiamo evidenziato, ossia il territorio come fattore di produzione, appare evidente (Governa, 2014). Questo ha portato nel tempo verso una prospettiva maggiormente incentrata al *marketing territoriale* (Trigilia, 2005) piuttosto che allo sviluppo locale *territorialmente* inteso, operando banalizzazioni e semplificazioni dei territori: «i territori dello sviluppo locale, al di là delle più evidenti differenze geo-morfologiche, demografiche o economiche, sembrano essere tutti uguali, così come omogenee e stereotipate appaiono le potenzialità di sviluppo riconosciute e valorizzate localmente in percorsi di sviluppo tendenzialmente simili. [...] La banalità delle specificità appare anche rafforzata da una sorta di meccanismo procedurale che porta al riprodursi di riti e parole d'ordine, e dalla trasposizione a-critica delle condizioni

(endogene e esogene) che possono garantire l'attivazione dello sviluppo locale perché presenti in casi di successo» (Governa, 2014).

1.3.2 Aree montane e sviluppo, un'introduzione

La montagna e la collina interna sono state le vittime sacrificali dello sviluppo economico dell'età contemporanea, colpite inesorabilmente da effetti negativi anche sul piano ambientale: dalla vulnerabilità idrogeologica alle trasformazioni paesaggistiche, dalla rinaturalizzazione incontrollata alla perdita dei valori antropici (insediamenti e infrastrutture storiche) (Pazzagli et al., 2015).

Pazzagli così descrive quanto andremo a meglio indagare nei capitoli successivi del presente lavoro. Tra i territori che nel contesto nazionale hanno più fortemente sofferto in termini di marginalizzazione territoriale e socio-economica, e che per tale ragione sono stati al centro di politiche di riequilibrio e sviluppo, ritroviamo certamente le aree montane e interne del nostro paese.

Nel 1958 Manlio Rossi-Doria coniò l'espressione «polpa e osso» per denunciare la profonda demarcazione e divaricazione socioeconomica che si andava delineando tra diverse aree del nostro Paese, ovvero tra le aree rurali e urbane, tra l'entroterra e la costa, tra le pianure e le montagne. Nella metafora utilizzata da Rossi-Doria si indicano come zone di «polpa» quei territori in cui si è polarizzata l'economia dello sviluppo economico, mentre l'«osso» del Paese – lo scheletro della penisola – comprende i territori marginali. Nonostante Rossi-Doria si fosse concentrato sul territorio del Mezzogiorno, il concetto di zone di «polpa ed osso» si sarebbe presto espanso al resto d'Italia.

I processi che a partire dalla seconda metà del '900 hanno attraversato il contesto nazionale e internazionale, hanno comportato cambiamenti radicali, tra cui la distribuzione socio-economica e geografica della popolazione nei grandi centri urbani, gli unici in grado di raccogliere le grandi sfide della modernità e dello sviluppo (Ciuffetti, 2019), le trasformazioni nell'uso del suolo e nei settori di rilevanza dell'economia, ecc.

Questi territori si sono inoltre dovuti confrontare da un lato con la maggiore attrattività della pianura nel conformarsi agli imperativi dello sviluppo industriale e urbano, che richiede facilità di spostamento, insediamento e connessione; dall'altro hanno subito lo stigma dell'arretratezza, ereditato dalla campagna, tanto che su di essi, sino agli anni Settanta

del Novecento, si è abbattuta un'idea di lateralità: un posto da cui andarsene, di povertà e premodernità (Pazzagli, 2020). Lo “svuotamento” avvenuto su tutto l'arco appenninico testimonia tanto questa “fame di piano” – di lavoro dipendente nell'industria nascente, di stile di vita urbano – quanto la necessità di prendere le distanze dallo stigma della marginalità premoderna (Giovagnoli, 2020).

Tali cambiamenti hanno avuto effetti territoriali rilevanti; tra i più significativi la marginalizzazione delle aree rurali, montane e interne come contraltare all'urbanizzazione e all'industrializzazione, che ne hanno comportato una radicale trasformazione.

Infatti, a queste aree inizieranno a essere attribuite nuove funzioni, in particolare servizi di tipo ricreativo, culturale, gastronomico e turistico. Ciascuna di queste funzioni ha spesso rappresentato una risposta all'abbandono di questi territori, trasformandone tuttavia la struttura e le funzionalità. Ampi territori o intere regioni attraversano infatti processi di patrimonializzazione²¹: molti di questi luoghi divengono oggetto di retoriche rappresentative, bacino di riferimento da cui attingere immagini e valori utili a garantire, oltre ad un appagamento esperienziale, un redditizio circuito per l'industria turistica. Il mondo rurale e montano è divenuto uno dei protagonisti di questo processo: esso ha assunto progressivamente gli attributi del *locus amoenus* dove appagare i desideri di fuga da una urbanità vissuta come alienante e deumanizzante (Graham, 2015). Questo mondo si sostanzia nella *naturalità* dei suoi prodotti alimentari, delle sue conformazioni paesaggistiche e territoriali, nella manualità dei procedimenti culinari e nella *saggezza* delle conoscenze

²¹ La patrimonializzazione è il processo attraverso il quale beni, luoghi, tradizioni, pratiche culturali e ambientali vengono riconosciuti e valorizzati come *patrimonio*. Questo processo implica il conferimento di un valore particolare a determinati elementi del passato, considerandoli degni di essere preservati, trasmessi alle future generazioni e protetti. Laddove la patrimonializzazione può essere considerata una possibilità per la conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale (si veda ad esempio la conversione di aree o parchi naturali in patrimonio mondiale o riserve protette, per proteggerla dallo sfruttamento minerario o forestale), dall'altra questa operazione non è esente da critiche. Infatti, può comportare rischi come la mercificazione della cultura, l'esclusione di pratiche culturali non conformi, il congelamento culturale, i conflitti di interesse e la tensione tra conservazione e uso contemporaneo. La critica ai processi di patrimonializzazione è stata esplorata da diversi autori e studiosi che si occupano di patrimonio culturale, antropologia, sociologia e studi postcoloniali. Tra questi Pierre Nora, *Les Lieux de Mémoire* (1984), il quale introduce il concetto di *luoghi di memoria*, riflettendo su come la patrimonializzazione trasformi eventi e luoghi in monumenti statici, che spesso rappresentano una versione ufficiale e limitata della storia. Egli critica il fatto che questo processo può ridurre la complessità e la vitalità della memoria collettiva; Laura Jane Smith, che nel suo *Uses of Heritage* (2006), critica la patrimonializzazione attraverso il concetto di *authorized heritage discourse* (AHD), riferendosi al modo in cui le élite culturali e politiche definiscono cosa costituisce il patrimonio, spesso escludendo voci e culture marginali e imponendo una visione unilaterale del patrimonio; Barbara Kirshenblatt-Gimblett in *Destination Culture: Tourism, Museums, and Heritage* evidenzia le criticità insite nel trasformare la cultura viva in "musei viventi" destinati al consumo turistico, comportando processi di alienazione nelle comunità rispetto alle proprie tradizioni. Nel contesto italiano, Cristina Grasseni nel suo *Beyond Alternative Food Networks: Italy's Solidarity Purchase Groups* (2013) esplora come la patrimonializzazione delle pratiche alimentari e agricole in Italia possa portare a una riduzione delle pratiche culturali locali e a "prodotti tipici" destinati al mercato globale.

tradizionali. Il richiamo alla *territorialità*, individuato nel paragrafo precedente, porta alla creazione di immagini edificanti, che automaticamente divengono *identificanti* di territori (Bilotta, 2011). Le politiche di sviluppo locale fanno leva sulle caratteristiche specifiche di un luogo e sui suoi elementi caratterizzanti, valorizzando elementi originali e talvolta inalienabili, anche se l'inalienabile diviene una *merce di scambio* (Meloni, 2010): in quest'ottica, la modernizzazione – tramite il turismo – viene vista come una narrativa evoluzionista della promessa di «riabilitare territori degradati o vuoti. [Un processo, NdA] di orientalismo ambientale» (Van Aken, 2018).

In questo quadro appare utile il concetto di *economia dell'arricchimento* elaborato dai sociologi francesi Luc Boltanski e Arnaud Esquerre nel libro *Enrichissement. Une critique de la marchandise* (2017). Questa elaborazione si basa da un lato sulla valorizzazione di beni e risorse che hanno una storia o che possono essere connotati come portatori di valori culturali, simbolici o storici. Questo include beni come oggetti d'arte, patrimoni culturali, e prodotti che evocano l'autenticità o la tradizione, divenendo centrali per la creazione di valore economico²². In questo modello economico, l'autenticità e l'originalità divengono nuovi criteri di valorizzazione, e questo si traduce in una mercificazione di oggetti ed esperienze che vengono percepiti come unici o portatori di significato storico o culturale. Ad esempio cibo diventa icona del locale, finendo per mostrare la disconnessione instauratasi tra i contesti di produzione, i territori e le popolazioni: afferma Van Aken (2018) che tanto più forte è questa discrasia, tanto più intenso è l'investimento simbolico a fare del cibo un'icona di tradizioni da reinventare. Sovente il patrimonio alimentare tradizionale è assunto come metafora di sostenibilità e di autenticità, di un ritrovato rapporto tra l'uomo e la terra, nella creazione di un'appartenenza simbolica e «naturalizzata» ad un passato destoricizzato in cui i soggetti sono coinvolti al di là del proprio vissuto personale (De Certeau, 1993).

L'economia dell'arricchimento non riguarda tuttavia solo i beni materiali, ma anche le *esperienze*. Il turismo culturale, il marketing basato su narrazioni storiche, e l'enfasi su prodotti artigianali o regionali sono tutti esempi di come le esperienze e le storie siano proposte - e vendute - come merci arricchite. In questo senso si può affermare come l'*experience economy* (Pine, Gilmore, 1999) rappresenti una nuova frontiera dell'estrattivismo. Autori quali Veronica Gago, Sandro Mezzadra e Brett Neilson hanno infatti evidenziato la necessità di estendere la cornice teorica dell'estrattivismo “classico” a ad altri campi di applicazione in quanto costituisce ai loro occhi un modello economico e

²² Ad esempio, un prodotto può essere arricchito semplicemente attraverso il richiamo a una storia o a un'origine specifica, aumentando così il suo valore percepito.

sociale di portata più ampia, inscrivibile nella logica di *accumulation by dispossession* (Harvey, 2004).

È evidente quando i modelli di economia dell'arricchimento possano portare a nuove forme di disuguaglianza. L'accesso ai beni *arricchiti* è spesso riservato a coloro che possono permetterselo, creando una nuova forma di *elitismo* basato non solo sulla ricchezza economica, ma anche sul capitale culturale.

Inoltre, la promozione di modelli fortemente sbilanciati verso forse di patrimonializzazione estrattiva crea disuguaglianze nei territori, in particolare tra quelle che potremmo definire le *economie abitanti* e le *economie non-abitanti*. I rischi insiti nella propensione a sostenere economie non-abitanti - intendendo con queste incentivi e politiche sviluppate in funzione di persone che non vivono stabilmente in queste aree, ma le frequentano per turismo, seconde case, o altre forme di soggiorno temporaneo - rispetto a quelle abitanti - strettamente legate ai bisogni e alle esigenze di coloro che invece vivono stabilmente nelle aree interne - (Magnaghi, 2000; Pazzagli, 2011) sono molteplici. Tra questi una diversa configurazione dei servizi e delle infrastrutture, maggiore dipendenza e quindi vulnerabilità rispetto alle fluttuazioni stagionali e crisi economiche globali, degrado ambientale, ecc.

Allo stesso tempo, questo tipo di economia - soprattutto nelle aree interne e montane oggetto di questo lavoro - comporta una profonda *destrutturazione* (Magnaghi, 2000) dei territori, divenuta ancor più evidente soprattutto nelle aree definite dell'osso in cui risiede buona parte del patrimonio ambientale nazionale costituitosi nel tempo dalla profonda interazione co-evolutiva tra dimensione naturale e antropica.

La lettura riduttiva e semplificante dei luoghi, ridotti per lo più a *scenario* di funzioni finalizzate all'intrattenimento, ha evidenti ripercussioni sulla conservazione dell'identità territoriale e del complesso di conoscenze e saperi che l'hanno generata nel corso dei secoli, nonché sulla generale tenuta dei sistemi ecologici delle aree montane. In questi termini, si può affermare che il processo di omologazione dei luoghi portato in eredità dalla modernizzazione può comportare - dove non l'abbia già fatto - una perdita della capacità collettiva e individuale di rispondere ad esigenze territoriali specifiche. In questo contesto, il ragionamento sulla necessità di ripristinare il nesso tra sviluppo e territorio in termini co-evolutivi appare quanto più fondato per la «ricostituzione di rapporti ri-produttivi (di territorio) tra comunità locali e loro ambienti» (De Bonis, 2021).

Conclusioni

Nel capitolo abbiamo ripercorso le *teorie dello sviluppo* che si sono interrogate sulle disparità territoriali esistenti tra nazioni e tra territori. A partire dalla crisi del paradigma dello sviluppo, individuato nel primo paragrafo e assolutamente preminente all'interno del dibattito e delle politiche fino agli anni '70, si elaborano teorie che si impegnano nella definizione di uno sviluppo *alternativo*. L'irrompere della questione ecologica all'interno del dibattito sullo sviluppo se da un lato porterà al fiorire, seppur nelle loro divergenze, di nuovi approcci interpretativi (dopo sviluppo, post-sviluppo, altro sviluppo, decrescita, ecc), dall'altro ha anche rappresentato un nuovo fronte di accumulazione, come ad esempio ritroviamo all'interno del discorso sulla green economy, che rappresenta il tentativo capitalistico di internalizzare il limite ambientale non come una barriera allo sviluppo, bensì come un terreno di ulteriore accumulazione. Il cambiamento climatico in questa visione è un fallimento del mercato, che non è stato in grado di monetizzare questa esternalità, creando le fondamenta per un nuovo ciclo di accumulazione.

L'ultimo paragrafo si è infine dedicato ad una breve introduzione dell'oggetto del presente elaborato. Tra i territori che nel contesto nazionale hanno più fortemente sofferto in termini di marginalizzazione territoriale e socio-economica, e che per tale ragione sono stati al centro di politiche di riequilibrio e sviluppo, ritroviamo certamente le aree montane e interne del nostro paese. Qui la necessità di una riflessione che ri-ponga al centro la ricostituzione di rapporti ri-produttivi di territorio appare particolarmente significativa per via delle relazioni co-evolutive che più fortemente hanno caratterizzato paesaggi e comunità locali.

Capitolo Secondo. La politica per le aree interne e montane nel contesto italiano

Introduzione

Dopo aver ripercorso nel primo capitolo le teorie dello sviluppo che si sono interrogate sulle disparità territoriali esistenti tra nazioni e tra territori, abbiamo individuato come le aree montane e interne del nostro paese siano state e sono oggi con maggiore forza al centro di una riflessione sulla necessità di un riequilibrio territoriale rispetto alle aree urbanizzate. A tal fine, il presente capitolo intende ripercorrere l'evoluzione legislativa che caratterizza le aree interne e montane a partire dagli inizi del Novecento fino agli anni più recenti. In particolare, ci si concentrerà sulle politiche che hanno plasmato l'agire istituzionale rivolto a questi territori. Tale excursus, insieme a quello proposto nel capitolo terzo, andranno a delineare il modo in cui nel tempo le politiche hanno affrontato il tema delle aree interne e montane: un corpus legislativo che, come si vedrà, è composto da discipline differenti che ne costituiscono un quadro complesso. Infatti, oltre alle leggi specifiche relative all'ordinamento giuridico dei territori (paragrafi 2.2-2.4), altre sono le norme che inseriamo nella nostra dissertazione, in particolare le politiche strettamente ambientali (2.5), le conseguenze delle politiche rivolte al Mezzogiorno sulle aree montane (2.3) nonché le più recenti strategie di sviluppo delle aree interne (2.6-2.7).

2.1 La fase zero delle politiche per la montagna nel contesto italiano: le politiche forestali

In Italia le prime politiche destinate ai territori montani si sviluppano sostanzialmente come politiche forestali, e portano tra fine Ottocento e inizio Novecento all'approvazione di diversi, seppur settoriali, provvedimenti.

L'ultima metà dell'Ottocento era stata caratterizzata dalla polarizzazione tra la crescente consapevolezza del problema legato alla progressiva erosione del suolo e la necessità di incentivare l'uso privato della superficie boschiva. È in questo periodo che iniziarono i primi tentativi di costituire una legislazione forestale del Regno, che si ponesse l'obiettivo di unificare la legislazione in materia forestale già presente negli Stati italiani preunitari (Agnoletti, 2018). Il 20 giugno 1877 venne promulgata la prima legge forestale dell'Italia unita, destinata a costituire lo strumento cardine della normativa giuridica in materia boschiva per oltre un trentennio. Nata da un disegno presentato all'indomani dell'avvento della Sinistra al governo del giovane Stato unitario dal ministro di Agricoltura, Industria e Commercio Salvatore Majorana Calatabiano, la legge ebbe come principio informatore la difesa incondizionata del libero esercizio della proprietà privata, riducendo il vincolo forestale «ai minimi termini» e subordinando l'interesse pubblico a quello dei privati proprietari. Prendeva nuovo vigore il processo di erosione del patrimonio forestale, cominciato a partire dal tardo Settecento, e che gli Stati preunitari, sia pure con qualche eccezione, si erano preoccupati di frenare, promuovendo in tempi e con accenti ed esiti diversi apposite politiche di tutela e conservazione dei boschi. Il fenomeno assunse particolare intensità e virulenza nell'Italia meridionale e insulare e producendo o accrescendo guasti ambientali e territoriali di larga portata. Come ha via via doviziosamente documentato e denunciato la ricca letteratura del tempo, specie quella di natura tecnica e agronomica, il disboscamento, che lo stampo nettamente liberista della politica forestale dello Stato unitario concorse violentemente ad allargare, ha fortemente contribuito a dilatare fenomeni – dalla modificazione delle condizioni climatiche e del sistema idrometeorologico all'aumento della franosità e delle inondazioni, all'estensione e intensificazione del paludismo – che hanno profondamente alterato gli equilibri ambientali e inciso spesso drammaticamente sulla vita di intere comunità (Tino, 2004).

Ma la prima azione organica, che rappresenta a livello nazionale il testo fondamentale ancora vigente, e che marca un cambio di passo nel settore forestale, è emanata nel 1923: la cosiddetta legge Serpieri, n. 3267 “Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani”. Una legge voluta dall'economista e agronomo Serpieri, il quale introduce il concetto di tutela idrogeologica attraverso l'istituzione del vincolo idrogeologico non indennizzabile e quasi totalmente riferito alla montagna o collina, incentivando inoltre la costituzione dei consorzi forestali. Questa legge, nota come la Legge forestale, introducendo il tema del vincolo idrogeologico, rappresenta sostanzialmente una legge sulla difesa e protezione del suolo.

Il politico bolognese ne parlava già in questi termini quando, ancora Direttore dell'Istituto, affermava nel discorso raccolto e diffuso da l'Alpe, Rivista Forestale Italiana, in occasione dell'inaugurazione del Regio Istituto Forestale Nazionale nel 1914:

ben vediamo come perennemente ripullulano le illusioni di una politica agraria fondata sulla erronea credenza che siano estesissime in Italia le terre di alta fertilità alle quali solo manchi l'aiuto di una tecnica agraria più sapiente; ben vediamo come sempre più frequenti si facciano da ogni parte gli assalti allo Stato per vanamente disperderne in mille rivoli l'energie. La verità è che l'Italia è per oltre due terzi un paese di montagna a terra ingrata, dove quasi per tutto langue una misera economia sfruttatrice, una povera agricoltura e una più povera pastorizia, che si dibattono invano contro boschi estremamente deteriorati. La verità è che le energie dello Stato dovrebbero tutte concentrarsi e convergere alla soluzione di pochi essenziali problemi, fra i quali essenzialissimo questo, che per brevità diciamo un problema forestale ma che è problema delle nostre montagne, delle terre povere e delle acque, delle restaurazioni di quella economia montana che attende i giorni migliori da una silvicoltura, da una pastorizia, da un'agricoltura tecnicamente più progredite, da un miglior uso delle forze idrauliche, da una vivificatrice viabilità.



Immagine 2.1: Rivista Forestale Italiana, ed. gennaio-febbraio 1914.

Ecco dunque che il principio informatore della legge, vede nella protezione del suolo il contributo primario della copertura forestale:

nella visione ‘serpieriiana’ al bosco va dunque principalmente riconosciuta la funzione di presidio della stabilità dei versanti e alla legge il compito di porre un freno ai disboscamenti e ai dissodamenti che all’inizio del secolo congiuravano ancora in maniera virulenta a restringere il dominio della copertura forestale nelle aree montane (De Nardo, 2018).

Il tema della montagna verrà poi ampliato all’interno della più generale politica delle bonifiche del periodo fascista avviata negli anni ‘30. La bonifica riguardava non solamente le aree di pianura, ma anche quelle montane: è possibile averne traccia anche all’interno delle funzioni che saranno attribuite alle successive Comunità Montane, in cui si troverà quella di consorzio di bonifica montana (Borghi, 2017). Infatti:

il concetto di bonifica risponde a un primo tentativo di venire incontro alle esigenze di un’infrastrutturazione di base più larga e più rilevante del territorio, che cerca di affrontare il taglio degli interventi non solo da un punto di vista esclusivamente settoriale con la legge del 1923, incominciando ad agire su scala più globale (ibidem).

L’idea serperiana insisteva sulla necessità di considerare la montagna come un ambiente organico, pertanto non scisso dalle persone che lo abitavano, attraverso quindi un intervento statale che fosse in grado contemporaneamente di tutelare le selve rimaste e di sostenere le popolazioni montane. Appariva tuttavia non specificato, all’interno della propaganda di regime, il modo in cui quest’armonizzazione e pacificazione tra rafforzamento dell’equilibrio idrogeologico in montagna e tutela dei montanari si sarebbe dovuto realizzare. Il fascismo, costretto a far convivere la retorica ruralista con un controllo severo delle attività dei montanari, realizzò di fatto un consistente sacrificio degli interessi dei montanari a favore di quelli corporativi padronali (Armiero, 2011).

Ne è un esempio l’introduzione nel 1927 della tassa statale sulle capre che interessava i proprietari che possedevano più di tre capre il cui pascolo avvenisse in bosco, e che colpiva le famiglie più povere, contribuendo ad acuire il processo di spopolamento che stava già in parte interessando la montagna (Vecchio, Piuksi e Armiero, 2002).

L'interesse fondamentale per il regime fascista era che i monti continuassero a produrre e fornire risorse e specialmente la produzione di energia elettrica che veniva fornita dai tanti sbarramenti sorti lungo l'arco alpino e sull'Appennino. Gli interessi delle grandi aziende erano infatti ben rappresentate dentro il governo da esponenti dell'industria elettrica come Giuseppe Volpi e Giuseppe Belluzzo. Complice di questa politica fu anche l'azione di propaganda svolta dalla rivista «Il Bosco», edita a Milano e diretta dal fratello del duce Arnaldo Mussolini, presidente del comitato forestale nazionale, all'interno della quale si ribadiva spesso l'importanza del rimboschimento dei pendii montani per la difesa dei bacini idroelettrici dall'interramento.

Nonostante spesso si enfatizzino le tendenze ecologiste o filo-ambientaliste di alcune correnti del fascismo (Armiero et al., 2022), in realtà ciò che si realizzò durante quel periodo fu una grossolana semplificazione della complessità della montagna a un problema di copertura forestale in chiave autarchica, e la messa all'opera di una strategia che andava nella direzione di una tutela degli interessi dei grandi gruppi idroelettrici nazionali (ibidem). Osserva Armiero (2013) come l'imposizione di un nuovo regime forestale «si esprimeva nel progetto di rimboschimento che accompagnava una curiosa politica ibrida fatta da un lato di alberi e dall'altro di bacini artificiali». Dal 1925 al 1940 vennero infatti rimboschiti circa mezzo milione di ettari, la maggior parte situati nell'arco Alpino, proprio dove si produceva circa il 70% dell'energia idroelettrica del paese (Gaspari, 1998).

A seguito dell'esperienza bellica, il tema della montagna viene affrontato all'interno dell'assemblea costituente. La modalità con cui la montagna entra nella costituente risente significativamente del dibattito culturale e politico nato durante lo scontro bellico, confluito in parte dentro il documento chiamato *La carta di Chivasso* (1943), firmato da intellettuali della Resistenza valdostana. Chivasso, significativamente, non è un paese montano bensì una cittadina che appartiene oggi all'area metropolitana torinese, e il “noi” indicato nel documento è propriamente riferito a questo gruppo di intellettuali che intendeva costruire una nuova alleanza tra popolazioni montane e amministrazioni politiche centrali (Varotto, 2020). Qui si identificavano in tre principi di autonomia - culturali, economici e istituzionali - i presupposti a partire dai quali dare vita nell'Italia del post-fascismo a un modello istituzionale che tenesse conto dei diritti delle popolazioni e delle comunità montane. Pur facendo riferimento alla comunità alpina, la rilevanza di questo documento consiste nell'affermazione dei diritti dei territori in oggetto come aree montane interne, con specifiche caratteristiche orografiche e culturali:

Alla legislazione Costituente e all'articolo 44 si arriva dunque sulla scorta di questa spinta anti centralistica che probabilmente ha risentito dell'esperienza fascista, quindi di uno stato centralista e sostanzialmente nazionalista, che azzerava tutti i concetti di autonomie, di peculiarità, di particolarità culturali e di organizzazioni autonome presenti sui territori (Borghi, 2017).

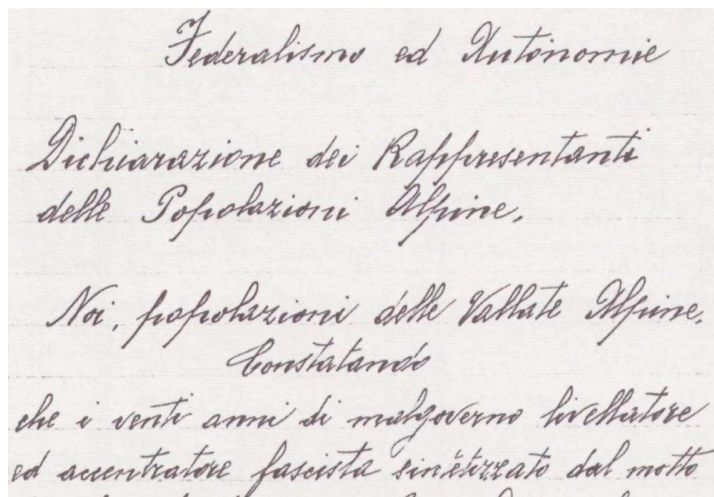


Immagine 2.2: Stralcio della Carta di Chivasso.

Il tema trova quindi un proprio primo riconoscimento nell'articolo 44 della Costituzione, in cui al secondo comma si prevede che la legge disponga provvedimenti a favore delle zone montane, al fine di conseguire equi rapporti sociali e il corretto sfruttamento del suolo, riconoscendo in questa definizione la condizione di svantaggio delle aree montane e la necessità di interventi per ridurre i divari di sviluppo.

Un peso importante per questo inserimento fu senz'altro giocato, per un verso, dall'estrema povertà in cui versava la popolazione di montagna nell'immediato dopoguerra, popolazione che alla guerra aveva dato un importante contributo con la Resistenza (Gaspari, 2015; Desideri, 2014). Dall'altra dal problema del rapido degrado del territorio montano legato all'abbandono dello stesso. Fin da subito, quindi, la "questione di monte", fatta propria da alcuni parlamentari dell'epoca liberale nei primi del Novecento, si caratterizzò proprio per l'aver legato «la grave situazione economica dei montanari» al «problema della corretta gestione e protezione del territorio» (Gaspari, 2015).

L'interesse nazionale in favore della salvaguardia, prima, e della valorizzazione poi dei territori montani – tale da far avvertire la situazione dei territori montani di questi ultimi come una questione politica nazionale e non come un limitato problema di una zona

specifica del paese – trovò, dunque, fin da subito la sua giustificazione nelle caratteristiche fisiche dell’ambiente montano (morfologia dei luoghi, condizioni climatiche, rischio idrogeologico e ambientale), nell’esigenza di evitare lo spopolamento e salvaguardare il territorio e le risorse idriche, anche ai fini di contenere i fenomeni di erosione dei territori e limitando così anche i rischi di frane e alluvioni. Con queste finalità, e quindi in attuazione del dettato costituzionale, il legislatore sarà chiamato ad adottare provvedimenti specifici per la montagna e più in particolare: i) a prevedere politiche organiche per la tutela, lo sviluppo e la valorizzazione delle zone montane; ii) a istituire organi/enti per il governo dei relativi territori; iii) a destinare adeguate risorse per la realizzazione di tali obiettivi. Ciò, quindi, in un’ottica molto più ampia del conseguimento delle sole finalità legate al razionale sfruttamento del suolo e all’instaurazione di equi rapporti sociali (Marchetti, 2019). Una visione innovativa e densa di istanze precorritrici, che si dilaveranno durante gli anni dei governi del compromesso democristiano.

2.2 La prima legge quadro per la montagna: la legge Fanfani

La fase che potremmo definire come di politica nazionale per la montagna, di cui daremo conto nei paragrafi a seguire, rappresenta l’effettivo impegno istituzionale in favore dei territori montani, cui venne data attuazione con tre leggi specifiche, emanate a distanza di circa vent’anni l’una dall’altra.

La prima legge quadro *Provvedimenti in favore dei territori montani* (legge n. 991/1952), altrimenti nota come Legge Fanfani, elabora la prima codificazione della montagna. Questa riconosce in sede normativa la specificità delle aree montane (Desideri, 1980), attribuendo alla montagna in quanto tale una sua rilevanza giuridica, individuata e classificata attraverso specifici criteri che determinavano l’applicabilità o meno dei benefici previsti dalla legge stessa (la cosiddetta montagna legale). Anche come risposta ai fenomeni dell’emigrazione massiva e dell’inurbamento nelle periferie metropolitane della popolazione montana, l’obiettivo della legge sembrava orientato a “trattenere” i fenomeni di abbandono, attraverso una serie di mutui agevolati, sussidi e agevolazioni fiscali sostanzialmente in campo agro-silvo-pastorale.

La montagna che s'intravede dietro gli articoli della legge 991 è un mondo che necessita sostegno esterno, scarsamente dinamico e razionale, impegnato quasi esclusivamente in attività tradizionali, penalizzato dall'isolamento e sostanzialmente incapace di autogoverno. Con minore energia e minore efficacia, la prima legge italiana sulla montagna ricalca in sostanza lo spirito della coeva legislazione speciale per il Mezzogiorno ma si risolve in un fallimento: il danaro distribuito sarà poco, le strutture aziendali ne saranno scarsamente toccate, i benefici si estenderanno via via alla metà dei comuni italiani senza criteri di programmazione o di differenziazione tra aree mentre le comunità di montagna chiederanno a voce sempre più alta organismi specifici di autogoverno (Piccioni, 2002).

La legge del 1952 ebbe il merito di intervenire con disposizioni specifiche per lo sviluppo rurale (concessione di mutui di miglioramento fondiario e per l'artigianato montano, contributi per la gestione dei patrimoni silvo-pastorali, norme in tema di demanio forestale e agevolazioni fiscali) e per la prima volta riuscì a perimetrare l'area di intervento con il concetto di "montagna legale", grazie alla classificazione dei territori montani, secondo criteri normativamente pre-definiti e omogenei per tutte le aree geografiche. Al tempo stesso però non fu in grado di tenere in considerazione le effettive caratteristiche geologiche, economiche e sociali delle specifiche zone montane (Desideri, 1980). Inoltre, la legge prevedeva un sistema di interventi settoriali e centralizzati basato essenzialmente su una politica di tipo assistenziale, che non raggiunse mai l'obiettivo di costituirsi come una vera politica di riequilibrio territoriale. La legge, infatti, non riuscì ad invertire la rotta della forte depressione economica delle zone montane innescata nel dopoguerra e continuata nel corso degli anni '50 e '60 che, anzi, crebbe fino a marcare significativamente i primi fenomeni di abbandono. Come scrive Manlio Rossi Doria:

la legge della montagna del 1952 nelle nuove condizioni è diventata ridicola: essa, infatti, presuppone condizioni che non ci sono più, mira a trattenere in montagna, con la piccola bonifica, la strada e la casa, popolazioni a trattener le quali ci vuole ben altro, ossia redditi tripli di quelli attuali, che essa non può in alcun modo perseguire (Rossi-Doria, 1982).

Oltre alla difficoltà nell'individuare politiche specifiche, il legislatore iniziava fortemente a competere con i nuovi modelli economici e sociali dei grandi centri urbani, sia in termini pratici come la crescente domanda di manodopera, che innescava immediati flussi

migratori, sia in termini di immaginario, come la costruzione dell'idea di futuro, lo stigma del passato rurale e il mito del progresso che si sarebbe compiutamente realizzato solamente nei grandi centri urbani (Teti, 2017; Ciuffetti, 2020). La progressiva marginalizzazione è infatti fortemente vincolata ad una più generale transizione da un'economia basata principalmente sul settore primario ad un'economia di tipo industriale-metropolitano, alla quale i territori montani e interni d'Italia hanno ridotte possibilità di adattarsi a causa dei loro intrinseci limiti morfologici. Il processo di «industrializzazione forzata di ogni angolo del pianeta» (Leonardi, 2013) ha portato come conseguenza un differenziale di competitività tra luoghi rispetto al modello economico affermatosi quasi egemonicamente, nel quale ogni area veniva osservata come versione ancora imperfetta di un modello di capitalismo avanzato molto somigliante a quello cosiddetto occidentale, o per meglio dire statunitense (Becattini, 2015). Tale impostazione ha finito per definire aree cosiddette arretrate, in quanto non in grado di esprimere il minimo Pil pro-capite ritenuto accettabile. Una canonizzazione del tutto arbitraria, come fa notare lo stesso Becattini, visto che non tutti i gruppi sociali riconoscevano al Pil un valore centrale per lo sviluppo della società.

I grandi flussi migratori, inoltre, richiedendo delocalizzazioni pressoché definitive, hanno compromesso alcuni dei pilastri su cui si fondava l'economia montana, ossia la mobilità e la pluriattività, nonché l'utilizzo dei beni collettivi (Ciuffetti, 2020), portando a un depauperamento dell'economia e dell'ambiente montano, e a una riduzione dei capitali esterni. Da qui deriva una diffusa crisi dell'agricoltura che tende a rimanere tradizionale, residuale e vede così precluse gran parte delle pur limitate possibilità di incrementare la propria produttività, soprattutto all'interno di un modello di sviluppo economico basato sulla grande espansione in poche località di unità produttive e su una intensificazione produttiva.

In quegli anni, infatti, si consolida il progetto nordamericano per lo sviluppo agricolo italiano, uno dei più rappresentativi alleati mediterranei del New Deal post-bellico. La visione statunitense per lo sviluppo dell'economia agraria italiana ha tra le sue colonne portanti la Rivoluzione verde. La politica di accordi internazionali trova le sue radici nel progetto di ricerca messicano messo in atto a partire dagli anni Quaranta con il contributo della Rockefeller Foundation sotto la guida del genetista americano Norman Borlaug (premio Nobel per la Pace nel 1970) per incrementare le rese di grano e mais, introducendo varietà capaci di aumentare le rese per ettaro e di più facile raccolta con mezzi meccanici. L'incremento delle rese è stato possibile con la selezione di ibridi più adatti all'agricoltura meccanizzata e in grado di sfruttare al meglio i fertilizzanti. Ciò ha portato alla necessità di utilizzare più petrolio per la produzione. L'uso continuo dei fertilizzanti, inoltre, ha prodotto

diversi problemi di inquinamento, che insieme all'eccessivo sfruttamento del suolo e alla riduzione delle falde acquifere, hanno finito per minacciare vaste estensioni agricole diminuendo le rese. Numerose critiche sono state anche avanzate in seguito ai cambiamenti sociali introdotti, con il passaggio dall'agricoltura di sussistenza al commercio, e l'abbandono – fino alla scomparsa – di numerose varietà di piante e di sistemi di agricoltura tradizionali. L'agricoltura montana, per caratteristiche proprie inadatte alla produzione su scala estesa, alla meccanizzazione e alla concentrazione produttiva, resta comprensibilmente ai margini di questo nuovo modello di sviluppo (Berton, 2023).

Al contempo, gli andamenti demografici, che fino agli anni '50 avevano mantenuto un saldo crescente, iniziano progressivamente a essere caratterizzati da inversioni di rotta, andando a costituire nel ventennio tra il 1951 e il 1971, il periodo più drammatico della storia della montagna italiana. Sull'onda di questa urgenza inizia a farsi strada un cambio di paradigma rispetto alle politiche precedenti:

Il problema in buona sostanza non è più quello di garantire, in un quadro bloccato e potenzialmente esplosivo, meccanismi di riequilibrio che tamponino in qualche misura l'acuirsi del divario tra le aree marginali e quelle più dinamiche. O quantomeno questa non è avvertita più come una emergenza. Prende piede al contrario l'idea che in alcuni casi si possa e si debba forzare la situazione stimolando o inducendo dall'alto i processi di modernizzazione dell'economia mentre in altri casi si può lasciare tutto sommato che i meccanismi di aggiustamento spontaneo del mercato facciano il loro corso condannando, magari momentaneamente, aree e popolazioni non in grado di competere ma che potranno in ogni caso godere della complessiva crescita indotta dalle capacità trainanti delle aree forti (Piccioni, 2002).

Proseguendo nel nostro percorso, negli anni del debutto della cosiddetta Cassa del Mezzogiorno, di cui si parlerà nel seguito del capitolo, ritroviamo una seconda iniziativa legislativa, la cosiddetta Legge Vanoni (L. 959/1953), che inizia a prevedere le prime forme di compensazione a favore dei territori montani rispetto allo sfruttamento della risorsa idrica. La legge introduce il cosiddetto canone di bacino imbrifero montano, ossia un'aliquota da pagare da parte di quei concessionari che ottengono il diritto di utilizzare le risorse idriche per produrre energia elettrica, in favore dei territori montani che fanno parte di quel determinato bacino imbrifero. Se è vero che questo strumento rappresenta un esempio di

redistribuzione contributiva a favore di territori produttori di risorse da parte della collettività nazionale consumatrice, non si può non evidenziare quanto questo sopperisca solo in parte al fatto che sull'acqua si sia giocata una delle più drammatiche vicende di colonizzazione ed estrattivismo delle montagne italiane (Varotto, 2020).

Infatti, come solo accennato in precedenza, a partire dai primi anni del '900 il paesaggio montano era stato fortemente ridisegnato dalle centrali idroelettriche attraverso la creazione di laghi artificiali, la costruzione di dighe e il consolidamento delle pendici dei monti con progetti di rimboschimento, contribuendo alla grande occasione per l'industrializzazione italiana di emanciparsi dal carbone. L'energia idroelettrica diventa un pilastro costitutivo della nuova economia sulla montagna, molto oltre l'essere una fonte di elettricità per gli stabilimenti (Armiero, 2011):

La rivoluzione idroelettrica portava con sé una trasformazione globale del paesaggio montano e una riorganizzazione dei rapporti fra pianura e montagna. Mettere al lavoro l'acqua della montagna era idealmente un modo per domare una volta per tutte le caratteristiche selvatiche di quel paesaggio. Le dighe, le opere di rimboschimento e i bacini idrici dovevano imporre un ordine moderno al caos dell'acqua e delle rocce in modo da bandire per sempre dai monti della Patria le valanghe e le inondazioni. Era questa la versione italiana di quell high modernism di cui parla il politologo americano James Scott: una fusione mistica tra la fiducia del progresso scientifico-tecnologico e un potere centrale assoluto il tutto nel segno di una crescita economica illimitata (ibidem).

Lo sfruttamento idroelettrico della montagna segnava il passaggio del destino economico dei montanari nelle mani di capitali e poteri decisionali estranei al contesto montano, principalmente le industrie e le città padane. Le opere di pubblica utilità, così come era definita questa progressiva infrastrutturazione idroelettrica, sono espressione dello spostamento degli interessi sui territori montani e le loro risorse verso élite politico-economiche che gravitano al di fuori di questi (Ciuffetti e Mocarelli, 2021).

2.3. Il concetto di area depressa e la montagna all'interno del più ampio intervento per il Mezzogiorno

La storia della politica per le aree interne e montane, a partire dagli anni '50 si intreccia con due, seppur differenti, questioni: da un lato l'avvio della Cassa per il Mezzogiorno e dall'altro la firma del Trattato di Roma che istituì la Comunità economica europea (CEE) nonché la Politica Agricola Comune (PAC). Due politiche non direttamente orientate ai territori montani e alle aree interne, ma in grado di avere effetti spazializzati in queste porzioni di territorio. Della nascita della Politica Agricola Comune, della sua evoluzione e degli effetti sulle aree montane parleremo nel capitolo terzo, soffermandoci in questo paragrafo sulle implicazioni della Cassa sulle aree montane e interne.

La Legge 646/50, Istituzione della cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (La Cassa per il Mezzogiorno, da ora CasMez) è stato il primo provvedimento organico per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale. Nel tentativo di compensare il divario che si stava ampliando tra un nord sempre più industrializzato e ricco e un sud sempre più stagnante, nell'agosto del 1950 il Governo De Gasperi mette in campo un piano generale, come specificato nel testo di legge, «per la esecuzione, durante il decennio 1950-60, di opere straordinarie dirette in modo specifico al progresso economico e sociale dell'Italia meridionale». La cassa era dotata di una finanziaria propria che quindi avrebbe dovuto essere aggiuntiva rispetto agli investimenti ordinari dello Stato e degli Enti locali. L'idea è che fosse indispensabile un processo di industrializzazione del Mezzogiorno, da realizzarsi attraverso fattori esogeni e attraverso tre strumenti sostanziali: l'impresa pubblica, concentrata nelle partecipazioni statali, l'impresa privata, attirata dalla politica di incentivi, e la Cassa del Mezzogiorno, l'ente vero e proprio di finanziamento dell'infrastrutturazione e industrializzazione del Meridione.

Ciò che si elabora con la legge 645/1950 è il concetto di area depressa, individuata in Molise, Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia, ma non solo. La legge delimita come aree depresse anche le province di Latina e Frosinone, l'Isola d'Elba, l'Isola del Giglio e Capraia, il comprensorio meridionale di Ascoli Piceno e alcuni comuni della provincia di Roma e Rieti, nonché le aree montane della legge 991/1952. Questo dispositivo normativo e insieme infrastrutturale contribuì a consolidare l'idea di sviluppo fondata nella modernizzazione industriale:

la questione meridionale si imperniò sul processo di industrializzazione, ritenuto l'unico in grado di colmare rapidamente il differenziale tra il sud e il resto del paese, perdendo di vista tutti i fattori endogeni dello sviluppo dei territori. Così, la questione meridionale, con tutto il suo corollario, finì con il soffocare quella territoriale, imponendo a un territorio diverso dal "triangolo industriale" modelli e procedure di comportamento che sfoceranno presto nelle "cattedrali del deserto" e in fenomeni di assistenzialismo clientelare [...] (Borghi, 2017).

Quello della costruzione sociale della via italiana allo sviluppo non fu il solo errore della macchina della CasMez. Altri, di diverso tipo e profondità, comportarono il sostanziale fallimento della misura; tra questi il fatto che l'istituzione della Cassa del Mezzogiorno creò una vera e propria forbice tra aree del sud Italia, avvantaggiando di fatto quelle più dinamiche e, allo stesso tempo, incentivando lo spopolamento e il dissesto idrogeologico di vaste zone montane e collinari (De Benedictis, 2002).

A partire dalla crisi petrolifera del 1973, il modello di industria che si promuoveva nel meridione d'Italia entra in crisi, e con esso anche la Cassa del Mezzogiorno (Giannola 2014). Con ampio ritardo sull'obiettivo decennale iniziale, frutto dei continui rimandi della dismissione del dispositivo diventato a quel punto fonte di parassitismo e clientele per intere categorie salariate del Meridione, nell'agosto del 1984 si apre una fase di transizione che due anni dopo si conclude con la legge 64/1986 Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno che istituirà due nuovi organi: l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (AgenSud), che erediterà una buona parte delle funzioni della vecchia Cassa, e il Dipartimento per il Mezzogiorno. La Cassa per il Mezzogiorno verrà ufficialmente liquidata solamente nel 1992 con la legge n. 488.

Per quanto alcuni autori sottolineino come i risultati raggiunti dalla CasMez siano riconosciuti come «imponenti e in larga misura positivi» (Prota, Viesti, 2013), l'analisi storica concorda nel ritenere che a partire dalla seconda metà degli anni '70, con l'entrata in crisi della CasMez, la sua efficacia si sia ridotta. Secondo Barca e Trento (1997) questo fu dovuto alla progressiva perdita dell'indipendenza tecnica della struttura a causa di una sempre più pervasiva invadenza della politica, che causò la frammentazione e la distorsione degli interventi in favore di interessi locali. Inoltre la dimensione di straordinarietà, posta per aggirare la pubblica amministrazione e le sue complessità in nome dell'efficienza, finì per stabilizzarsi e diventare organica, creando ministeri appositi (Ministero per gli interventi straordinari del Mezzogiorno), cui veniva attribuito il compito del governo della spesa

sostitutiva. Tutta questa letteratura, che si concentra sulla dimensione organizzativa, manca di prendere in analisi una valutazione ecologico-politica dell'intera operazione di tentato sviluppo del Mezzogiorno, che alla luce dei costi socio-ambientali possa fornire una valutazione del reale impatto in termini ambientali e sociali dell'infrastrutturazione industriale del Sud Italia. Sebbene esistano studi che cominciano a complessificare lo sviluppo industriale e il suo impatto estrattivista sulle società meridionali (Benadusi, 2021), è poco consolidata la prospettiva ecologico-politica nell'analisi dell'impatto della CasMez.

Il concetto di area depressa introdotto dalla CasMez era stato nel frattempo esteso con la legge n. 454 del 2 giugno 1961, cosiddetta Piano verde o Piano quinquennale per lo sviluppo dell'agricoltura; a questa si aggiungerà anche la collina depressa che oltre a prevedere una serie di misure per lo sviluppo agricolo, include sussidi per le opere da eseguire «in aziende di collina ricadenti in territori a rilevante depressione economica, da delimitare con decreto del Ministro per l'agricoltura e per le foreste». In applicazione dell'articolo 8 di questa legge, il decreto ministeriale del 7 novembre 1961 individuerà i terreni di collina a rilevante depressione economica, estendendo così il concetto di territorio svantaggiato a contesti "altri" rispetto a quelli montani.

L'impostazione fortemente produttivistica della legge accentuerà tuttavia le disparità territoriali, soprattutto nell'Italia meridionale, tra agricoltura di pianura e quella delle aree interne (Rossi-Doria, 1958). Infatti, viene abbandonata la strategia del sostegno alla piccola proprietà contadina a fini di consenso e di raggiungimento della piena occupazione in favore di una politica di rapida modernizzazione dell'agricoltura nazionale mediante la meccanizzazione e l'aggiornamento delle pratiche colturali. L'obiettivo era favorire le aziende in grado di aumentare sensibilmente la produttività, mettendo nel conto un effetto di squilibrio tra settori, aree e tipi di azienda.

Il concetto di area depressa trovò la sua decadenza con L. n. 984 del 1977, la Legge Quadrifoglio, finalizzata a favorire il progresso tecnico e l'aumento di produttività agro-alimentare, in cui ancora una volta è possibile intravedere un approccio fortemente produttivistico-efficientista (Marino et al., 2017). Qui si riconfermeranno i benefici economici dati alla montagna che verranno estesi all'intera collina (non solo quella depressa), prevedendo l'individuazione delle aree di montagna e di collina su cui concentrare interventi specifici di valorizzazione (art 15). Nel 1977 viene definitivamente meno, quindi, il concetto di area depressa: se tutte le aree sono depresse, nessuna - di fatto - lo è (Ferlaino, 2020).

Laddove le leggi del biennio 1950-51 avevano operato verso un riequilibrio sia a livello sociale sia a livello territoriale, a partire dal periodo 1957-60 le politiche per il Mezzogiorno (e quelle agricole come vedremo in seguito) subiscono una decisa torsione in favore da un lato dell'efficienza produttiva e dall'altro della creazione di nuclei territoriali o settoriali in grado di innescare dinamiche di sviluppo più generali, mentre quelle per la montagna continuano a privilegiare una logica di sostegno all'esistente, quindi di assistenza.

2.4 Due nuove leggi quadro per la montagna: dall'istituzione delle comunità montane all'abbandono della “causa montana”

Dalla prima legge quadro sulla montagna di cui abbiamo parlato nel paragrafo 2.2, la 991/1952, bisognerà attendere venti anni per rimettere in campo degli strumenti che tentino di affrontare il tema delle aree montane italiane con la dovuta ampiezza e coerenza.

La seconda legge quadro, Nuove norme per lo sviluppo della montagna (L. 1102/1971), è varata a solo un anno dall'istituzione dell'Ente Regione (l. 281/1970). Nonostante le difficoltà e i ritardi che hanno accompagnato l'istituzione del nuovo ente, principalmente dovuti all'ostruzionismo che durò per oltre 15 anni della Democrazia Cristiana nel voler cedere quote di potere a enti locali a forte caratterizzazione social-comunista (Borghi, 2017), si arriva ad un soggetto legislativo regionale decentrato più attento alle complessità e specificità territoriali e quindi maggiormente in grado di definire le politiche di sviluppo locali.

La seconda legge quadro sulle montagne coincide proprio con questo momento storico, ponendosi il duplice obiettivo di superare l'approccio centralistico della normativa vigente e di coinvolgere le comunità locali nelle scelte di sviluppo attraverso la creazione di un nuovo soggetto istituzionale intermedio tra i piccoli comuni e le Province, ossia la Comunità Montana. Nel dettaglio la legge 1102/71 rappresenta un'innovazione progettuale importante in quanto: i) prevede l'istituzione della Comunità Montana come organo di diritto pubblico e soggetto di governo del territorio, ii) introduce la programmazione pluriennale come procedimento di intervento e sviluppo. L'obiettivo della legge è conferire alle neonate Comunità Montane compiti di programmazione sub-regionale per sostenere uno sviluppo integrato della montagna (Mastronardi, 1996), dando così risposta anche alle richieste di autogoverno provenienti soprattutto dalla zone alpine (Piccioni, 2002).

La Comunità Montana era destinata a svolgere un importante ruolo, poiché avrebbe dovuto fungere sia da ente di governo del territorio, sia da motore di sviluppo delle aree montane, attraverso il piano pluriennale di sviluppo che le Regioni avrebbero dovuto finanziare. Il piano era quindi lo strumento con il quale perseguire obiettivi di sviluppo dell'economia montana attraverso un'azione pubblica di intervento e di direzione, individuando le concrete possibilità di sviluppo nei vari settori economici, produttivi, sociali e dei servizi (Ciaschi, Tomasella, 2007). La riforma degli anni '70 porta con sé quindi un'innovazione importante: lo sguardo sulla montagna, e la sua economia, non si limita solo alla dimensione agro-silvo-pastorale, ma cerca di ampliarsi. Per questo le competenze precedentemente assegnate al Ministero dell'Agricoltura vengono ora attribuite alle regioni e al CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica). Alle Comunità Montane spetta il compito di attuare le politiche di sviluppo e di coordinare le attività dei diversi enti operanti sul territorio. Quello che sembrava uno strumento di autogoverno fondamentale, conobbe però immediatamente un limite: il legislatore non stabilì - demandando la decisione alle neonate regioni - che le Comunità Montane fossero, oltre i comuni, l'unico organo di governo del territorio:

C'è dunque in nuce, nella legge 1102, un piccolo virus che nel corso dei decenni successivi vedremo diffondersi all'interno del corpo della montagna e nel corpo della strumentazione giuridica del nostro paese [...] e che porterà a una vera e propria crisi del modello di governance dei territori montani. Non solo infatti non si riscontrerà una capacità di sintesi di governo di politica di sviluppo all'interno dello strumento delle comunità montane, ma addirittura si assisterà al sovrapporsi di enti funzionali che di volta in volta si affiancheranno, si sovrapporranno e spesso confligheranno con l'esperienza della comunità montana fino al punto da metterne in discussione la natura e l'utilità (Borghi, 2017).

L'istituzione delle Comunità Montane, che sembrava concretizzare lo strumento di autogoverno per lo sviluppo dei territori marginali, finisce così soffocata sotto la proliferazione di enti e sovrapposizione di competenze.

La terza legge cornice sulla montagna, la L. 97/1994 intitolata Nuove disposizioni per le zone montane, segna un importante cambiamento, che potremmo definire di ordine "culturale" nella politica per la montagna: questa smette di essere vista dalle politiche come un territorio da salvaguardare e proteggere, ma anche un luogo da valorizzare nelle sue

peculiarità e potenzialità, passando dall'essere un problema a una risorsa (De Vecchis, 1996), e riconoscendo il legame tra fattori ambientali, economici e sociali (Cannata, 1995).

Si istituisce infatti il Fondo nazionale per la montagna con l'obiettivo sia di superare le difficoltà di governo locale sia di migliorare la qualità della vita e dell'ambiente montano. Le azioni promosse dalla legge riguardano in maniera complessiva la dimensione dello sviluppo territoriale e socio-economico montano, sostenendo misure che attengono i trasporti locali, incentivi per l'insediamento di nuovi nuclei familiari in zone montane, l'istituzione di nuove classi scolastiche, l'accorpamento degli uffici, la pluriattività e la diversificazione delle aziende agricole, nonché la delega alle Comunità Montane per la gestione del patrimonio forestale con esercizio associato (Marino et al., 2017).

Questa legge, tuttavia, deve fare i conti con il passaggio storico rappresentato dalla fine della cosiddetta Prima Repubblica e la conseguente riforma del Titolo V della Costituzione che, prevedendo come soggetti istituzionali Città Metropolitane, Comuni, Regioni e Province, di fatto non tiene conto dell'esperienza istituzionale delle Comunità Montane. Inoltre, consegna alle Regioni le politiche di sviluppo della montagna (art. 117), creando le basi per un progressivo disimpegno nazionale nell'alimentare, sostenere e attuare tali politiche di ampio respiro, determinando ad esempio lo smantellamento della centralità del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, storicamente attore rilevante. Questo progressivo disimpegno si manifesta in primis con una continuativa pressione centrale sulle regioni per diminuire gli investimenti dedicati alla montagna; a partire dal 2007 il legislatore statale con una serie di provvedimenti giustificati dalla necessità del contenimento della spesa pubblica, inciderà fortemente sulle scelte regionali in materia di Comunità Montane. Infatti, sarà la legge finanziaria per il 2008 ad affidare alle Regioni il compito di produrre una riduzione della spesa pubblica attraverso il riordino delle proprie Comunità Montane e il d.l. n. 112 dello stesso anno (convertito in l. n. 113/2008) a ridurre in maniera considerevole l'ammontare del Fondo statale con cui queste venivano finanziate. In conseguenza della legge del 2008, le Comunità Montane scendono dalle originarie 355 a 94.

Sono gli anni della cosiddetta spending review, una stretta sulla spesa pubblica determinata da un lato dalle richieste di austerità provenienti dall'Unione Europea, ovvero da una politica di bilancio restrittiva dello Stato fatta di tagli alle spesa al fine di ridurre il deficit pubblico (Habermas, 2020), dall'altro da una crescente ondata di disaffezione e indignazione dell'opinione pubblica verso gli enti intermedi e in generale le spese considerate superflue da parte della macchina amministrativa statale che porterà tra le altre cose all'abolizione delle province (Fanizza, 2014). In questo clima trova terreno fertile la riduzione, e poi la completa

soppressione, del Fondo Nazionale della Montagna nel 2010, nonché del fondo ordinario statale per le comunità montane. Conseguente è l'attribuzione delle competenze alle Regioni, compresa la loro responsabilità finanziaria che ha avuto, come esito, una sorta di «devitalizzazione degli enti montani» (Losavio, 2017). L'insieme di questi fattori ha di fatto conclamato un sostanziale disinteresse da parte delle istituzioni nazionali per i territori montani e ha fatto parlare attenti studiosi di «fine della politica nazionale per i territori montani» (Desideri, 2014) o di «oblio della causa montana, [in cui] dopo la legge del '94 sembra essere svanito il ricordo della presenza della montagna nella Costituzione e dell'esistenza stessa di un problema nazionale dei territori d'alta quota» (Gaspari, 2015). Le Comunità Montane, senza fondi per lo sviluppo né per il proprio funzionamento, saranno soppresse definitivamente nel 2008 (Ddl. 532/2008).

La crisi organica che aveva colpito le Comunità Montane viene almeno in parte risolta dal punto di vista giuridico dal decreto-legge 78 del 2010 con l'introduzione di una nuova figura: le Unioni dei Comuni e, nei territori montani, le Unioni dei Comuni Montani. Questo percorso proseguirà attraverso la legge Delrio del 2013, in cui si individua nelle Unioni dei Comuni Montani il livello di governo e di riorganizzazione dei servizi dei territori afferenti. Viene lasciato tuttavia ampio margine di decisione alle regioni in merito all'approvazione delle aree, e le risorse per l'effettivo funzionamento dell'ente diventano ridottissime.

In sintesi si può affermare che il portato delle leggi 1102/1971 e 97/1994, nonostante le potenzialità dell'offerta di policy, si è rivelato nel tempo molto limitato nel contrastare i processi di esodo dai territori montani, sia per l'esiguità delle risorse impiegate, sia per l'assenza di competenze sostanziali nella gestione dello sviluppo e per il desiderio delle regioni di non delegare funzioni rilevanti. Le Comunità Montane hanno di fatto quindi operato prevalentemente con mezzi limitati per la scarsità di risorse messe in campo, con ridotta capacità progettuale e con un'azione fondamentalmente orientata alla difesa del territorio e alla conservazione dei boschi dagli incendi (Mantino, 2015).

2.5 Le politiche ambientali tra tutela e conservazione

Merita di essere sottolineato, all'interno dell'exkursus proposto, un focus sulle politiche ambientali italiane. Ciò si rende necessario in virtù del fatto che le aree montane

comprendono il grosso del patrimonio ambientale e di biodiversità, perciò, se si intende ricostruire sociologicamente la storia delle politiche destinate ai territori montani, diventa imprescindibile una verticalizzazione su quei dispositivi normativi che pur indirizzati principalmente ai contesti ecologici hanno avuto chiare ripercussioni sull'intero sistema montano.

Sebbene sarà solo tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 che verranno emanate due importanti leggi sulle aree protette, possiamo ricondurre il tema della tutela dell'ambiente già agli anni '60 del Novecento, quando anche in Italia si afferma un embrione di sensibilità ambientalista. Infatti, dopo una fase di industrializzazione accelerata, di urbanizzazione sostenuta e di inedito consumo di suolo in forme per lo più incontrollate, le aree montane iniziano ad apparire anche in Italia come riserve di territorio e di paesaggio.

Gli anni settanta e parte degli anni ottanta sono d'altra parte per l'Italia anni di ulteriore crescita della sensibilità ambientalista, una crescita che prende le mosse anzitutto da ambienti di borghesia urbana ma che conosce un'ampia diffusione su tutto il territorio nazionale. Anche le forme assunte da questa sensibilità sono assai varie andando dal volontariato diffuso all'impegno delle istituzioni pubbliche più avvertite, da una generica domanda di migliore qualità della vita a esperimenti di attività economiche sostenibili, dall'adozione di misure legislative di tutela dal livello locale a quello europeo alla nascita di una specifica domanda politica che si coagula a metà anni ottanta nell'esperienza della rappresentanza verde in Parlamento e nelle assise locali. Questo sommovimento politico-culturale, per quanto destinato in parte a rientrare a causa del riflusso dei movimenti e della crisi della sinistra storica negli anni novanta, contribuisce fortemente a ridefinire le priorità delle politiche della montagna in Italia (Piccioni, 2002).

Quest'impostazione, tuttavia, favorirà sostanzialmente l'elaborazione di un corpus di politiche di protezione passiva e conservativa (Marchetti et al., 2018). Prima tra tutte nel 1985 viene emanata la Legge 431, anche conosciuta come Legge Galasso che introduce il concetto di vincolo paesaggistico per intere categorie di beni naturali e per il 100% della superficie boschiva. L'effetto di tale normativa sull'intero patrimonio forestale è stato quello di incentivare misure passive di controllo della gestione di queste aree e di limitare fortemente la possibilità di interventi selvicolturali (CNEL, 2000). In più con la Legge quadro sulle aree protette (n. 394 del 1991) ampie superfici boscate sono incluse all'interno dei neo istituiti Parchi nazionali. In questo senso è bene segnalare che l'Italia, a livello

europeo, ha la più alta percentuale di patrimonio forestale protetto: al 2015 ben il 27% di questa superficie risultava soggetta a protezione naturalistica a fronte del 21% della media europea.

La legge quadro non si limita a dare regole generali riguardanti la tutela ambientale e la sua gestione all'interno delle aree protette né a definire un nuovo elenco di parchi nazionali; essa sostiene in particolare la necessità di incentivi che promuovono l'integrazione delle attività di conservazione in senso stretto con la promozione dello sviluppo socio-economico del territorio. Questo cambiamento nella concezione dei parchi da vincolo a opportunità di sviluppo, tuttavia, non è stato pienamente accolto sul territorio nazionale, producendo risultati alquanto limitati sui processi di crescita delle aree interne (Marino et al, 2017).

Va sottolineato come l'istituzione dei parchi comporti spesso contrasti con le popolazioni locali a causa di «una percezione del paesaggio avulsa dal contesto storico, legata soprattutto alle classi urbane ma anche ad ambiti scientifici dove le interpretazioni del paesaggio di tipo naturalistico hanno trovato maggiore ascolto» (Agnoletti, 2018). Nella maggior parte delle aree protette vengono favoriti atteggiamenti “passivi” che facilitano l'abbandono e la rinaturalizzazione, questo perché in tali approcci gli habitat da proteggere sono quelli definiti “naturali” sebbene in pochissimi casi italiani sia possibile parlare di boschi di origine naturale, ma sia più corretto parlare di «boschi ricresciuti sui terreni abbandonati» (ibidem).

In sintesi, è possibile evidenziare come da un lato la tutela ambientale abbia trovato fondamento in un processo di riconoscimento del valore collettivo dei beni naturali, in cui l'“invenzione” delle aree protette poneva il valore dell'ambiente al di fuori della logica dell'utilità immediata e gli conferiva uno spiccato carattere di intergenerazionalità (Piccioni, 2002). Dall'altro ha tuttavia avuto conseguenze sulle possibilità di sviluppo delle comunità montane, divenendo una vicenda rappresentativa della progressiva mutazione del rapporto tra la dimensione naturale e quella antropica nelle aree montane e rurali via via incentratasi su di una netta scissione tra le due diverse sfere. Le politiche protezionistiche di tipo ambientale hanno determinato un esempio chiaro di policy failure:

una risorsa che si voleva proteggere è divenuta sempre meno in grado di produrre beni materiali, sempre meno oggetto di attenzione da parte dei proprietari, più esposta al rischio dell'invecchiamento e del degrado, e quindi meno in grado di produrre quei servizi ambientali che avevano motivato interventi drastici di protezione (Agnoletto, 2018).

La compromissione dei legami coevolutivi instauratisi tra uomo e ambiente nel corso dei secoli riporta l'intera questione ad una visione strettamente conservazionistica del territorio, che si riduce alla creazione di aree entro cui confinare ciò che viene ritenuto meritevole di tutela e lasciando, invece, nella completa indifferenza tutti quei beni comuni territoriali faticosamente creati nel tempo (De Bonis, Ottaviano, 2022). Tale visione "cristallizzante" è frutto del processo di deterritorializzazione: l'arresto dei cicli di riproduzione dei beni comuni territoriali è allo stesso tempo causa ed effetto dell'ormai sfilacciata capacità di intendere i rapporti tra uomo e ambiente in termini dinamici, riducendoli ad una sorta di "musealizzazione" (Magnaghi, 2015), e comportando la necessità di conservare questi paesaggi come oggetto in sé (Olori, Oliverio, 2022).

Se da un lato, con i processi di modernizzazione, infatti, è venuta sempre meno la possibilità per milioni di persone di costruirsi un'aspettativa di vita nei territori dimenticati dallo sviluppo, la politica vincolistica delle aree protette sui tipi di attività che possono avervi luogo e sulle modalità con cui possono essere svolte ha creato ulteriori limitazioni alla possibilità di sviluppo dei territori montani. Non a caso è possibile individuare - non solo nel caso italiano (Hammer et al., 2012) - una perfetta sovrapposizione tra le aree marginali, o sarebbe meglio dire marginalizzate, e le aree protette. In definitiva è possibile affermare che sebbene le politiche di conservazione ambientale abbiano avuto sicuri pregi rispetto all'introduzione di forme di tutela e rispetto dei luoghi e delle specie non umane, la sottovalutazione della comprensione dei processi co-evolutivi ha avuto spesso effetto negativo non solo per le popolazioni che li hanno subiti, ma nel medio e lungo periodo, anche per i sistemi ecologici nella loro complessità, appunto, co-evoluta.

2.6 La politica di coesione e la via italiana

Dopo aver posto nei paragrafi precedenti lo sguardo sull'origine delle politiche per le aree interne e montane, successivamente sulle quelle strettamente nazionali di definizione istituzionale, in seguito sugli effetti della Cassa del Mezzogiorno nelle aree montane e interne e infine sulle leggi che riguardano le aree protette, appare ora necessario fare un focus sulla politica di coesione europea, poiché al suo interno si origina una delle più

recenti e rilevanti politiche rivolte ai territori montani, ossia la Strategia Nazionale Aree Interne.

Durante i primi anni Novanta vanno modificandosi i contesti entro cui si danno le politiche pubbliche per diverse ragioni: i parametri di convergenza imposti dal Trattato di Maastricht che impongono una nuova gestione delle finanze degli Stati, il potenziamento delle politiche comunitarie di sviluppo regionale e non meno importante il passaggio congiunturale dalla Prima alla Seconda Repubblica (Prota, Viesti, 2013).

La fine della CasMez inaugura quello che Prota e Viesti (2013) definiscono «il lungo intervallo nelle politiche di sviluppo regionale», periodo durante il quale gli investimenti pubblici, in quantità sempre ridotte, vengono orientati sempre più verso le aree avanzate del paese, e vanno acquisendo importanza i Fondi strutturali dell'Unione Europea oltre che per la loro dimensione anche per la riduzione degli investimenti nazionali ai quali di fatto vanno sostituendosi.

L'intervento straordinario della Cassa era guidato dal paradigma della modernizzazione, secondo il quale come abbiamo visto nel capitolo primo, ogni paese o area territoriale occupa una precisa posizione lungo un asse evolutivo che va dalla tradizione alla modernità, e le condizioni di arretratezza sono date da ostacoli interni e assenza di risorse; il progresso del Sud si sarebbe realizzato quindi solo se sollecitato dall'alto e dall'esterno, attraverso interventi centralizzati di grande impatto (big push), i soli capaci di promuovere lo sviluppo di queste aree. Nonostante alcuni evidenti apporti positivi della prima fase della Cassa, alcuni limiti molto forti ne hanno caratterizzato e ostacolato l'efficacia. La valutazione di questo percorso si inserisce, e si sostanzia, all'interno di una nuova fase delle politiche di sviluppo che volgerà verso un decentramento territoriale delle stesse, facendo seguito ad alcune sperimentazioni volontaristiche di Patti territoriali promossi dal CNEL.

Da una filosofia dell'intervento diretto dello Stato come motore primo dello sviluppo economico si passa dunque a politiche che enfatizzano maggiormente il ruolo del territorio e dei sistemi produttivi locali. Se nell'approccio modernizzatore il protagonismo dello Stato era considerato necessario [...] l'idea di fondo della Nuova Programmazione era quella di promuovere la crescita di una risorsa endogena, il capitale sociale quale strumento chiave dello sviluppo locale (Chiariello, 2014).

Ciò che avviene, quindi, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta è la scomparsa dell'intervento straordinario e la progressiva regionalizzazione degli interventi, perdendo quel minimo di visione d'insieme che aveva caratterizzato i precedenti tentativi di politica per le aree interne (Mantino, 2015). Si perde quindi l'orizzonte di una politica nazionale per la montagna e le aree interne, per progressivamente ritrovare - più o meno presente - il tema di queste aree all'interno della programmazione europea e regionale attraverso la Politica di Coesione Europea.

Sebbene il principio della coesione territoriale, inteso come l'obiettivo di riduzione delle disparità economico-sociali tra le diverse regioni europee, emergesse già dal Trattato di Roma del 1957, a ciò non corrispose da subito una politica di sviluppo regionale concertata: si demanda infatti agli Stati membri il compito di farsi carico delle aree più deboli. Bisognerà infatti attendere l'Atto unico europeo, nel 1986, per introdurre, oltre al mercato unico, l'obiettivo della coesione economica e sociale. Inoltre, la riforma dei Fondi strutturali attuata nel 1988, la quale ha portato una riorganizzazione dei programmi di investimento estendendoli a 7 anni di durata e un massiccio aumento di risorse, indicò la via per la moderna Politica di Coesione dell'Unione europea. La politica di coesione costituisce quindi il quadro politico alla base della programmazione Europa, e si sviluppa realizza attraverso diversi fondi strutturali: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione, e in seguito il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR, per la politica agricola comune) e il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA, per la politica comune della pesca). Nel 1996 l'Italia istituirà il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, responsabile della gestione dei fondi strutturali e dei loro strumenti di programmazione (Gualini, 2001).

Con riferimento all'oggetto del capitolo, ossia le politiche destinate alle aree interne e montane, è opportuno evidenziare come a livello europeo non esista una politica organica per la montagna, complessiva ed intersettoriale, seppur esistano politiche settoriali indirizzate anche alle zone di montagna (agricoltura e sviluppo rurale, coesione territoriale). Sia la Politica di Coesione Europea sia la Politica Agricola Comunitaria, infatti, sono rilevanti ai fini della discussione sulle aree interne e montane poiché politiche fortemente spazializzate (Barca et al, 2012). La Politica di coesione ha natura spaziale per definizione: essa nasce perché le aree più svantaggiate dell'Unione divengano capaci di convergere verso il core e di beneficiare del processo di integrazione, evitando che quest'ultimo intensifichi le loro difficoltà strutturali di sottosviluppo (Armstrong e Taylor, 2000). La sua azione è quindi

spatially targeted (Duhr et al., 2010) in quanto basata su una distribuzione territoriale delle risorse e degli obiettivi ben definita.

È bene evidenziare come l'attenzione alla spazialità sia divenuta più esplicita con il Trattato di Lisbona (2007) quando la dimensione territoriale è ufficialmente introdotta come una delle tre dimensioni della coesione. Come evidenziato da più parti, l'enfasi sulla dimensione territoriale della coesione proposta dall'Unione si consolida tuttavia nell'idea che la coesione territoriale sia un mezzo per raggiungere il fine della competitività. Infatti, questa visione porta con sé una considerazione della competitività globale come un gioco a somma zero (Dematteis, 1999), da cui discende la necessità di far partecipare allo sforzo competitivo l'intero territorio comunitario attraverso un modello di assetto gerarchico in cui le differenze di ruolo dei territori non si giustificano solo per motivi di "rispetto" delle loro specificità, ma soprattutto in rapporto alla posizione e alla funzione di ciascun territorio nella gerarchia (De Bonis, 2021). Inoltre, come sottolinea ancora De Bonis, le politiche di coesione europee non si pongono l'obiettivo di rendere coerenti gli indirizzi di politica del territorio con quelli della politica di sviluppo generale, quanto piuttosto mirano a «rendere coerenti tra di loro le politiche settoriali di sviluppo rispetto alle esigenze di assetto spaziale a loro volta tuttavia sempre mirate a realizzare un modello di sviluppo economico teso verso la massima possibile competitività» (ibidem). Quest'approccio, seppure con talune moderate evoluzioni, rimarrà grossomodo il medesimo anche all'interno dei più recenti documenti di tali politiche, ovverosia la Territorial Agenda 2030 - A future for all places, adottata il 1° dicembre 2020.

2.6.1 La Strategia Nazionale Aree Interne

Un tentativo sostanziale dell'Unione europea di mettere in campo politiche più attente alle specificità territoriali avviene all'alba della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020. Infatti, alla luce dell'esperienza compiuta in ambito agricolo con la politica sperimentale LEADER di cui parleremo nel prossimo capitolo e a seguito dell'introduzione di Agenda 2000, la Commissione Europea decide di inserire nella programmazione dei fondi strutturali 2014-2020 la possibilità di utilizzare il metodo CLLD, Community Led Local Development (ossia lo sviluppo locale guidato dalla comunità) tra le modalità operative di utilizzo dei fondi strutturali: un metodo che prende sostanziale ispirazione dall'approccio LEADER sino a quel momento previsto nella sola politica di sviluppo rurale.

Lo sviluppo locale di tipo partecipativo si propone i seguenti obiettivi: i) focalizzare l'attenzione su aree subregionali specifiche (da 10 mila a 150 mila abitanti); ii) coinvolgere

gruppi di azione locale costituiti da rappresentanti degli interessi socioeconomici locali pubblici e privati; iii) adottare strategie bottom-up di sviluppo locale (area based) integrate e multisettoriali, concepite prendendo in considerazione le potenzialità e le esigenze locali; iv) sviluppare iniziative innovative nel contesto locale; v) creare di una rete e, dove opportuno, la cooperazione, promuovendo il senso di appartenenza comunitario (Commissione europea, 2014). La possibilità di utilizzare il metodo CLLD - al di fuori del FEASR - è tuttavia posta come non obbligatoria, tanto da non sortire un grande riscontro negli altri fondi in cui era possibile utilizzarlo.

All'interno di questo quadro, la politica di coesione italiana, guidata dall'allora Ministro per la Coesione Fabrizio Barca²³, decide di procedere verso una sperimentazione rivolta alle aree interne e montane, ossia la Strategia Nazionale aree interne (da ora, SNAI). La SNAI si pone in contrapposizione, almeno dal punto di vista dell'impostazione generale, rispetto all'approccio LEADER. Laddove, infatti, si prevede in entrambi i casi la formazione di un partenariato locale e si pone l'accento su un approccio locale allo sviluppo, per quanto riguarda LEADER si individuano partenariati pubblico-privati (Gruppi di Azione Locale, GAL) finalizzati alla realizzazione di un progetto locale di tipo partecipativo; mentre per quanto riguarda SNAI i partenariati si costituiscono sulla base di una partnership pubblica, composta dai comuni localizzati nell'area di intervento della Strategia e finalizzata alla gestione associata di funzioni e di servizi e alla definizione di un disegno di sviluppo. Inoltre, se LEADER - come vedremo nel capitolo successivo - è l'esito di una volontà specifica dell'Unione Europea, per quanto riguarda la SNAI questa è espressione di una specifica volontà politica nazionale, quella italiana, in particolare quella dell'allora ministro della Coesione Territoriale Fabrizio Barca:

In Italia, dove ci sono gli orticelli, quelli della coesione che gestiscono la parte dei programmi afferenti al FEASR hanno iniziato a dire 'no, per carità, il GAL è un soggetto pessimo' in più c'era Barca che si doveva fare la sua carriera elettorale..con tanto che a me Barca è uno che piace molto..loro hanno deciso 'noi non facciamo il CLLD, noi facciamo una strategia nazionale aree interne, in cui non vogliamo il soggetto GAL.

²³ Fabrizio Barca, classe 1954, statistico ed economista, è oggi coordinatore del Forum Disuguaglianze e Diversità. È stato dirigente di ricerca in Banca d'Italia, responsabile delle previsioni macroeconomiche, di indagini sulle imprese e di progetti di studio sugli assetti proprietari delle imprese e Capo Dipartimento della politica pubblica per lo sviluppo nel Ministero Economia e Finanze. Come presidente del Comitato OCSE per le politiche territoriali e advisor della Commissione Europea, ha coordinato amministratori pubblici e studiosi nel disegno di un metodo nuovo di intervento per i territori in ritardo di sviluppo: il "place-based approach". Questa esperienza lo ha condotto a diventare Ministro per la Coesione territoriale nel Governo Monti di emergenza nazionale 2011-2013.

Quello che evidenzia l'intervistata esperta LEADER è il sostanziale smarcamento all'origine tra le due strategie di sviluppo territoriale, date da precise volontà politiche differenti: da un lato, infatti, il forte decentramento voluto per i GAL che a tutti gli effetti sono soggetti di sviluppo locale, dall'altra una strategia, che seppur territorializzata, si pone con una forte componente centralistica.

L'impostazione della Strategia Nazionale Aree Interne si sviluppa nel solco del tentativo di modificare le politiche di coesione europee sostenute dallo stesso Fabrizio Barca. Nell'aprile del 2009 infatti, su richiesta dell'allora Commissario europeo alla politica regionale Danuta Hübner viene pubblicato da Fabrizio Barca un rapporto indipendente dal titolo Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea. L'obiettivo era di contribuire al dibattito sul futuro della politica di coesione dell'Unione Europea. Il rapporto fornirà una valutazione critica della politica di coesione realizzata fino a quel momento proponendo per questo un nuovo paradigma definito come una politica di sviluppo place-based o mirata ai luoghi. In particolare, nel Rapporto viene definita come

una strategia di sviluppo a lungo termine il cui obiettivo è ridurre la persistente inefficienza (sottoutilizzazione del potenziale) e ineguaglianza (quota di individui al di sotto di un dato tenore di vita o di benessere, ovvero entità delle disparità interpersonali) all'interno di dati luoghi, per mezzo produzione di pacchetti di beni e servizi pubblici, progettati e attuati estraendo e aggregando preferenze e conoscenze locali per mezzo di istituzioni politiche partecipative (componente endogena); e grazie una strategia promossa dall'esterno del territorio attraverso un sistema di governance multilivello, e da trasferimenti condizionati.

In Italia Fabrizio Barca si fa quindi portavoce all'interno del documento presentato nel 2012 Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020 della necessità di una specifica strategia riferita alle aree interne del paese e nel dicembre 2013 viene pubblicato nell'ambito dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 la Strategia Nazionale Per Le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance. Con il termine Aree Interne, nel documento si fa riferimento ad aree che:

sono significativamente distanti dai principali centri di offerta di servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità); dispongono di importanti risorse ambientali (risorse idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e risorse culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere); sono un territorio profondamente diversificato, esito delle dinamiche dei vari e differenziati sistemi naturali e dei peculiari e secolari processi di antropizzazione.

Attraverso la Strategia, si arriva ad una nuova definizione di territorialità delle aree montane e interne italiane, che si costituisce a partire non da caratteristiche morfologiche dei territori, ma da una categorizzazione molto stringente che classifica i territori in base alla distanza dai centri di offerta dei servizi essenziali (sanità, istruzione, mobilità). Per quanto si usi, per scelta, il termine area interna e non area montana, è evidente la sovrapposizione tra queste due categorie. Ben il 93% dei comuni da essa interessati si trova in montagna, di cui l'87% in zone totalmente montane; in montagna, inoltre, è localizzata l'83% della popolazione coinvolta (di cui il 70% in aree totalmente montane); così come il 90% della superficie interessata si trova in montagna (di cui 84% in zone totalmente montane). È, in questo caso, evidente una quasi esclusività di tale politica per le aree montane.

Da più parti però è stato evidenziato quanto questa classificazione abbia prodotto un'immagine omogeneizzante di territori interni (Vendemmia et al., 2022):

bisogna costruire indicatori capaci di integrare il criterio della distanza fisica, utilizzato nella classificazione delle aree interne elaborata dalla SNAI, con variabili demografiche, socioeconomiche e di mobilità. La ricerca evidenzia che il criterio utilizzato nella classificazione SNAI a scala nazionale che distingue il territorio in poli e aree interne per identificare condizioni di marginalità, pone sullo stesso piano situazioni tra loro molto disomogenee, non consentendo di restituire la specificità dei problemi e dei bisogni dei territori e dei loro abitanti [...] producendo politiche territoriali e di mobilità non sufficientemente mirate a risolvere le cause stesse della marginalità (ibidem).

La perifericità dei territori da alcuni servizi essenziali (salute, istruzione e mobilità) impedisce il pieno riconoscimento agli abitanti di questi aree dei diritti di cittadinanza, individuati dalla SNAI come una prerogativa per lo sviluppo, nonché strategia di attivazione

e partecipazione allo sviluppo locale: in mancanza di queste pre-condizioni, i progetti di sviluppo locale sono destinati a non generare gli effetti attesi. La strategia si fonda infatti su due linee di azione convergenti: una diretta a promuovere lo sviluppo attraverso progetti finanziati dai diversi fondi europei disponibili, l'altra finalizzata ad assicurare a queste stesse aree livelli adeguati di cittadinanza in alcuni servizi essenziali (salute, istruzione e mobilità).

Gli elementi caratterizzanti della Strategia, per la realizzazione dei due assi sono:

- l'approccio multi-fondo (sia nazionale sia FESR, FSE, FEASR, FEAMP) che interagisce con i Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) e può interagire con l'approccio LEADER;

- la partecipazione locale intercomunale tra Comuni associati (in genere in Unioni);
- la progettazione partecipata del programma di sviluppo attraverso l'attivazione degli attori locali;

- il forte ruolo nazionale individuato in una task force intersettoriale - il Comitato Tecnico Aree Interne - coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con competenze sui processi di selezione delle aree, sulla definizione delle strategie d'area e sulla verifica del rispetto dei cronoprogrammi.

A partire dal 2015 il Comitato Tecnico Scientifico Nazionale e le Regioni hanno selezionato su tutto il territorio italiano delle aree pilota in cui promuovere l'intervento della Strategia. Nel 2017 sono state selezionate 72 aree pilota, ovvero quelle che su proposta delle Regioni avvieranno il percorso di costruzione della Strategia d'area che comprende diverse fasi alla fine delle quali viene trasmessa all'Agenzia per la Coesione Territoriale. Questa darà quindi avvio all'ultima fase, ossia la realizzazione dell'Accordo di Programma Quadro (APQ) ovvero dello strumento attuativo dell'intesa creata tra area progetto (nella figura del sindaco referente), Regione e Stato, all'interno del quale vengono definiti e decisi gli interventi da realizzare. La combinazione tra componente "centralistica", data dal rilevante ruolo del Comitato Tecnico Scientifico che dà appunto un respiro nazionale alla Strategia - per svincolarsi invece dall'impostazione di LEADER -, l'intersettorialità dei Fondi e l'applicazione di un approccio place-based nella definizione delle strategie, utile alla capacitazione della comunità locale, sono quindi le cifre distintive della SNAI.

L'approccio place-based muove dalla convinzione che i luoghi che soffrono di marginalità e sottosviluppo possiedano la conoscenza necessaria per uscire da questa condizione (Barca et al., 2012; Vasta et al., 2019). Al tempo stesso, ritiene che la scelta (quindi non necessariamente l'incapacità) di non mettere in campo questa conoscenza derivi in buona parte dal desiderio delle classi dirigenti - pubbliche o private - di mantenere le

proprie posizioni di rendita “neo-feudali” (Angelini e Bruno, 2016; Barca, 2016). Per questo, l’approccio propone un’azione centrale forte, capace di destabilizzare logiche ed equilibri radicati nei sistemi locali, per poi accompagnare un processo di riequilibrio e crescita territoriale. Un centro, tuttavia, di cui si fa portatrice la Strategia, che è soprattutto presente nelle fasi di definizione degli APQ, significativamente di meno nelle fasi di accompagnamento e implementazione, creando vuoti di aspettative - e progetti - a livello locale, oltretutto un eccessivo aggravio di responsabilità e oneri aggiuntivi in capo agli enti locali (comuni e spesso Unioni Montane). Afferma Raffaella di Napoli a proposito di questo ultimo aspetto: «I Gal che erano stati fatti uscire dalla porta, gli attori locali li hanno fatti rientrare dalla finestra, chiedendo aiuto, non in tutti ma in diversi territori», ai fini di gestire gli aspetti burocratici e il proseguimento della Strategia.

La ridondanza degli strumenti di governance e dei soggetti di sviluppo (il GAL, il partenariato nella SNAI, le Unioni Montane) ha spesso fiaccato i soggetti coinvolti nei partenariati, limitando le capacità di agire in modo innovativo rispetto alle aree montane. La SNAI coincidendo spesso con i territori afferenti ai GAL, ha svolto operazioni - soprattutto di scouting e analisi territoriale - già realizzate, con più o meno efficacia, dai Gruppi di Azione Locale e Unioni Montane nel corso dei venti-trenta anni precedenti.

Inoltre, facendo riferimento alla dimensione delle risorse destinate, tenendo conto che le aree interne dal 2014 al 2020 hanno usufruito di 279 milioni di euro in 6 anni, esclusivamente a vantaggio dei Comuni di 72 aree pilota - non intervenendo quindi sulle restanti aree interne - si può dedurre che questi impegni di risorse statali e regionali per la montagna, attraverso Fondi destinati, sono persino al di sotto delle aspettative suscitate anche dalla più debole e disattenta delle politiche di tipo assistenziale per le terre alte (ASviS, 2022). Anche all’interno della nuova programmazione, che vede una crescita nel numero delle aree pilota - accresciute di 56 unità - nonché la strutturazione della SNAI non più come politica sperimentale, le risorse destinate risultano ancora risibili.

Ciò che preme evidenziare in questa sede è la svolta primariamente culturale della Strategia, messa in campo grazie al respiro nazionale attribuito alla stessa. Questa, infatti, è stata accompagnata da un’operazione culturale - ed editoriale - chiamata Riabitare l’Italia, sostenuta e finanziata dalla casa editrice Donzelli, che sostanzia il pensiero e l’impostazione della SNAI.

Il primo elemento che emerge come qualificante il progetto editoriale e la Strategia stessa è il tema dell’inversione dello sguardo (De Rossi, 2018), necessaria per rimettere al centro i margini. L’inversione dello sguardo è la «postura» (Pasqui, 2020) che vorrebbe

«superare la dicotomia centro-margini» e tutte quelle tradizionali dicotomie che hanno storicamente opposto città e montagna, nord e sud, urbano e rurale: quelle coppie oppositive sintomatiche di una visione “metrofila” che considera l’innovazione possibile solo nelle aree urbane (De Cunto et al., 2022). Secondo l’impostazione del gruppo, appare quindi necessario allontanarsi dal considerare le aree interne nelle loro dimensioni di arretratezza, e guardarle invece, in quanto ricche di risorse ambientali e culturali, come possibili laboratori di innovazione e futuro (Carrosio, 2019). Cersosimo e Donzelli la definiscono come una «nuova e più consapevole autorappresentazione dell’Italia contemporanea, che metta nel giusto valore il significato e il peso di quelle parti del paese che soffrono di particolari difficoltà, e che al tempo stesso costituiscono inesplorate opportunità di coesione, di solidarietà, di eguaglianza» (Cersosimo e Donzelli, 2020).

La marginalità, quindi, prima ancora che essere affrontata oggettivamente, deve essere sfidata soggettivamente, in una sorta di nuovo movimento e manifesto culturale che - così com’è stato per l’ideologia sviluppista che ha progressivamente spopolato i territori montani a favore delle aree urbanizzate - crea un nuovo immaginario per il ritorno. Un immaginario del ritorno che, tuttavia, senza considerare alcune delle condizioni che strutturalmente hanno contribuito - oltreché al mito del progresso - alla marginalizzazione di queste aree (Olori, 2021), procede ad alimentare visioni targettizzati dei territori e dei ri-popolatori, o come preferibilmente sono chiamati, i neo-popolatori.

Infatti, laddove si sottolinei spesso l’impostazione place-based di cui si fa portatrice la Strategia, le proposte che più frequentemente ritroviamo all’interno della SNAI riguardano la messa a valore dei capitali di cui questi territori dispongono, individuati come quello naturale e culturale, attraverso processi di patrimonializzazione realizzati attraverso la logica delle best practices. Ed è così che trovano spazio proposte afferenti ad un turismo, seppur sostenibile, individuato come la strategia principale di uscita dalla stagnazione socio-economica. Indicativo appare che nel 2017 veniva avanzata la proposta di una Federazione delle aree interne che servisse a coordinare le 72 aree progetto, ma anche a «valutare la definizione di un prodotto Aree Interne, di carattere trasversale e di dimensione nazionale, e la sua capacità di affermarsi sul mercato turistico».

Si affermava un orientamento che con la pandemia si sarebbe ulteriormente accelerato: considerare i territori come prodotti che si caratterizzano nel mercato turistico grazie a quello che viene definito paradigma dell’esperienzialità (Andreoli et al., 2018), inteso come la presunta offerta di esperienze autentiche, di contatto con “la comunità” e con “le tradizioni”.

Pertanto, non a conclusione esaustiva di questo paragrafo dedicato alla SNAI, possiamo sottolineare che la Strategia abbia l'indubbio merito di riportare al centro del dibattito non solo accademico, ma anche pubblico e delle politiche la questione delle aree interne e montane del paese, senza tuttavia porre con forza la questione del riabitare le aree interne e montane nella loro dimensione funzionale e radicata, senza la quale si riprodurranno le disuguaglianze socio-territoriali che ne hanno comportato la marginalizzazione (Olori, 2021). Il modo in cui si pone la discussione rimane fortemente ancorato alla necessità di riconoscere il valore giusto a questi territori, per riportare - appunto - i margini al centro senza tuttavia porre in questione il complesso di politiche, istituzioni formali e processi che hanno contribuito a sostanziare tale fragilità.

2.7 Le tendenze recenti: La legge sui Piccoli Comuni, la Strategia delle green community, il Testo Unico Forestale e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Oltre alla più recente strategia Aree Interne, un altro corpus, o meglio un combinato legislativo sui temi delle aree montane, si rintraccia all'interno della disciplina nazionale a partire dal 2015. È possibile evidenziare un cambio di paradigma rispetto all'azione istituzionale che si è occupata di aree montane, che si sposta da politiche primariamente di definizione degli assetti istituzionali e con un approccio di area vasta, come erano state le leggi del 1952, del 1971 e del 1994, a politiche per così dire di tipo strategico e settoriale, in cui è possibile inserire anche la SNAI. Come evidenzia Bussone, presidente di Uncem - Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani:

Ogni stagione, premesso che l'Italia è un paese difficile, politicamente complicato, ogni governo, e se ne sono succeduti tanti negli ultimi quindici anni, ha avuto percezioni del problema. Per quello che all'inizio dicevo non so se oggi il modo di fare delle leggi e la modalità con cui si muovono le istituzioni con cui si muovono i poteri dove il Parlamento che dovrebbe fare le leggi di fatto non fa le leggi ratifica dei decreti...sappiamo no quale è la criticità oggi del sistema istituzionale..io non so se ci sarebbe la forza oggi per fare una legge sulla montagna piuttosto che una nuova legge sugli enti locali. È dal Duemila che questa roba

non viene affrontata, perché la forza per farlo è mica banale in una fase politica dove i partiti sono così deboli e le stesse istituzioni sono fragili. Per fare invece delle riforme istituzionali servono delle politiche forti, della politica forte e dei partiti forti che si confrontino. Questo, a mio giudizio, manca. Motivo per cui si sono individuati dei temi, che sono emersi da sensibilità, percezioni, lavoro di singole persone, più persone, si sono individuate delle risorse, si sono stanziati delle risorse e si è provato a definire dei percorsi, che sono diventati strategie.

(Marco Bussone, Presidente UNCEM)

La stagione delle Strategie, in cui come detto in precedenza inseriamo anche la Strategia Nazionale Aree interne, riguarda il combinato legislativo della legge sui Piccoli Comuni, la Strategia delle Green Community e la Strategia Nazionale Forestale. A queste si aggiunge, seppur differente per portata e intenti, la politica per le aree montane inserita all'interno del Piano di Ripresa e Resilienza, di cui daremo conto nell'ultimo paragrafo.

2.7.1 La strategia delle Green Community

La legge n. 221 del 28 dicembre 2015, ossia il collegato ambientale alla legge di stabilità 2016, ha introdotto nell'ordinamento italiano le Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali e rappresenta il primo tentativo di legge organica sulla Green Economy. La legge va nella direzione della semplificazione dell'utilizzo delle risorse naturali e della sostenibilità ambientale, prevedendo incentivi per premiare i comportamenti virtuosi di consumatori, produttori e istituzioni, anche attraverso il pagamento dei servizi ecosistemici. Tra gli interventi all'interno della legge c'è l'introduzione di una Strategia Nazionale delle Green Community. Infatti, all'articolo 72 si richiama alla predisposizione di un Piano di Sviluppo Sostenibile per la valorizzazione delle risorse dei territori rurali e montani in diversi campi in rapporto con le aree urbane, con l'obiettivo di aprire un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane. Di entrambi tuttavia ancora oggi non vi è un testo definitivo.

I campi di azione del collegato ambientale sono: i) gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale, anche tramite lo scambio dei crediti derivanti dalla cattura dell'anidride carbonica, la gestione della biodiversità e la certificazione della filiera del

legno; ii) gestione integrata e certificata delle risorse idriche; iii) produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i microimpianti idroelettrici, le biomasse, il biogas, l'eolico, la cogenerazione e il biometano; iv) sviluppo di un turismo sostenibile, capace di valorizzare le produzioni locali; v) costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture di una montagna moderna; vi) efficienza energetica e integrazione intelligente degli impianti e delle reti; vii) sviluppo sostenibile delle attività produttive (zero waste production); viii) integrazione dei servizi di mobilità; iv) sviluppo di un modello di azienda agricola sostenibile che sia anche energeticamente indipendente attraverso la produzione e l'uso di energia da fonti rinnovabili nei settori elettrico, termico e dei trasporti.

Dal punto di vista finanziario, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, all'interno della Componente 2 relativa a Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile della Missione 2, Rivoluzione verde e transizione ecologica, prevede uno specifico investimento di 135 milioni per le Green Communities, che hanno trovato appunto un loro primo riconoscimento all'interno della legge 221/2015. Con Green Communities si intendono sistemi territoriali omogenei, quali valli alpine o unioni di comuni, che definiscono una strategia attorno ad alcuni capitoli centrali nella transizione ecologica ed energetica come le filiere forestali, filiere dell'acqua, filiere dei rifiuti, riorganizzazione del parco di edifici o della mobilità pubblica, abbattimento delle emissioni. Questo finanziamento è partito con tre progetti pilota, cui ne seguiranno altri 27, che riguardano: l'Unione Montana dell'Appennino reggiano La montagna del latte (Emilia Romagna), la green community Terre del Monviso (Piemonte), e la green community Parco regionale Sirente-Velino (Abruzzo).

Le tre green communities pilota riceveranno uno stanziamento di 2 milioni di euro ciascuna che, a fronte della volontà e dell'impegno nel procedere verso una transizione verde dell'Unione, risulta tuttavia piuttosto risibile. Si pensi che nelle aree colpite dal sisma 2016-2017 e 2009 il Fondo Complementare del PNRR destina 75 milioni per la creazione di Comunità Energetiche Rinnovabili, la metà di quanto a livello nazionale si impegna per le Green Communities, che come detto brevemente in precedenza non sono solamente sistemi di produzione e distribuzione di calore e energia da fonti rinnovabili come le CER, bensì piani di sviluppo messi in atto a livello locale su diversi obiettivi di sostenibilità.

È ancora difficile poter esprimere un giudizio sull'apporto e sulle capacità di azione di queste nuove disposizioni, quanto appare chiaro è che con la legge 221/2015 si procede verso un nuovo modo di intendere il rapporto sussidiario tra centro e aree interne. Alcuni

passaggi a proposito dei servizi ecosistemici esplicitati dell'Onorevole Enrico Borghi²⁴, uno dei promotori - oltretutto della legge sui Piccoli Comuni - anche di questo atto normativo chiariscono il punto:

Il fronte dei servizi ecosistemici, che con il Collegato Ambientale diventato legge alla fine del 2015, è uscito dal campo della riflessione accademica per diventare orizzonte praticabile delle politiche pubbliche, può rappresentare una chiave di volta essenziale per questa esigenza di dotare di nuove e rilevanti opportunità i territori più penalizzati dalle dinamiche economiche e sociali degli ultimi 50 anni, ricercando e trovando risorse nella costruzione di un quadro istituzionale che consenta (e convinca) il mercato a remunerare funzioni sin qui trattate come esternalità (ma ora a rischio di scomparsa) trasformando i servizi in pagamenti ecosistemici e creando con ciò l'ambientalismo moderno, quello che sussume all'interno dei cicli di produzione il senso del limite della sostenibilità ambientale e della riproducibilità delle risorse naturali, anziché immaginarsi come in opposizione ai processi di crescita e sviluppo (Borghi, 2017).

L'idea è quindi di inserire la montagna all'interno dei cicli di produzione di risorse consumate anche in pianura, senza considerare le implicazioni, anche ontologiche, della messa a valore della natura. Infatti Pellizzoni (2019) definisce i servizi ecosistemici come lavoro gratuito della natura, sottolineando come per «i fautori dei servizi ecosistemici questi sono da considerare contemporaneamente 'naturali' e 'tecnici', in quanto immediatamente acquisiti nel circuito della valorizzazione». Aprendo quindi secondo Pellizzoni (ibidem) a problemi di tipo ontologico che nel caso ad esempio della fissazione del carbonio atmosferico riguardano il fatto che la superficie forestale diviene in maniera inedita immediatamente merce, per cui non è più necessaria la mediazione salariale (quindi del lavoro dell'uomo), per la creazione di valore: ciò che lo definisce è proprio il lavoro gratuito della natura stessa.

La fornitura di servizi ecosistemici assume un ruolo rilevante per accrescere il benessere e la qualità della vita al pari di altri servizi come quelli culturali, sanitari, ecc., sebbene le sue caratteristiche siano di natura molto specifica poiché derivano dagli ecosistemi e dagli agro-ecosistemi (il cibo, la regolazione del clima, il legno, l'acqua, ecc.).

²⁴ Enrico Borghi, classe 1967, laurea in scienze politiche, dirigente, Enrico Borghi membro dell'assemblea nazionale del PD fino al 2023, anno in cui confluirà Italia Viva, è stato capogruppo della VIII Commissione (Ambiente, Territorio, Lavori pubblici) della Camera. Presidente fino al 2018 di Uncem, è stato presidente della Comunità Montana "Valle Ossola" e Sindaco di Vogogna.

Infatti, il territorio come esito della coevoluzione fra natura e cultura ha al proprio interno l'azione della società, la territorialità attiva (Dematteis, Governa 2005), e si dispiega su uno spazio che è stato lentamente plasmato e costruito (Poli et al, 2020):

Nella fornitura di cibo, ad esempio, un conto è il prelievo della risorsa da una monocultura a cereali, ad olivo, a vite, ad ortaggi, un conto è quella da agro-eco-mosaici differenziati: nel primo caso è possibile ottenere una gran quantità di grano, a fronte di una bassa biodiversità, di problemi di erosione, scarsa qualità del paesaggio, poche reti sociali attivabili sul territorio, nessun interesse al rafforzamento del mercato locale, mentre nel secondo caso (quello di agro-eco-mosaici differenziati) la situazione è opposta. In che modo la spazialità, la conformazione territoriale e paesaggistica è presa in considerazione nella valutazione dei servizi ecosistemici? E ancora, in che maniera la comunità locale, che ha prodotto e garantito l'erogazione dei servizi ecosistemici nel tempo lungo della storia, è ora chiamata in causa nella gestione dei servizi ecosistemici? (ibidem).

L'ambiente produttore di servizi ecosistemici è quindi l'effetto di una territorialità coevoluta tra uomo e ambiente, non il fine ultimo dell'azione. La cattura della CO2 e i mercati dei crediti di carbonio (Olori, Alfano, 2023), la certificazione dei boschi e il pagamento dei servizi ecosistemici sembrano quindi sempre più l'ennesima forma di sottomissione del territorio montano agli interessi della pianura dopo la colonizzazione idroelettrica e turistica (Varotto, 2020).

2.7.2 La legge sui Piccoli Comuni

La Legge recante *Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni*, denominata nella vulgata *Legge Salva Borghi*, sostenuta da Ermete Realacci²⁵ e Enrico Borghi, arriva alla sua approvazione nel 2017, dopo un iter di dibattito sia interno sia esterno al parlamento. Il titolo originario della legge era *Legge sulla Montagna e i Piccoli Comuni*, ma in quel momento storico, figlio della stagione della *spending review* e dei grandi tagli agli

²⁵ Ermete Realacci, classe 1955, è stato Parlamentare italiano, già Presidente della Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera dei Deputati. Ha guidato fin dai primi anni Legambiente, di cui è presidente onorario, oggi è presidente di Symbola, Fondazione per le qualità italiane, di cui si parlerà nel proseguo del lavoro, realtà che mette in rete personalità del mondo economico e imprenditoriale, della cittadinanza attiva, delle realtà territoriali ed istituzionali, del mondo della cultura e delle rappresentanze per fare lobby sui temi delle qualità italiane e del Made in Italy.

enti locali portati avanti dal governo tecnico di Mario Monti, mancava la forza parlamentare per adottare un provvedimento che recasse nel nome tale dicitura. Tuttavia se i piccoli Comuni di popolazione inferiore a 5.000 abitanti, ossia i destinatari della legge, e i Comuni montani non coincidono completamente, è altresì vero che questi si sovrappongono ampiamente, poiché la maggioranza dei 5.544 piccoli comuni italiani ricade in territori montani. La legge a favore dei piccoli borghi è dunque a tutti gli effetti una legge a favore della montagna.

L'intento, condivisibile, esplicito della legge è quello di «promuovere e favorire il sostenibile sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei piccoli Comuni, di promuovere l'equilibrio demografico del Paese, favorendo la residenza in tali Comuni, di tutelare e valorizzare il loro patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico». L'obiettivo è supportato da quanto scritto all'interno di una relazione di accompagnamento alla legge, in cui si ritiene che «l'insediamento nei piccoli comuni costituisce una risorsa a presidio del territorio, soprattutto per le attività di contrasto del dissesto idrogeologico e per le attività di piccola e diffusa manutenzione e tutela dei beni comuni». Sono enunciate una serie di facoltà in seno ai piccoli comuni:

- promuovere qualità e efficienza dei servizi essenziali;
- istituire centri multifunzionali per attività di varia natura (ambientale, sociale, turistica, ecc.);
- individuare nei centri storici zone di particolare pregio da sottoporre a partenariati Pubblico-Privati per processi di riqualificazione urbana;
- promuovere nel territorio la realizzazione di alberghi diffusi;
- adottare misure per l'acquisizione e riqualificazione di immobili per contrastare l'abbandono;
- acquisire stazioni ferroviarie disabiliate e case cantoniere ANAS;
- stipulare con le diocesi della Chiesa cattolica e altre confessioni religiose convenzioni per la salvaguardia e il recupero dei beni culturali;

L'idea della legge è che i comuni possano ottenere il finanziamento per investimenti diretti rivolti alle categorie sopra elencate: infatti le azioni previste dalla legge rientrano appieno in facoltà già consentite dal legislatore, che tuttavia ora si propone di consentire un finanziamento specifico per tali misure.

Per finanziare questa operazione sarà utilizzato un fondo ad hoc, il *Fondo per lo sviluppo strutturale economico e sociale dei piccoli comuni*, inizialmente pari a 100 milioni

di euro per gli anni dal 2017 al 2023 e poi incrementato di ulteriori 10 milioni a decorrere dal 2018. Appare subito evidente quanto la cifra messa in campo sia assolutamente risibile, soprattutto se pensata dilazionata in 7 anni. Allo stesso tempo, ciò che si vuole evidenziare è la complessità con cui lo strumento viene reso operativo. Occorre infatti un decreto ministeriale, i decreti attuativi, la cui mancata emanazione rende da tempo inattuabile la maggior parte delle leggi italiane, per definire i parametri che assicurano l'esistenza dei diversi ulteriori (oltre al numero di abitanti) requisiti richiesti dalla norma. In seguito, un altro decreto ministeriale per approvare l'elenco dei Comuni possibilmente beneficiabili. E ancora nuovi decreti, ogni tre anni, per gli aggiornamenti degli elenchi sul numero di abitanti. Ciascuno di questi decreti dovrà passare all'esame preventivo delle Commissioni parlamentari di Camera e Senato, per poi infine un ulteriore Decreto Ministeriale dovrà provvedere alla predisposizione di un Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli Comuni. Infine, un decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri individuerà i progetti da finanziare sulla base del Piano e un altro decreto ministeriale ripartirà le risorse. Un iter che appare quanto più complesso, soprattutto laddove lo stanziamento finanziario previsto consta di poco più di 100 milioni di euro.

A dimostrazione di ciò c'è la distanza di 5 anni dall'attuazione della legge del 2017 e la pubblicazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 maggio 2022 contenente Predisposizione del Piano Nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni in cui sono dettate le regole per l'assegnazione dei relativi fondi.

In conclusione, appare particolarmente difficile aspettarsi che i piccoli Comuni italiani traggano un significativo beneficio dalla questa legge loro indirizzata, sia per la risibilità degli stanziamenti, sia per la farraginosità delle procedure di accesso, evidenziando la notevole sproporzione tra la modestia degli interventi attesi e la ridondanza degli strumenti (decreti e piani nazionali) e degli attori (Ministeri, Istituti di Stato, Regioni, ecc.).

2.7.3 Il Testo Unico Forestale e la Strategia Nazionale delle Foreste Italiane

A chiudere l'ultima fase di politiche strategiche recenti rivolte ai territori montani e interni, troviamo la Strategia Nazionale delle Foreste Italiane nel febbraio del 2022. Si tratta di un documento strategico di validità ventennale che si pone quale strumento per delineare le politiche forestali nazionali e deve la sua realizzazione al percorso iniziato nel 2017 con la

nascita della Direzione generale delle Foreste del Mipaaf e con l’emanazione nel 2018 del Testo unico in materia di foreste e filiere forestali (TUFF).

Riferimento immutato in materia di disciplina forestale era rimasta la legge forestale, ossia la Legge Serpieri del 1903. Nel 2001 viene approvato un decreto legislativo di orientamento e modernizzazione del settore forestale, il quale sostanzialmente vietava la trasformazione dei boschi, a meno di un accompagnamento da rimboschimenti compensativi e demanda alle Regioni la definizione delle linee di tutela, conservazione, valorizzazione e sviluppo del settore forestale nel territorio di loro competenza. In sostanza il decreto interviene solo su alcuni punti singolari della complessa materia forestale, rinviando a data da destinarsi una riforma organica (De Nardo, 2018).

Il tentativo di riforma organica arriva appunto con l’emanazione nel 2018 del TUFF, che rappresenta la nuova Legge Quadro nazionale con lo scopo di definire gli indirizzi normativi e il coordinamento tra le Regioni, chiamate a legiferare, e i diversi Ministeri competenti. Il Testo Unico contempla, oltre al disegno di una Strategia Forestale Nazionale: i) il rilancio dell’attività di filiera vivaistica forestale nazionale, ii) l’indicazione di criteri minimi uniformi e sostenibili per le attività di gestione forestale; iii) incentivi per la gestione di superfici forestali accorpate; iv) la disciplina della trasformazione di aree boscate in altra destinazione d’uso, previo ricorso a forme di compensazione; v) promozione della gestione attiva e razionale del patrimonio forestale nazionale al fine di garantire le funzioni ambientali, economiche e socio-culturali.

I tempi di attuazione del Testo Unico saranno ancora molto lunghi, tra l’approvazione delle regioni dei programmi forestali e l’emanazione dei decreti interministeriali per l’elaborazione dei piani di indirizzo e gestione. Non sembrano ancora rilevanti però - almeno in attesa dei diversi decreti attuativi - le novità introdotte dal TUFF che se da un lato conferma la volontà di definire cosa vada considerato bosco, quindi oggetto di tutte le misure contemplate dalla tutela allo sfruttamento, e cosa invece no, riconfermando l’equiparazione semantica tra bosco e foresta già adottata nella legge del 2001 (Alfano, 2021), dall’altro non risulta essere in grado di intervenire sulla sporadicità, frammentarietà e incoerenza che ha caratterizzato l’azione legislativa precedente (De Nardo, 2018). Questo appare evidente anche vista la frammentazione con cui questo tema viene amministrato e gestito dai tre differenti ministeri competenti in materia forestale, con altrettante differenti ideologie di approccio alla sua gestione (Alfano, Olori, 2023): il Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali (Mipaaf) che approccia alla materia dal punto di vista selvicolturale e di fonte di servizi ecosistemici; il Ministero della Transizione Ecologica (MITE) che ha

competenze in materia di tutela e conservazione dell'ambiente e vede il bosco quindi come custode della biodiversità; il Ministero dei beni e delle attività culturali (Mibac) che opera in maniera di conservazione del paesaggio di cui il bosco ne è un componente.

Come detto in precedenza, uno dei punti centrali del TUFF è la pubblicazione della Strategia Nazionale Forestale, che trova realizzazione nel Febbraio del 2022. Come già all'interno del Testo Unico, la Strategia Nazionale Forestale si avvale di una visione europea che ruota intorno ad una strategia di gestione forestale produttiva (Multi-annual Implementation Plan of the new EU Forest Strategy) di impronta alpina e nord europea, in cui tuttavia «non appare presa in adeguata considerazione la complessità dei processi dell'ecosistema foresta» (Chiarucci, Piovesan, 2018).

Infatti, laddove la Strategia individua come denominatore comune delle azioni una Gestione Forestale Sostenibile (GFS), dall'altra la GFS viene giuridicamente dichiarata equivalente alla gestione attiva, senza però prevedere un'adeguata normativa per la tutela degli ambiti strategici per la conservazione delle foreste come previsto da criteri europei. Questa equiparazione risulta particolarmente carica di contraddizione a proposito del pagamento dei servizi ecosistemici, alcune delle cui criticità abbiamo già visto nei paragrafi precedenti. Ad esempio, nel punto 1.i dell'allegato 4 della SFN si scrive «riconoscere i servizi ambientali generati dalla gestione forestale sostenibile (Servizi Ecosistemici) attraverso sistemi di valutazione quanto più possibile univoci e integrati, per ottenere valori concreti e utili a migliorare la pianificazione e gestione forestale, e la remunerazione, diretta o indiretta, di beni e servizi attraverso mercati, certificazioni, accordi volontari e altri strumenti (PES)». Questa operazione sembra volta a far riconoscere la Gestione Forestale Attiva (equiparata a Gestione Forestale Sostenibile) come servizio ecosistemico e, come tale, rendere possibile il suo pagamento sotto forma di PES. Il concetto di servizio ecosistemico viene quindi distorto, tanto da riconoscere i PES a chi utilizza i servizi ecosistemici e non a chi li produce. In questo senso verrebbero pagate con i PES anche le attuali pratiche selvicolturali che non necessariamente implementano o mantengono i servizi ecosistemici, ma che al contrario sono causa di degrado.

La SFN richiama inoltre l'uso delle biomasse forestali per fini energetici, senza tuttavia che si disciplini la raccolta né si preveda uno specifico monitoraggio, portando alcune associazioni contrarie sin da subito all'impostazione sia del Testo Unico sia della Strategia a parlare di rischio di creare i presupposti per l'intervento delle lobby delle biomasse.

Non potendo ancora operare valutazioni complessive sull'operatività della Strategia, possiamo però evidenziare quanto rimanga non chiaramente esplicitata la volontà di radicare localmente le produzioni legate alla filiera del legno. Sembra che, presa giusta consapevolezza della necessità di mettere mano al sotto-utilizzo della risorsa boschiva, la si individui primariamente come il capitale verde da destinare all'export per i tagli di pregio o alla bruciatura per la produzione di energia elettrica. Tutto ciò a scapito, al contrario, di una restituzione alle foreste di una molteplicità di funzioni e utilizzi, riconsiderando l'utilità degli usi civici, delle associazioni fondiarie, delle filiere locali del legno e dei prodotti spontanei del sottobosco, per una rigenerazione multidimensionale della produttività della montagna, sia in termini ecologici sia socio-economici.

2.7.4 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il Piano Nazionale Borghi

A conclusione di questo ultimo paragrafo riferito alle recenti politiche rivolte alle aree interne e montane, ritroviamo il Piano Nazionale Borghi. All'indomani dell'evento pandemico, l'Unione Europa decide di stanziare un fondo dal valore di 750 miliardi di euro approvato nel luglio del 2020 dal Consiglio europeo al fine di sostenere gli Stati membri colpiti dalla pandemia di COVID-19, il Next Generation EU. L'Italia, per gestire gli ingenti fondi ottenuti, si dota del *Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, per un investimento complessivo di 191,5 miliardi, il più consistente all'interno del panorama europeo. Senza entrare nel merito dell'impostazione generale del Piano, ciò che si vuole in questo paragrafo evidenziare sono le risorse destinate alla montagna e alle aree interne. Nel PNRR non troviamo un'unica voce dedicata alle aree montane o interne, poiché l'impostazione generale del piano non è territorializzata, bensì individuiamo una serie di misure cui questi territori possono attingere (Tabella 2.3). Laddove abbiamo già dato conto nei paragrafi precedenti delle misure dedicate alle Green Communities e alle aree SNAI, le ulteriori voci destinate alle aree montane sono rintracciabili all'interno dei Fondi BEI per la montagna e nel Piano Borghi.

Fondi per la montagna nel Piano Nazionale di Ripresa e Resistenza	
Green Communities	135 milioni
Fondi BEI per la montagna	500 milioni
SNAI	830 milioni
Piano Nazionale Borghi	1,2 miliardi
Totale	2,6 miliardi

Tabella 2.3: Fondi per la montagna nel PNRR. Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri.
Elaborazione: propria.

I fondi BEI sono fondi di investimento gestiti dal ministero del Turismo e finalizzati a sostenere le imprese del settore turistico. In particolare, finanziano la creazione, la riconversione, l'ammodernamento di infrastrutture turistiche dedicate al turismo di montagna, d'affari/congressistico e alla fruizione del patrimonio naturale.

L'ultima, e la più discussa, componente dei finanziamenti dedicati ai comuni interni e montani è il Piano Nazionale Borghi, a cui sono destinate risorse da 1.2 miliardi di euro. L'allora Ministro della Cultura Dario Franceschini presenta con queste parole la misura:

Stiamo gestendo una grande operazione di valenza culturale e sociale. Si è parlato per molti anni nel nostro Paese di recupero delle aree interne e dei borghi, ma non ci sono stati grandi interventi finalizzati a concretizzare questo obiettivo. Le nuove condizioni tecnologiche consentono di far diventare dei luoghi di lavoro reali delle realtà che fino a pochi anni fa non potevano attrarre né persone, né occupazione. Il Piano Nazionale Borghi va in questa direzione con risorse molto importanti, pari a 1,2 miliardi di euro, per vincere la sfida del ripopolamento.

Il Piano Borghi consta di due linee:

- Linea A, dedicata a 21 progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei Borghi a rischio abbandono e abbandonati con una dotazione finanziaria complessiva di 420 milioni di euro, che prevede l'individuazione da parte di ogni singola regione e provincia autonoma di un borgo cui indirizzare l'investimento previsto di 20 milioni di euro.

- Linea B, dedicata a progetti locali per la rigenerazione culturale e sociale con una dotazione finanziaria complessiva di 580 milioni di euro. In particolare, 380 milioni andranno a sostenere le proposte presentate dai Comuni e 200 milioni di euro verranno indirizzati quale regime di aiuto a micro, piccole e medie imprese localizzate o che intendono insediarsi nei borghi che saranno selezionati.

Il Piano Borghi nella sua declinazione risulta emblematico e rappresentativo di quel processo iniziato a seguito del periodo pandemico che ha visto un'ondata improvvisa e mediaticamente significativa di attenzione alle aree interne, in particolare a partire dall'articolo di Stefano Boeri²⁶ apparso su La Repubblica ad aprile 2020 in cui l'architetto sostiene che «nei vecchi borghi c'è il nostro futuro» e parla di «adozione dei borghi» da parte dei maggiori centri urbani.

A seguito di questo contributo, si è generato un copioso dibattito sul tema dello smart working nei borghi, presentato sempre più spesso come risposta generalizzata per riabitare le aree interne (De Cunto et al. 2022). Letizia Bindi (2021) evidenzia come a rivolgersi alle aree scarsamente urbanizzate per il lavoro da remoto è un segmento preciso di popolazione:

un ceto medio intellettuale, altamente scolarizzato, in larga parte garantito da attività lavorative stabili – statali o parastatali, di grandi aziende o banche – che ha beneficiato, in questo anno di distanziamenti e lockdown, di condizioni relativamente sostenibili di lavoro a distanza (insegnanti, impiegati della pubblica amministrazione, artisti, scrittori, ricercatori) e ha iniziato [...] a considerare come auspicabile un ritorno alle aree interne, un 'riabitare l'Italia' minore e appartata come riserva di salubrità, di spazi e silenzi rigeneranti, di tempo disteso (Bindi, 2021).

Un'idea di un riabitare quindi che prevede una fruizione elitaria di questi territori, in cui le aree interne e le loro qualità (prettamente ambientali) vengono rigenerate per la fruizione della classe media urbana. Come evidenziato dal Ministro Franceschini durante la presentazione del Piano, i borghi oggetto di intervento dovranno essere spopolati o semi spopolati, e ciascuno dovrà individuare una propria funzione prevalente tra: residenze sanitarie per anziani, alberghi diffusi, residenze d'artista e residenze per lavoratori in smart working. Sempre secondo le parole del Ministro, questo progetto è stato concepito come

²⁶ Stefano Boeri, classe 1956, è uno degli architetti e urbanisti più celebri e più complessi della scena contemporanea, definito un'*archistar* livello planetario. Tra le sue opere più note e controverse troviamo nel 2014 l'ideazione del Bosco Verticale di Milano.

parte di una più ampia strategia, già avviata dai Ministeri della Cultura e del Turismo, che non riguarda solo il ripopolamento delle aree interne, ma si preoccupa di «quando torneranno ad esserci i grandi numeri del turismo internazionale e con essi l'overbooking delle grandi città d'arte».

Come abbiamo cercato di evidenziare nel paragrafo afferente alla SNAI, l'impostazione adottata dal Piano Borghi non è altro che l'estremizzazione di processi di patrimonializzazione, turistificazione, brandizzazione e competizione territoriale insita nella misura del bando, già individuati come derive dell'impostazione della Strategia: in sostanza, si ritiene che la SNAI nella sua applicazione abbia contribuito a consolidare quell'humus entro il quale il provvedimento ha potuto maturare. L'impostazione del Piano Borghi non considera alcuni degli elementi caratterizzanti dell'impostazione della SNAI e delle politiche di coesione regionalizzate maturate nell'ultimo ventennio (Viesti, 2023), che hanno progressivamente spostato le proprie modalità verso un approccio place-based allo sviluppo. Tuttavia, la deriva di un approccio prettamente incentrato sull'inversione dello sguardo, e quindi sulla necessità primariamente etica del riabitare, ha comportato una propensione alla patrimonializzazione come soluzione per le aree interne e montane (Bindi, 2022):

La linea di interventi del PNRR sui Borghi ha proposto un'azione di grande momento, ma di fatto puntiforme, declinata nei toni delle storie esemplari, delle buone pratiche, dell'eccellenza che individua una precisa modalità di sviluppo. Si autodichiara sostenibile e orizzontale, ma troppo spesso sembra ripercorrere linee di progettazione implementazione chiaramente improntate a un certo neoliberismo sia in materia di industrie culturali che di turismo: individua poli attrattori, si allontana da un'idea di paesaggio culturale diffuso da proteggere e valorizzare, mette i patrimoni immateriali a corollario di operazioni di marketing basate su retoriche neo-identitarie, centrate su cibo e tipicità come volani di una «cartolinizzazione» dei luoghi «buona da raccontare» e disseminare attraverso potenti piattaforme digitali controllate da istituzioni o grandi agenzie di marketing turistico (ibidem).

A conclusione del paragrafo, possiamo individuare come a partire dalla SNAI e a seguire con le più recenti politiche messe in campo per le aree interne e montane, seppur sia cresciuta la consapevolezza nel riportare l'attenzione sulle aree cosiddette dell'osso e sulla necessità di riabitarle, nonché sull'imprescindibilità di garantire accesso a servizi essenziali di cittadinanza, l'obiettivo delle politiche sembra muoversi sempre più in un solco di

individuazione di best-practices e target-group cui destinare risorse, siano essi i ritornanti, neo-popolatori o turisti, oppure borghi da rifunzionalizzare e far competere territorialmente, o ancora le foreste e le risorse locali come nuove filiere di estrazione del valore. Tutto ciò in un contesto istituzionale complesso, in cui le differenti riforme che si sono susseguite non sono state in grado di porre chiarezza e ordine rispetto agli organi di governo del territorio montano, comportando un mosaico complesso di attori e funzioni che difficilmente riescono a coordinarsi all'interno di una strategia di territorio di area vasta.

Conclusioni

Il presente capitolo ha cercato di mettere ordine nell'evoluzione legislativa nazionale che caratterizza le aree interne e montane a partire dagli inizi del Novecento fino agli anni più recenti. Un corpo complesso che ha “formalizzato” dal punto di vista strettamente istituzionale i territori montani, attraverso quelle che sono state definite le leggi sulla montagna, le quali tuttavia non sono riuscite realmente nell'intento di consegnare il compito di autogoverno e di sviluppo ad un soggetto locale di area vasta, come era stato individuato nelle Comunità Montane, che finiscono soffocate sotto la proliferazione di enti e la sovrapposizione di competenze, nonché nell'assenza di fondi specifici destinati alle politiche di sviluppo di queste aree.

Dall'altra le politiche ambientali, con la loro impostazione strettamente di conservazione, se da un lato hanno avuto il merito di introdurre forme di tutela e rispetto dei luoghi e specie non umane, dall'altra hanno cristallizzato molto del patrimonio naturale. Questo appare l'esito di una perdita di comprensione dei processi co-evolutivi esistenti nelle aree montane e interne, che ha avuto effetti negativi non solo per le popolazioni che li hanno subiti, ma nel medio e lungo periodo, anche per i sistemi ecologici nella loro complessità. Una risorsa che si voleva proteggere è divenuta quindi sempre meno in grado di produrre beni materiali per coloro che se ne occupavano, sempre meno oggetto di attenzione da parte dei proprietari, più esposta al rischio dell'invecchiamento e del degrado, e sempre più immaginata e progettata per una sua fruizione turistica e sportiva a servizio di popolazioni non residenti.

Anche la stessa Strategia Nazionale Aree Interne, nata nel contesto delle Politiche di Coesione, pur avendo avuto l'indubbio merito di riportare al centro del dibattito non solo

accademico, ma anche pubblico e delle politiche la questione delle aree interne e montane del paese, non riesce a porre con forza la questione del riabitare le aree interne e montane nella loro dimensione funzionale e radicata, volta a ri-costruire il nesso tra sviluppo e territorio in una prospettiva coevolutiva. La dimensione naturale è principalmente analizzata e individuata come risorsa di estrazione all'interno di processi patrimonializzazione, siano essi il turismo - seppure lento e sostenibile -, e il riconoscimento dei servizi ecosistemici.

Questa traiettoria si ritroverà confermata anche all'interno dell'ultima rassegna proposta nel capitolo, che riguarda le ultime politiche nazionali direttamente rivolte alle aree montane - La strategia delle Green Communities, la Legge sui Piccoli Comuni, il Testo Unico Forestale e il Piano Borghi all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - in cui fatte alcune dovute considerazioni, è evidente lo spostamento definitivo verso politiche di tipo strettamente settoriale volte a individuare risorse e capitali da mettere a valore in una prospettiva tipicamente neoliberista.

Capitolo Terzo. Politica Agricola Comune e Aree Montane: tra (mancate) riforme e questione rurale

Introduzione

Tra le politiche pubbliche che interessano le zone montane giocano un ruolo di rilievo quelle indirizzate al settore primario. Una delle forze economiche trainanti i *territori di mezzo* (Varotto, 2020) è infatti l'estrazione, trasformazione e uso delle risorse primarie e quindi del comparto agro-silvo-pastorale. Su questo crinale l'attore principale diventa, già dalla seconda metà del secolo XX, l'Unione Europea, che tra i propri leganti sedimenta proprio la cooperazione tra Stati rispetto al comparto agricolo. In seguito all'exkursus proposto nel capitolo precedente, dove i destinatari delle politiche erano le istituzioni locali, il capitolo che segue si concentra su una politica che, seppur rivolta alle imprese, influisce fortemente sui processi di sviluppo dei territori montani e interni.

È bene quindi provare a tratteggiare, come faremo all'interno del capitolo, lo sviluppo della politica agricola comunitaria e le sue relazioni con le progettazioni strategiche in ottica di coesione territoriale dell'Unione europea, prima di arrivare a delineare gli specifici rapporti e le dirette conseguenze della PAC stessa e le zone rurali marginali italiane.

3.1 L'avvio della Politica Agricola Comunitaria e i primi effetti sulle aree montane e interne

La Politica Agricola Comunitaria (PAC) viene istituita il 25 marzo 1957 con la firma del Trattato di Roma, in cui all'articolo 39 sono definiti gli obiettivi di: *i)* incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; *ii)* assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano

nell'agricoltura; *iii*) stabilizzare i mercati; *iv*) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; *v*) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

L'esigenza di quel periodo storico era garantire l'ammodernamento europeo del settore agricolo, facilitando l'adozione di forme di organizzazione industriali della produzione utili a garantire l'approvvigionamento stabile del territorio europeo. Attraverso la PAC è stato possibile fare dell'agricoltura il primo settore in cui sperimentare il mercato unico (De Filippis, Salvatici, 1997). Allo stesso tempo, il carattere fondativo che la PAC ha mantenuto per oltre un ventennio, ha contribuito «al (sovra) peso politico e finanziario e la sua fortissima carica inerziale in termini di resistenza al cambiamento» (De Filippis, Storti, 2002).

Il funzionamento iniziale della PAC prevedeva una serie di misure che si ponevano l'obiettivo di sostenere il reddito agricolo attraverso l'intervento sui mercati. La politica comunitaria era impostata su due assi operativi, un asse di modernizzazione delle strutture produttive e un asse di sostegno dei prezzi. La preferenza sistematicamente offerta al secondo finirà col provocare i maggiori effetti strutturali favorendo le imprese più ricche e dinamiche delle aree agricole forti della Comunità, penalizzando quelle marginali o delle aree periferiche (Graziani, 1979). In questo modo, si è inoltre formata e consolidata una coalizione di interessi volta a garantire lo status quo che ha creato dinamiche di *path dependency* (Key, 2003) che ostacoleranno i successivi tentativi di riforma strutturale della PAC:

Con il pretesto di venire incontro ai bisogni degli agricoltori più deboli, si sono quasi esclusivamente avvantaggiati i più forti e gli operatori economici extra-agricoli, che non hanno bisogno del sostegno, con la conseguenza di determinare un vero e proprio trasferimento di reddito direttamente proporzionale alla dimensione economica e alla prosperità delle imprese (Rossi Doria, 1971).

Per queste ragioni, nonostante la Politica Agricola Comune abbia introdotto a partire dagli anni '70 una serie di interventi mirati al sostegno dell'agricoltura nelle aree più marginali (Buglione, Lepri, 2012), in realtà i meccanismi hanno avuto distorsioni che sono andate in direzione opposta e che si sono mantenute più o meno costanti nel tempo.

È possibile evidenziare inoltre come la PAC che si origina negli anni '50 abbia dei punti di continuità con la politica per il Mezzogiorno avviata con la CasMez di cui abbiamo

dato conto nel capitolo precedente. In particolare, è possibile evincere come sia a livello europeo sia a livello italiano si sostenesse una linea di sviluppo guidata da alcune convinzioni condivise dai quadri politici e burocratici e da parte della comunità scientifica: imprescindibilità del ruolo dell'intervento pubblico per favorire una rapida e diffusa crescita; l'idea che i ritmi e le caratteristiche dei processi socioeconomici in corso fossero destinati a rimanere costanti nel medio-lungo periodo; necessità di incanalare i processi di modernizzazione concentrando gli interventi sui punti alti della crescita ed evitando di continuare a investire su strutture economiche e sociali ormai obsolete. Questa impostazione varrà pertanto sia per quanto riguarda il processo di industrializzazione del Meridione d'Italia, sia per quanto riguarda il comparto agricolo:

la maggioranza dei politici e degli studiosi era incline nel vedere con favore o quantomeno come ineluttabile l'abbandono di settori e aree marginali, tanto più che si tratta ormai di un fenomeno non solo privo di rischi sociali rilevanti ma al contrario ricco di potenzialità sia per le zone di sbocco dell'emigrazione, dove l'offerta incontra una robusta domanda di manodopera, sia anche per le zone di origine che possono almeno in teoria tentare di riconvertirsi o assistere a qualche aumento di produttività [...]. Questa visione finirà con il plasmare il dibattito e le politiche almeno fino a metà anni settanta con riflessi sugli anelli territorialmente più deboli del territorio nazionale. La montagna in primo luogo (Piccioni, 2002).

Laddove le leggi del biennio 1950-51 per la montagna, per l'intervento speciale nel Mezzogiorno, per la riforma fondiaria e per la piccola proprietà coltivatrice condividono un'ispirazione riequilibratrice sia a livello sociale sia a livello territoriale²⁷, a partire dal periodo 1957-60 le politiche agricole e quelle per il Mezzogiorno subiscono una decisa torsione in favore da un lato dell'efficienza produttiva e dall'altro della creazione di nuclei territoriali o settoriali, in grado di innescare dinamiche di sviluppo più generali mentre quelle per la montagna continuano a privilegiare una logica di sostegno all'esistente, quindi di assistenza (Piccioni, 2002).

²⁷ Si veda il capitolo secondo del presente lavoro.

3.2 La PAC verso la presa di coscienza della *questione rurale*

Come indicato nel paragrafo precedente, il meccanismo alla base della PAC aveva l'obiettivo di fornire agli agricoltori un prezzo garantito per i loro prodotti, introdurre tariffe su quelli esterni e assicurare l'intervento dello Stato in caso di calo dei prezzi di mercato. Gli agricoltori, infatti, ricevevano sostegno in funzione dei loro livelli totali di produzione. Con il passare degli anni la produttività e la disponibilità alimentare erano costantemente aumentate, ma il reddito degli agricoltori era rimasto stagnante malgrado il sostegno ricevuto. Considerata la situazione, il commissario europeo per l'Agricoltura Sicco Mansholt, presumendo che gli squilibri di mercato potessero derivare dalla sovrapproduzione e dal sostegno ai prezzi, impose una serie di cambiamenti al dispositivo. Propose infatti un progetto di ammodernamento su vasta scala del settore agricolo nel tentativo di migliorare il tenore di vita degli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato attraverso: l'ottimizzazione delle superfici coltivate e la fusione delle aziende agricole per creare unità di maggiori dimensioni.

Nel corso degli anni '70 e all'inizio degli anni '80 la produzione agricola cominciò a superare la domanda, determinando eccedenze, che generarono le celebri suggestioni a mezzo stampa delle *montagne di burro* e *laghi di vino*. Di conseguenza, per regolare questa sovrapproduzione, i prodotti alimentari vennero distrutti o venduti sul mercato mondiale a prezzi molto più bassi. Per evitare un calo eccessivo del reddito degli agricoltori, nel 1984 l'UE introdusse un sistema di quote per prodotti (come ad esempio nel caso del latte) per limitarne la sovrapproduzione e gestire l'approvvigionamento. Ciascun agricoltore avrebbe ricevuto una quota che rappresentava il quantitativo di prodotti alimentari che avrebbe potuto produrre; in caso di superamento della quota erano previste sanzioni. Allo stesso tempo, crescenti erano le critiche verso la Comunità europea accusata di eccessivo protezionismo, alla quale si chiedeva la liberalizzazione del mercato. L'agricoltura europea dunque si trovava ad un punto di svolta importante tra tensioni che la sospingevano verso approdi differenti (De Filippis, Storti, 2002).

Nel frattempo negli stessi anni, come visto nel capitolo precedente, viene firmato l'Atto Unico Europeo (1986), che modificava il Trattato di Roma, e che rafforza l'indirizzo europeo per il raggiungimento di una maggiore coesione economica, sociale e territoriale all'interno dei confini continentali. In questa definizione trovano posto le aree montane, poiché annoverate tra le aree con «gravi e permanenti svantaggi naturali». L'Art. 174 con cui

il parlamento italiano ratifica gli accordi europei diventa la base normativa per i meccanismi di redistribuzione del reddito attraverso i Fondi Strutturali e gli altri strumenti di coesione territoriale, erogati sulla base di programmi operativi negoziati tra l'Ue e gli Stati/Regioni, gestiti poi – in larga parte – direttamente dalle regioni

in particolare, riducendo il divario fra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Fra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna (Art 174).

Sulla scorta della stessa enfasi, sempre nel 1986 vede la luce un documento, *Il futuro del mondo rurale*, in cui la Commissione tenta una prima riflessione di ampio respiro sulla politica agricola e sulla necessità di una sua revisione in ottica territoriale. Tale documento è riconosciuto dagli addetti ai lavori come il momento in cui le politiche europee iniziano a porre l'accento sulla necessità di sperimentare nuove impostazioni in materia di sviluppo rurale, attraverso l'attivazione di processi partecipativi delle comunità rurali nell'individuazione di soluzioni adeguate di sviluppo. Infatti pochi anni dopo, in coerenza con le indicazioni contenute ne *Il futuro del mondo rurale*, inizia il proprio percorso l'iniziativa comunitaria *Leader*, di cui parleremo più diffusamente nel paragrafo 3.4, finalizzata alla creazione di partenariati locali pubblico-privati per l'individuazione di obiettivi e programmi di sviluppo a base fortemente locale.

Il documento assumeva che la politica prettamente agricola e settoriale non fosse sufficiente a garantire quegli standard di qualità della vita necessari ad evitare il disgregamento del tessuto sociale causato da un progressivo spopolamento delle aree rurali:

[...] Da quel momento succede che viene riconosciuto in sostanza il capitale sociale come uno dei fattori abilitanti per lo sviluppo...per i sociologi niente di nuovo, per il mondo degli economisti e chi faceva politica agricola è stata una scoperta illuminante.

(Raffaella di Napoli, CREA, Esperta LEADER)

La riduzione dei divari territoriali, si sosteneva all'interno del documento, doveva essere perseguita attraverso un approccio integrato ai problemi delle aree rurali, sostanziato

in tre dimensioni: diversificazione delle attività e delle tipologie di aree rurali; animazione sociale finalizzata al rafforzamento dei legami tra operatori e ambiente socio-economico; offerta di servizi destinati alle imprese (Gaudio, Pesce, 1997).

3.3 Le riforme PAC a partire dagli anni '90, tra disaccoppiamento, multifunzionalità e nascita del secondo pilastro

Sulla scorta di quanto detto a conclusione del paragrafo precedente, a partire dagli anni '90 iniziano pertanto a trovare spazio una serie di riforme (Mac Sharry del 1992, Fischler del 2003 e Health Check del 2008, fino ad arrivare ai più recenti regolamenti) che cercano di rimodulare strutturalmente l'impianto della Politica Agricola a partire dai limiti che erano stati evidenziati. In particolare lo sviluppo di un nuovo paradigma di intervento pubblico nell'agricoltura europea prende le mosse dalla riforma Mac Sharry, attraverso cui si inizia a mettere in discussione il modello accoppiato di sostegno dei prezzi, sostituendolo con pagamenti parzialmente disaccoppiati (De Filippis, Salvatici, 1991; Sckokai, Moschini, 1993). Il disaccoppiamento del sostegno, avviato come semplice compensazione per la riduzione dei prezzi minimi garantiti imposta dalla riforma del 1992, diventa più esplicito dalla fine degli anni Novanta, in margine al dibattito innescato da Agenda 2000 (De Filippis et al., 1999; Rabinowicz, 1999). Agenda 2000 era un programma d'azione dell'Unione europea i cui obiettivi principali erano riformare la politica agricola comune e la politica regionale e stabilire un nuovo quadro finanziario per gli anni 2000-2006 in vista dell'allora imminente allargamento orientale dell'Unione europea. Bisognerà aspettare la riforma Fischler, pensata come “revisione di medio termine” di Agenda 2000, ma che in realtà si trasforma in una riforma più incisiva, per approfondire il processo di riorientamento degli strumenti e della finalità stessa del sostegno. Con un percorso relativamente veloce il 26 giugno 2003 viene approvata la riforma Fischler²⁸ che introduce il disaccoppiamento degli aiuti diretti agli agricoltori, in base al quale questi sono erogati in modo indipendente dalla produzione, rompendo in questo modo il legame tra l'erogazione dell'aiuto e la produzione. Gli agricoltori, liberi di produrre oppure no, ricevono comunque l'aiuto sotto forma di pagamento unico. Lo scopo principale di tale pagamento è pertanto garantire una maggiore

²⁸ Regolamento (CE) n. 1782/2003.

stabilità dei redditi degli agricoltori, i quali possono decidere che cosa intendono produrre senza perdere gli aiuti, adattando l'offerta alla domanda. Il disaccoppiamento, dunque, ha comportato la trasformazione dell'aiuto da sostegno al prodotto a sostegno ai produttori (Sotte, 2021).

In questo spirito, il consolidarsi dei pagamenti voluti con Agenda 2000 era in parte giustificato attraverso l'introduzione – sia pure in forma ancora poco incisiva – della *condizionalità*: quest'ultima condizionava, appunto, l'erogazione dei pagamenti diretti al rispetto dell'insieme di regole di cui gli agricoltori dovevano farsi carico, inclusi i vincoli ambientali (Henke, 2002). Veniva quindi introdotto e codificato in norma il principio per cui l'agricoltura non era più solo funzionale alla produzione, quanto invece anche alla tutela ambientale. Questo accadeva sebbene molte delle condizionalità previste riguardassero pratiche agronomiche e di gestione del territorio che, almeno in teoria, erano già obbligatorie in base ad altre componenti della normativa comunitaria (De Filippis, Henke, 2009).

Sempre in questo ambito, un'altra delle novità introdotte fu il riconoscimento della cosiddetta multifunzionalità dell'agricoltura, ossia l'idea di superare la visione di un settore produttore di beni esclusivamente privati per il mercato ma anche di servizi da intendersi come pubblici (Velázquez, 2001, 2004; Randall, 2002; Henke, 2004). Più in generale, la multifunzionalità si inquadrava nel tramonto dell'archetipo riduzionista dell'agricoltura moderna come produttrice di cibo e materie prime a costi sempre più bassi e nella crescente enfasi posta sul suo ruolo di produzione di beni diversi da quelli legati al cibo e all'alimentazione, dei quali sembrava crescente la domanda da parte dei cittadini e dei consumatori. Parliamo quindi di produzione di servizi quali l'accoglienza, lo svago, l'intrattenimento, la ristorazione, l'outdoor, la diffusione e promozione di beni culturali, ecc. Mentre le catene globali del valore contribuivano a delocalizzare la produzione di cibo e prodotti necessari all'agricoltura lontano dai confini del cuore europeo, il comparto agricolo interno veniva riorientato verso una modulazione riduzionista della produzione, incoraggiando l'export specializzato e le nicchie di mercato. Al ridimensionamento dell'aspirazione produttivista della campagna, infatti, non corrispondeva un cambio di paradigma della produzione alimentare, delle diete nazionali europee, della logica distributiva delle catene alimentari, etc. Alla giusta intuizione, non corrispondeva - altresì - un cambiamento sistemico dell'organizzazione agro-alimentare. Semplicemente le filiere venivano direzionate fuori dai confini per l'approvvigionamento delle risorse massive di cui il mercato europeo necessitava.

Con il percorso intrapreso con Agenda 2000, e proseguito dalla riforma Fischler, inizia a farsi spazio il Secondo Pilastro della PAC, come consolidamento a posteriori di interventi che, dalla riforma Mac Sharry, si sono aggiunti alle tradizionali politiche di ammodernamento delle strutture agricole, in particolare: misure agroambientali, l'intervento per le aree svantaggiate, la qualità, la diversificazione dell'economia rurale, ecc. Più in generale, il secondo pilastro è il frutto di un compromesso con cui, sulla spinta della conferenza di Cork del 1996, la dimensione territoriale si affiancava, almeno in teoria, alla tradizionale missione settoriale di ammodernamento delle strutture agricole (De Filippis e Storti, 2002). Parallelamente, cresceva l'importanza della dimensione ambientale e si sanciva un legame definitivo tra politica agricola e intervento a difesa dell'ambiente (Henke, 2002). Il dibattito scientifico e politico iniziava a porre l'accento sul riconoscimento di un interesse generale per lo sviluppo delle aree rurali, in quanto capaci di incidere sul benessere sia delle popolazioni locali sia di quelle non residenti (Hodge, 1986). Si inizia a considerare il contributo allo sviluppo economico e sociale del paese, alla preservazione dell'ambiente e all'utilizzo razionale delle risorse naturali (acqua, aria, suolo, paesaggio), al valore nella produzione di beni e servizi di cui beneficia l'intera collettività, la necessità di frenare emergenze quali lo spopolamento e l'invecchiamento, ma anche quelle ambientali, come il dissesto idrogeologico. Emerge da un lato la necessità di rivitalizzare le zone rurali più marginali o di ridurre la pressione esercitata sull'ambiente a causa dell'utilizzazione di tecniche produttive troppo intensive; dall'altro di rispondere alle esigenze della domanda, sempre più orientata verso le produzioni di qualità e la fruizione di servizi ambientali soprattutto a scopi ricreativi (Storti, 1995).

Queste considerazioni determinano la spinta verso la nascita del secondo pilastro della PAC, definita *Politica di sviluppo rurale* basata su un approccio di tipo integrato allo sviluppo delle aree rurali. Cofinanziata dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) insieme con i fondi regionali o nazionali e locali, viene attuato dalle autorità regionali, nazionali e locali attraverso Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) basandosi su un «menu di misure» europeo. La politica di sviluppo rurale prevede tre tipologie di misure: *i*) misure di ammodernamento, che riguardano investimenti nelle aziende agricole, l'insediamento dei giovani agricoltori, la formazione, la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli; *ii*) misure di diversificazione aziendale ed economica, finalizzate a promuovere nelle zone rurali l'integrazione tra agricoltura e attività non agricole; *iii*) misure di accompagnamento e di aiuto per le zone svantaggiate, relative

agli interventi agro-ambientali, al prepensionamento, al rimboschimento e al sostegno all'agricoltura delle zone sfavorite o soggette a vincoli ambientali.

Richiamandosi al principio di sussidiarietà, questi regolamenti prevedono una articolazione delle responsabilità applicative che chiama maggiormente in causa gli Stati Membri e le rispettive Regioni, che saranno coinvolte attraverso l'elaborazione dei propri PSR (INEA, 2000). Questo aspetto, ossia l'assegnazione di un ruolo di rilievo agli stati membri e alle loro Regioni per la definizione e gestione dello sviluppo rurale - pur conservando in capo alla Commissione il ruolo di indirizzo e coordinamento -, insieme all'avvio di una politica di sviluppo rurale, rappresentano due degli elementi innovativi della PAC in seguito ad Agenda 2000. Allo stesso tempo, però, la PAC non perde il suo ruolo geopolitico e di calmiera socio-economico del comparto agricolo. Nonostante alcune visionarietà indiscutibili innovazioni e accelerazioni miglioriste, il dispositivo infatti resta un mastodontico strumento di stabilizzazione dell'industria agro-alimentare europea, con tutte le paralizzazioni e le storture che derivano da uno strumento orientato al mantenimento sostanziale dello *status quo*.

Queste criticità sono sopravvissute indenni alle molteplici riforme come evidenziato da Sotte (2017; 2021) e si sono riproposte fino all'appena conclusa programmazione PAC 2014-2020, poichè in particolare:

- è stata ribadita la logica risarcitoria della riforma MacSharry;
- la scelta di conservare i pagamenti diretti ha avuto come effetto l'assorbimento di gran parte delle risorse di bilancio con la conseguenza di lasciare scarse possibilità di ridistribuzione della spesa verso obiettivi disaccoppiati;
- la visione dello sviluppo che si è affermata è restata ancora troppo settoriale (agricola) e separata dalle altre politiche dell'Unione, mentre è stato mancato un approccio integrato e intersettoriale a livello di territori rurali;
- sono stati premiati i *soggetti* piuttosto che i *progetti*, cioè le condizioni di status preesistenti, e in definitiva le posizioni di rendita, anziché gli impegni a realizzare iniziative imprenditoriali sostenibili e coerenti con l'interesse pubblico. Questo si manifesta in virtù del fatto che il pagamento unico risulta in larga misura ancorato al passato e, dunque, poco difendibile guardando al futuro (De Filippis, Henke, 2014). Infatti, nell'applicazione della riforma del 2003 la maggioranza dei Paesi Italia compresa, ha scelto un criterio *storico* per individuare i beneficiari e per calcolare l'ammontare del pagamento unico aziendale, senza cogliere l'opportunità di estendere i pagamenti a tutti gli agricoltori, rendendoli più omogenei a livello territoriale (Pupo, D'Andrea, 2007).

La stessa architettura giuridica della programmazione 2014-2020 verrà generalmente mantenuta intatta, poiché la PAC 14-20 perpetua il modello dei due pilastri, due fondi e quattro regolamenti di base. Gli obiettivi generali della PAC 14-20 si allineano alla strategia *Europa 2020*, la programmazione strategica decennale proposta dalla Commissione europea nel 2010 per promuovere una «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» con un maggiore coordinamento della politica economica e sociale tra Unione europea e Stati membri. Questa si fonda sostanzialmente su tre aspetti:

- l'accrescimento della competitività del settore e un migliore uso delle risorse disponibili per mirare ad una crescita intelligente;
- la produzione di beni pubblici ambientali e una gestione sostenibile delle risorse;
- la crescita inclusiva ed equilibrata nelle aree rurali.

Tra i vari scenari ipotizzati per la programmazione 2014-2020 della PAC, forse è stato individuato quello meno coraggioso (Sotte, 2014), poiché anziché mirare a riequilibrare i due pilastri eliminando gradualmente i sostegni diretti, questa ha puntato sostanzialmente a «finalizzare e *rinverdire* i pagamenti diretti e rinforzare le finalizzazioni della politica di sviluppo rurale integrandola con le altre politiche dell'UE (ibidem).

La principale novità della PAC 2014-2020 consisteva nella suddivisione dei pagamenti diretti in sei distinte tipologie, alcune di queste obbligatorie²⁹ per tutti gli Stati Membri, altre opzionali³⁰. Per assicurarsi che i pagamenti diretti siano destinati a beneficiari effettivamente impegnati nell'attività agricola, nella nuova normativa è introdotto l'istituto dell'*agricoltore attivo*. La modifica risponde innanzitutto alle sollecitazioni della Corte dei Conti Europea che in diverse occasioni aveva rilevato che i pagamenti diretti erano stati percepiti da beneficiari che svolgevano attività diverse da quella agricola. Data la difficoltà di definire l'*agricoltore attivo*, si è provveduto a stilare una cosiddetta lista nera che identificava i proprietari terrieri esclusi dal sostegno³¹.

La vera novità era rappresentata tuttavia dal debutto del *greening*: da un lato erano crescenti le pressioni per una svolta della PAC in direzione di un maggiore impegno ecologista e, dall'altro, le stesse componenti sociali più orientate alla conservazione dello status quo si rendevano conto che le giustificazioni ambientaliste al primo pilastro della PAC

²⁹ Pagamento base, pagamento addizionale “verde” (*greening*) per clima e ambiente, pagamento addizionale per l'insediamento di giovani agricoltori

³⁰ Pagamento redistributivo, pagamento addizionale per agricoltori in aree con limitazioni naturali e pagamento volontario accoppiato

³¹ Ovvero quelli riconducibili a: aeroporti, ferrovie, opere idrauliche, agenzie immobiliari, camping, tenute di caccia, pesca e acquacoltura, attività minerarie, campi sportivi e ricreativi.

rappresentavano lo scambio necessario al fine di difendere il budget dalla possibilità di ulteriori tagli (Coderoni, 2015). Infatti, nonostante la collocazione più adeguata per la politica agro-ambientale sarebbe stata evidentemente nel secondo pilastro della PAC, dove già risultavano misure ad hoc, la collocazione del greening nel primo pilastro fu accolta come la migliore delle soluzioni possibili in un contesto in cui sarebbe stato impossibile ottenere un rafforzamento del secondo pilastro (Sotte, 2021). Le stesse organizzazioni ambientaliste, pur denunciando il greening come operazione di *greenwashing*, non ebbero la forza per contrapporvisi efficacemente (Vanni, 2014).

Nel dettaglio, il greening consiste in un pagamento annuale obbligatorio al quale è riservato il 30% del massimale disponibile per i pagamenti diretti e, a discrezione dello Stato Membro, può essere distribuito o sulla base di un importo uguale per tutti gli ettari eleggibili, oppure in proporzione al pagamento base individuale. Questa seconda alternativa circa le modalità di computo, in cui non si fa nessun riferimento ai maggiori costi e minori ricavi connessi agli impegni ambientali, è anch'essa rivelatrice dell'effettiva intenzione di conservare la distribuzione dei pagamenti diretti della precedente programmazione settennale (Sotte, 2021). Tra le due opzioni, l'Italia sceglie di adottare quella della distribuzione in proporzione al pagamento base, che tra le due rende ancora più evidente l'obiettivo sotteso di cambiare il meno possibile nella distribuzione dei pagamenti diretti.

D'altra parte, per via delle esenzioni, le aziende agricole effettivamente toccate dall'obbligo del rispetto dei vincoli del greening sono una quota molto ridotta del totale e peraltro i vincoli sono talmente blandi che la maggior parte di esse risulta già essere in regola (Vanni, 2013; Hart, Menadue, 2013), cosicché, la maggior parte dei beneficiari è stata *paid for doing nothing*.

Per quanto riguarda il secondo pilastro della PAC, la politica di sviluppo rurale per il settennio è inquadrata in un unico *Quadro strategico comune* (QSC) assieme a tutte le politiche strutturali dell'Unione europea. Esso traduce gli obiettivi strategici dell'Unione europea in priorità e *focus areas* per l'azione di tutti i fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE), quindi anche per il FEASR e per la politica di sviluppo rurale. La politica di sviluppo rurale e la politica di coesione territoriale vengono infatti inserite all'interno di un quadro strategico comune europeo, allo scopo di far funzionare i fondi in

modo coordinato e coerente con gli undici obiettivi tematici³² individuati dalla strategia *Europa 2020*.

Relativamente ai PSR, la programmazione 14-20 non prevede più la divisione in assi con obbligo di spesa minima per ciascuno, bensì un sistema che lascia più flessibilità agli Stati e alle Regioni. Sono infatti adottate sei priorità generali, di cui ogni PSR dovrà selezionarne almeno quattro e la scelta delle misure da utilizzare per raggiungere gli obiettivi prefissati rimarrà in capo agli Stati membri. Le sei priorità fissate per la programmazione 2014-2020 sono: trasferimento di conoscenze e innovazione, competitività, organizzazione di filiera e gestione del rischio, ecosistemi agricoli e forestali, efficienza risorse e economia a basse emissioni, inclusione sociale, riduzione povertà e sviluppo economico. Accanto a queste priorità, vi sono dei sottoprogrammi che i PSR possono prevedere per concentrarsi su specifiche esigenze: giovani agricoltori, piccoli agricoltori, aree montane, filiere alimentari corte, le donne nelle zone rurali, l'adattamento e la mitigazione del cambiamento climatico e la biodiversità.

Per esprimere un giudizio sulla riforma della PAC del settennio 2014-2020, la cui validità sarebbe stata successivamente prolungata fino al 2022, è opportuno mettere in evidenza innanzitutto come essa si collochi nel segno della continuità con la politica agricola degli anni precedenti. Infatti, nonostante l'iter sia stato più articolato e complesso, i nodi di fondo non sono stati superati:

Per difendere il budget agricolo e la sua distribuzione, ancora una volta come in passato, si doveva escogitare una soluzione che, al tempo stesso, apparisse innovativa e corrispondente alle aspettative dei cittadini. L'escamotage è stato quello del frazionamento dei pagamenti diretti in diverse misure: base, *greening*, giovani, accoppiato, ecc. (Sotte, 2021).

C'era poi da andare incontro alle aspettative dei nuovi SM dell'Est, penalizzati in termini di distribuzione dei fondi.

A tal fine è stato adottato l'orientamento di fare convergere i pagamenti diretti verso un valore uniforme per tutti gli ettari di superficie agricola dell'UE. La misura qualificante della scomposizione dei pagamenti diretti avrebbe dovuto essere il *greening*. La sua adozione, con abbondanti esenzioni e con regole applicative improprie rispetto agli obiettivi enunciati

³² Ricerca e innovazione, ICT, competitività, economia a bassa emissione di carbonio, cambiamento climatico, sostenibilità ambientale, sistemi di trasporto sostenibili e infrastrutture di rete, occupazione, inclusione sociale, formazione, efficienza della pubblica amministrazione.

(come quella dell'alternanza tra colture) ha di fatto reso la misura poco efficace, rivelando la sottintesa intenzione di conservare quanto più possibile la precedente distribuzione dei pagamenti diretti (ibidem).

La scelta, compiuta per assegnare i fondi del primo pilastro della PAC, di pesare l'agricoltura dei singoli SM con gli ettari di superficie agricola è stata una decisione molto criticabile che, ancor più che in passato, ha reso evidente la preferenza accordata dalla PAC alla rendita fondiaria rispetto all'impresa e al lavoro.

3.4 L'esperienza LEADER nel quadro delle politiche di sviluppo rurale europeo

In seguito alla pubblicazione del documento *Il futuro delle aree rurali* (1991), menzionato precedentemente, inizia a muovere i suoi primi passi l'iniziativa *Leader*, introdotta con la riforma dei fondi strutturali attuata nel 1988. Leader è l'acronimo di *Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale* (collegamento tra le azioni di sviluppo dell'economia rurale), e consiste in un approccio di intervento teso a mobilitare e sviluppare le comunità locali attraverso partenariati pubblico-privati (GAL). L'obiettivo è coniugare a livello locale diversi progetti, soggetti e risorse in un *Piano di sviluppo locale* (PSL) organico, coordinato appunto dai GAL, i quali sono organismi intermedi (dotati di Consiglio di Amministrazione, Assemblea dei soci e organismo di controllo) rappresentativi degli interessi collettivi delle aree territoriali di competenza. Operano in sostanza come agenzie di sviluppo, in applicazione del principio di sussidiarietà, attraverso il più ampio decentramento nella gestione di Fondi strutturali.

A differenza di altri interventi strutturali, il LEADER è una politica basata su azioni di carattere squisitamente immateriale, una cosiddetta politica *leggera*. La sua rilevanza e il portato innovativo vanno pertanto ricercati non tanto nel peso economico delle iniziative realizzate (quasi sempre di modesta entità), quanto piuttosto nella capacità dei beneficiari di attivare e consolidare strumenti in grado di sensibilizzare e quindi rendere partecipi le popolazioni sulle responsabilità individuali e collettive del proprio percorso di sviluppo. In altre parole, fare LEADER significa soprattutto stimolare le capacità di elaborazione di un

progetto collettivo territoriale condiviso, favorendo in tal senso la nascita di nuove iniziative o la valorizzazione e il potenziamento di quelle esistenti (Storti, 1995).

Il LEADER, soprattutto al suo avvio, comporta alcune difficoltà e resistenze, soprattutto per la creazione di un nuovo soggetto istituzionale:

In sostanza in una politica che sosteneva la competitività delle imprese, il mercato fondamentalmente, con il LEADER si inizia a sostenere uno sviluppo integrato che riguarda non solo l'agricoltura e il settore, ma riguarda tutti gli aspetti dell'economia e della società locale e ci si rende conto che è necessario fare sistema. Fare questo non è stato semplice, perché questo strumento metteva in campo un soggetto in più, il GAL. In questo sistema di governance delle politiche che era fortemente centralizzato, si attivava un soggetto di livello locale e metteva in campo interventi a cui non erano abituati quelli che seguivano le politiche agricole a tutti i livelli, dalle autorità di gestione regionale a tutto il sistema che riguarda l'erogazione dei contributi e così via.

(Raffaella di Napoli, CREA, Esperta LEADER)

Nonostante le difficoltà e le resistenze iniziali, l'adesione a LEADER fu particolarmente diffusa, tanto da portare nella successiva programmazione pluriennale 1993-99 *Leader 2*, che succede al primo esperimento, il quale avrà un'adesione ancora più diffusa: si formeranno infatti 893 GAL nell'Unione europea e 132 in Italia (Commissione europea, 2006). Nel periodo di programmazione 2007-2013 l'approccio LEADER verrà finanziato dall'Unione europea non più come una Iniziativa Comunitaria a sé stante, ma all'interno dei Programmi di Sviluppo Rurale cofinanziati dal FEASR; all'interno dei programmi di sviluppo rurale si aggiunse uno specifico Asse Leader finalizzato appunto all'implementazione dei progetti di sviluppo guidati dai GAL. Leader entra così a pieno titolo tra le politiche di sviluppo rurale dell'Unione europea, uscendo quindi dalla sua sperimentazione e entrando nella fase di *mainstream* (Sivini, 2020).

Per esprimere un giudizio complessivo sull'esperienza Leader, si deve innanzitutto rilevare molto positivamente come questa sia andata incontro, facilitandole, alle tante esperienze di sviluppo cresciute a livello locale, soprattutto dagli anni Novanta in poi, all'insegna della diversificazione e dell'intersectorialità. L'approccio *bottom-up* che ne costituisce il fondamento organizzativo, peraltro, pur non senza difficoltà puntualmente rilevate dalla Corte dei Conti europea (European Court of Auditors, 2010), si è dimostrato

decisamente più fecondo dei precedenti tanti tentativi di animazione *top-down*, specie nei territori interni a più bassa densità demografica e con maggiori limitazioni naturali e infrastrutturali. Inoltre, non si può non sottolineare l'impatto in termini di formazione e accrescimento delle competenze degli attori locali in tema di sviluppo rurale (Mantino, 2008).

Allo stesso tempo, tuttavia, molto spesso i GAL sono stati espressione di élites locali dominanti che non hanno avuto un reale interesse al cambiamento (Murdoch, 2000; Cavazzani e Moseley, 2001). Osti (2000) ad esempio evidenzia come «tutto dipende in larga misura dalle persone che occupano i posti di responsabilità. È la loro vitalità e capacità di innovare che determina in gran parte il destino del LEADER».

Inoltre, nonostante nell'ultimo periodo di programmazione pluriennale 2014-2020 si sia generalizzato - almeno in linea di possibilità - l'approccio Leader a tutta la politica strutturale dell'Unione europea come visto nel capitolo precedente, questo non si è mai pienamente integrato con la politica agricola. Quest'ultima, infatti, anche quando negli anni Duemila ha esteso le sue competenze allo sviluppo rurale, avrebbe mantenuto sostanzialmente la sua vocazione settoriale. Le esperienze Leader avrebbero continuato a vivere una vita propria, senza riuscire ad integrarsi pienamente né nella politica agricola e di sviluppo rurale, né nella politica strutturale e di coesione (Sotte, 2021). Inoltre, le strategie di sviluppo elaborate dai GAL hanno in molti casi scontato una scarsa innovazione:

Di fatto, se da un lato nei Piani di Sviluppo Rurali (PSR) è sottolineata la strategicità dell'approccio LEADER nel perseguire gli obiettivi generali di tutti gli Assi, nella sostanza i Piani di Sviluppo Locale elaborati dai GAL con difficoltà hanno potuto caratterizzarsi per un'azione integrata. Non potendo operare o essendo fortemente limitati nelle attività di sostegno dell'agricoltura e della valorizzazione dei prodotti, con difficoltà hanno potuto stimolare processi di sviluppo rurale integrati. Le loro strategie, adeguandosi a quanto previsto nei PSR, non sempre hanno potuto considerare i fabbisogni emersi a livello locale (Sivini, 2020).

Inoltre, le Regioni in maniera restrittiva hanno spesso cercato di limitare l'operatività dei GAL attraverso la definizione e l'inquadramento del loro operato, anche a causa degli oneri gestionali e burocratici:

forse volevano [le Regioni, NDA] essere pragmatiche, per sfiducia, ci sono mille cose, perché il complesso operativo gestionale è molto oneroso, quindi è complicato poi mettere a terra gli interventi. Come ti ho detto, l'organizzazione amministrativa spesso è pesante, gli staff regionali che si occupano di LEADER spesso sono due persone in croce che magari hanno venti GAL, quindi sai, non è questione facile. C'è una regione efficientissima come l'Emilia Romagna: sono una macchina da guerra, e quando parlo con la DG regionale dice 'LEADER è logorante'..ogni tanto gli fa secco qualche dipendente che scappa a gambe levate...ma non ha tutti i torti (ride).

(Raffaella di Napoli, CREA, Esperta LEADER)

Un giudizio complesso, quindi, quello che si riserva al LEADER, che nonostante i limiti evidenziati continua ad essere l'unico strumento di programmazione partecipata che mantiene una percentuale fissa di spesa all'interno delle programmazioni dei PSR (nella programmazione 23-27 il minimo obbligatorio del 5% a livello nazionale, che corrisponde a circa il 6% a livello regionale). Questo con ogni probabilità anche in virtù del fatto che LEADER continui ad essere l'unica forma di sviluppo partenariale comune a tutti i paesi europei e quindi oggetto di comparazione costante all'interno dell'Unione.

Inoltre, come vedremo nei paragrafi successivi, l'esperienza maturata in seno agli staff tecnici dei GAL li ha portati spesso, nonostante le controversie che accompagnano i due strumenti, ad essere sostitutivi degli staff che si occupavano della Strategia Nazionale delle Aree Interne, a dimostrazione di un generale accrescimento delle capacità di progettazione del territorio in cui questi hanno operato.

3.5 La PAC nella nuova programmazione 2023-27

Il nuovo ciclo della Politica Agricola Comune oltre a porsi l'obiettivo di garantire il futuro dell'agricoltura e della silvicoltura, cerca di fare propri gli obiettivi del *Green Deal* europeo. Il Patto Verde Europeo è un insieme di iniziative politiche proposte dalla Commissione europea con l'obiettivo generale di raggiungere la neutralità climatica in Europa entro il 2050. Sarà inoltre presentato un piano di valutazione d'impatto per innalzare ad almeno il 50% l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dell'Unione europea entro il 2030 e verso il 55% rispetto ai livelli del 1990. L'intenzione è quella di rivedere ogni legge vigente in materia di clima e di introdurre nuove leggi sull'economia

circolare, sulla ristrutturazione degli edifici, sulla biodiversità, sull'agricoltura e sull'innovazione. Frans Timmermans è stato nominato da Von der Leyen vicepresidente esecutivo della Commissione europea per il Green Deal europeo e il 13 dicembre 2019 il Consiglio europeo ha deciso di mandare avanti il piano con una clausola di non partecipazione per la Polonia. Il 15 gennaio 2020 anche il Parlamento europeo ha votato a favore dell'accordo, con la richiesta di obiettivi più ambiziosi.

Sulla scorta di questa sollecitazione, il 2 dicembre 2021 è stato formalmente adottato l'accordo sulla riforma della politica agricola comune (PAC). La nuova legislazione, che è entrata in vigore il 1° gennaio 2023, ha aperto la strada a una PAC che si vorrebbe più equa, più verde e con risultati maggiormente visibili. Inoltre, poiché come anticipato l'agricoltura e le zone rurali sono al centro del Green Deal Europeo, la PAC 2023-2027 diventa uno strumento fondamentale per conseguire le ambizioni della strategia *Farm to Fork*³³ e della strategia *Biodiversità 2030*³⁴, i due strumenti strategici chiave del Green Deal europeo.

La nuova Politica Agricola Comunitaria si concentra su dieci obiettivi specifici, collegati agli obiettivi comuni dell'UE in materia di sostenibilità sociale, ambientale ed economica nell'agricoltura e nelle zone rurali: questi obiettivi costituiscono la base su cui i paesi dell'UE hanno elaborato i loro piani strategici nazionali della PAC. Gli obiettivi sono: garantire un reddito equo agli agricoltori; aumentare la competitività; migliorare la posizione degli agricoltori nella filiera alimentare; agire per contrastare i cambiamenti climatici; tutelare l'ambiente; salvaguardare il paesaggio e la biodiversità; sostenere il ricambio

³³ La strategia *From Farm to Fork: dal produttore al consumatore*, al centro del Green Deal e dell'agenda della Commissione per il conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS) delle Nazioni Unite, affronta le sfide globali poste dal conseguimento di sistemi alimentari sostenibili, riconoscendo i legami inscindibili tra persone sane, società sane e un pianeta sano. La strategia mira ad accelerare la transizione europea verso un sistema alimentare sostenibile, perseguendo obiettivi ambiziosi: *i*) ridurre del 50% l'uso e il rischio dei pesticidi chimici, come pure l'uso dei pesticidi più pericolosi entro il 2030; *ii*) ridurre le perdite di nutrienti di almeno il 50%, garantendo nel contempo che non si verifichi un deterioramento della fertilità del suolo; in tal modo l'uso dei fertilizzanti sarà ridotto di almeno il 20% entro il 2030; *iii*) ridurre del 50% le vendite di antimicrobici per gli animali da allevamento e per l'acquacoltura entro il 2030; *iv*) destinare almeno il 25% della superficie agricola all'agricoltura biologica entro il 2030; *v*) consentire l'accesso a Internet veloce a banda larga in tutte le zone rurali entro il 2025 e rendere possibile l'innovazione digitale.

La Politica Agricola Comune (PAC) e la Politica Comune della Pesca (PCP) sono gli strumenti fondamentali che sostengono la transizione verso sistemi alimentari sostenibili e garantiscono agli attori coinvolti (agricoltori, pescatori e le loro famiglie) condizioni di vita dignitose e sostentamento economico.

³⁴ La Commissione ha presentato la strategia nel maggio 2020. Le principali azioni da realizzare entro il 2030 comprendono: *i*) la creazione di zone protette comprendenti almeno il 30% della superficie terrestre e marina dell'UE, ampliando in tal modo la copertura delle zone Natura 2000 esistenti; *ii*) il ripristino degli ecosistemi degradati in tutta l'UE entro il 2030 attraverso una serie di impegni e misure specifici, tra cui la riduzione dell'uso e del rischio dei pesticidi del 50% entro il 2030 e l'impianto di 3 miliardi di alberi all'interno dell'UE; *iii*) lo stanziamento di 20 miliardi di EUR l'anno per la protezione e la promozione della biodiversità tramite i fondi dell'UE e finanziamenti nazionali e privati; *iv*) la creazione di un quadro globale ambizioso per la biodiversità.

I paesi dell'UE hanno adottato conclusioni del Consiglio sulla strategia e ne hanno approvato gli obiettivi.

generazionale; sviluppare aree rurali dinamiche; proteggere la qualità dell'alimentazione e della salute; promuovere le conoscenze e l'innovazione.

Sulla base di questi dieci obiettivi ogni paese dell'UE ha implementato un Piano Strategico Nazionale in cui sono confluiti i finanziamenti per il sostegno al reddito, lo sviluppo rurale e le misure di mercato. Nel definire i loro piani strategici, i paesi dell'UE hanno contribuito al conseguimento dei dieci obiettivi specifici attraverso un pacchetto di misure politiche di ampio respiro fornite dalla Commissione, che sono state definite in funzione delle esigenze e delle capacità nazionali. Per l'Italia la proposta di ripartizione economica del PSN Nazionale, elaborata attraverso lo strumento generato dalla Rete Rurale Nazionale³⁵, è così costituita (Figura 3.1):

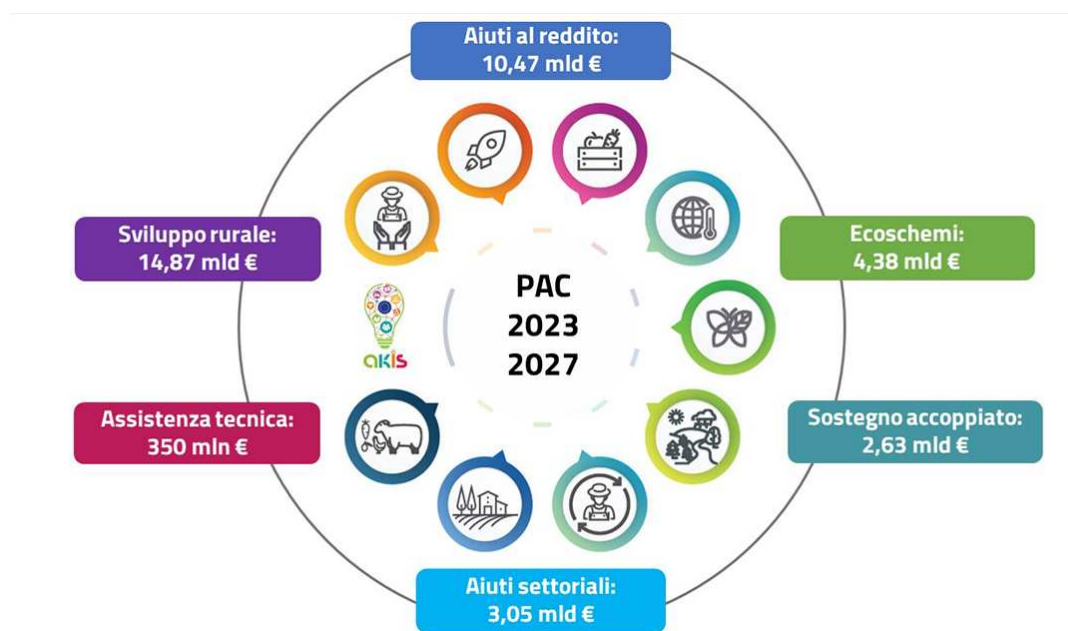


Figura 3.1: Ripartizione economica PSN Italiano. Fonte: Rete Rurale Nazionale.

Diverse sono le novità inserite nella nuova PAC 2023-2027. In primo luogo, come accennato, secondo il *new delivery model* non esisteranno più i programmi di sviluppo rurale regionale, bensì un unico Piano Strategico Nazionale (PSN) riguardante entrambi i pilastri.

³⁵ La Rete Rurale Nazionale è finanziata nell'ambito della politica di sviluppo rurale dell'Unione europea, con l'obiettivo di supportare e accompagnare l'attuazione dei PSR in Italia. In questo contesto il CREA porta avanti azioni di sistema volte a migliorare la *capacity building* delle amministrazioni coinvolte e attività di animazione e informazione finalizzate a favorire la partecipazione consapevole dei portatori di interesse sui temi strategici della PAC e sviluppa strumenti di comunicazione rivolti alla società civile e percorsi di networking per favorire il confronto tra attori rilevanti a livello territoriale e settoriale. La Rete Rurale Nazionale è anche stata la sede in cui è stata elaborata la proposta italiana per la PAC 23-27.

Da una PAC centralizzata e fondata sugli adempimenti (*compliance*), si passa ad una PAC gestita in modo decentrato e alla verifica dei risultati (*performance*) sulla base dei target e degli indicatori. Se da un lato il modello proposto è stato presentato come strumento di semplificazione (da 209, tra programmi di sviluppo rurale e notifiche per i pagamenti diretti e per gli interventi settoriali, a solo 28 PSN), dall'altra si può considerare quanto questa semplificazione valga primariamente per la Commissione. Infatti, a livello nazionale, l'aggravio per gli Stati Membri è crescente: oltre alla complicazione propria della progettazione e gestione del PSN, si aggiunge l'aggravio di competenze amministrative trasferite dall'Unione europea agli SM per quanto riguarda il primo pilastro. Questo sarà particolarmente complesso in paesi come l'Italia in cui la competenza in materia di politica agraria è decentrata alle Regioni: molto pertanto dipenderà dalla capacità degli SM di adottare misure snelle ed efficaci.

Per quanto riguarda l'impegno per la sostenibilità ambientale e climatica come nuovi *frame* e quadri entro cui inserire le politiche dell'Unione e quindi anche quelle agricole, esso è potenzialmente più stringente per la fissazione delle quote di spesa da riservare agli *eco-schemi* (25%) e a *clima ambiente e benessere animale* (35%). Questi eco-schemi per il clima, l'ambiente e il benessere animale, che di fatto vanno a sostituirsi al greening, saranno interamente finanziati dall'UE nell'ambito del primo pilastro e assumeranno la forma di pagamenti annuali agli agricoltori che volontariamente decideranno di aderire a uno o più eco-schemi. Ciascun Stato Membro ha potuto scegliere cinque tra cinque possibili misure in una rosa di 41 potenziali azioni. L'obiettivo degli eco-schemi è premiare gli agricoltori che gestiscono le loro pratiche agricole in modo rispettoso della natura e del clima e incentivare l'adozione di buone pratiche agricole specifiche per la tutela dell'ambiente e il benessere animale. Tuttavia, le scelte fatte dagli stati membri spesso hanno operato, come nel caso italiano (Figura 3.2), più nella direzione di compensare la redistribuzione dei contributi diretti piuttosto che da una genuina ambizione ambientalista (Sotte, 2022). La stessa rete di associazioni #CambiamoAgricoltura³⁶ sostiene che le scelte in materia di eco-schemi avessero «la finalità prevalente di compensare la riduzione dei contributi ai settori ritenuti penalizzati dalla revisione dei titoli storici e dalla convergenza interna».

³⁶ #Cambiamo Agricoltura è una rete di 17 associazioni cui aderiscono tra le altre Terra, Greenpeace, Federbio e Medici per l'ambiente, che da anni fanno azione di campaigning e lobbying per il cambiamento della PAC.

ECO 1	ECO 2	ECO 3	ECO 4	ECO 5
ZOOTECNICO	COLTURE ARBOREE	OLIVETI ALTO VALORE PAESAGGISTICO	SISTEMI FORAGGERI ESTENSIVI	MISURE SPECIALI PER GLI IMPOLLINATORI
376,4 Milioni di €	155,3 Milioni di €	150,0 Milioni di €	162,6 Milioni di €	43,3 Milioni di €
42,4%	17,5%	16,9%	18,3%	4,9%
Livello 1 Tra 24€ (suini) e 66€ (bovini da latte)	Stima 120 €/ha	Stima 220 €/ha	Stima 40 - 110 €/ha	Arboree 250€/ha (plafond 10 mio euro) Seminativi 500 €/ha (plafond 33,4 mio euro)
Livello 2 SONBA (fino 300€)	Superfici occupate da colture permanenti (legnose agrarie) e altre specie arboree permanenti a rotazione rapida	Superfici di particolare valore paesaggistico (min 60 piante/ha; max 300 piante/ha elevabili dalla Regione a 400 piante/ha)	Avvicendamento almeno biennale con esclusione o riduzione dell'uso di fitofarmaci e di diserbanti di sintesi	Copertura dedicata a piante di interesse apistico (nettarifere e pollinifere) spontanee o seminate

Figura 3.2: Gli eco-schemi scelti nel PSN italiano. Fonte: Rete Rurale Nazionale.

In sostanza, la logica adottata dal Ministero sarebbe quella di assicurare un'adeguata compensazione delle perdite di reddito diretto, stabilite dalla Commissione per determinati settori, privilegiando alcuni settori intensivi quali la zootecnia del nord Italia e l'olivicoltura del centro-sud. Infatti, i due eco-schemi destinati a questi settori impegnano il 58,5% delle risorse previste complessivamente per i cinque eco-schemi disegnati nel Piano italiano.

Un'ulteriore novità nella PAC 2023-2027 consiste nell'introduzione, per la prima volta, della condizionalità sociale. Si tratta di un primo passo nella direzione della tutela del lavoro in agricoltura. La condizionalità sociale, infatti, prevede che i beneficiari del pagamento base debbano dimostrare di rispettare alcune norme fondamentali relative alla trasparenza nelle condizioni di lavoro e di impiego degli occupati agricoli, nonché alla sicurezza e alla salute dei lavoratori. Nonostante una proposta di introduzione della condizionalità sociale fosse stata avanzata dalla Commissione (ma rigettata dal Consiglio) già al tempo della riforma Fischler nel 2003, l'introduzione di questi adempimenti, sotto la spinta delle organizzazioni dei lavoratori e fortemente sostenuta dal Parlamento europeo, ha trovato posto nei testi regolamentari solamente oggi.

Nonostante la scelta di devolvere risorse e responsabilità agli SM, appare discutibile la scelta di mantenere la suddivisione in due pilastri con il mantenimento dei due rispettivi fondi e la conferma in posizione centrale del sistema dei pagamenti diretti. A fronte del new delivery model, del maggiore orientamento verso l'ambiente e il clima, indotto dal Green deal, l'utilizzo delle tipologie di intervento preesistenti può rivelarsi complesso: «Quando la PAC è amministrata con un unico PSN a livello nazionale, che senso ha il mantenimento dei due pilastri, dei due fondi FEAGA e FEASR (ciascuno con le sue regole) e dei due menù di

misure? Non sarebbe stato meglio unificare i fondi, le procedure e il set dei possibili interventi evitando duplicazioni, sovrapposizioni e lacune?» (Sotte, 2022).

3.6 La Politica Agricola Comune e le aree montane

Come anticipato, dopo aver delineato le principali tappe della PAC, cerchiamo di entrare nel merito delle conseguenze e delle relazioni che la stessa politica europea intrattiene con i territori marginali montani. Questo perché nelle aree montane le attività agricole, selvicolturali e l'allevamento hanno un'importanza rilevante sia in termini economici sia ambientali (Dematteis, 2013; Baldi, Marcantoni, 2016; Corrado, Dematteis, 2016), e spesso risultano essere le uniche in grado di garantire la permanenza delle popolazioni in contesti rurali e marginali (Cesaro, Morongiu, 2013).

Nel quadro della PAC a partire dagli anni '70 sono stati messi in campo una serie di interventi mirati al sostegno dell'agricoltura nelle aree più marginali (Buglione, Lepri, 2012). La direttiva 75/268/CEE, relativa all'agricoltura di montagna e alle zone rurali svantaggiate, definisce all'articolo 3 la montagna secondo una parametrizzazione univoca e istituisce una serie di aiuti agli agricoltori, quali l'indennità compensativa (IC), destinati a incentivare e preservare le attività agricole nelle aree svantaggiate (ZS) favorendo il presidio del territorio e la conservazione dell'ambiente naturale (Fraschetti et al., 2017). L'IC, volta a preservare le attività agricole e assicurare un reddito adeguato degli agricoltori (Storti, 2013), e i criteri socio-economici utilizzati per classificare le aree territoriali (zone di montagna, altre zone con svantaggi o zone con svantaggi intermedi, zone con svantaggi specifici) hanno iniziato ad assumere come indicato precedentemente, a partire dalla riforma di Agenda 2000, anche una valenza ambientale, prevedendo una specifica condizionalità nella concessione dell'indennità (Cagliero, Trione, 2005).

Il Regolamento CE n. 1698/2005 sullo sviluppo rurale 2007-2013 inserisce i regimi compensativi nell'asse 2 che persegue le priorità ambientali (cambiamento climatico, biodiversità, regime delle acque) attraverso azioni che assolvono a un duplice scopo: ambientale per tutelare e rafforzare le risorse naturali, e sociale per evitare lo spopolamento delle aree rurali caratterizzate da particolari svantaggi. Il mantenimento dell'attività agricola, come fattore economico e sociale, nelle ZS rappresenta ancora una priorità, come tra l'altro evidenziato nel Piano Strategico Nazionale (PSN), il documento di orientamento nazionale

dei fondi PAC. Tuttavia, nella maggior parte dei Programmi 2007-2013 l'obiettivo degli interventi compensativi diventa dichiaratamente di carattere ambientale (Cagliero et al., 2018). L'intervento, inoltre, viene separato per la prima volta in misure distinte in relazione alla tipologia territoriale: una a favore degli agricoltori delle zone montane (misura 211), un'altra a favore degli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane (212) (Borsotto et al., 2010) e una a favore degli agricoltori ricadenti nelle aree Natura 2000 (213).

Per il settennio 2014-2020 tutte le Regioni hanno invece previsto uno specifico intervento attivando la Misura 13 all'interno dei PSR, ossia *Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici*. La spesa programmata ammonta a poco più di 760 milioni di quota FEASR e rappresenta il 7,3% della dotazione complessiva di tutti i PSR, con una riduzione di un punto percentuale rispetto a quanto investito nell'analoga misura nel corso del settennio precedente 2007-2013. La dotazione finanziaria stanziata è comunque esemplificativa di come l'IC continui a rappresentare per gli agricoltori che si impegnano nell'attività agricola in aree caratterizzate da vincoli naturali e fornendo un servizio ambientale, una compensazione parziale o totale connessa ai maggiori costi e minori guadagni derivanti dall'esercizio dell'agricoltura in tali aree rispetto a quelle non soggette a vincoli naturali (Fraschetti et al., 2017).

L'attribuzione delle indennità è stata tuttavia individuata come una semplice compensazione limitata al reddito, di carattere routinario e senza vere implicazioni di sviluppo, soprattutto perché non integrata con le altre politiche regionali e di gestione del territorio. Infatti, nei casi di maggiore efficacia dell'azione, si osserva la presenza di un approccio integrato con le altre politiche di supporto, in particolare forti interazioni con specifiche normative regionali, e interventi nel quadro dello sviluppo rurale (Borsotto et al., 2010):

L'indennità compensativa va a colmare uno svantaggio...noi non dobbiamo colmare uno svantaggio. Lo svantaggio nei territori non lo compensi dando qualche migliaio di euro all'anno a ogni impresa perché rimanga sui territori o perché fa la transumanza e vanno tre mesi in alpeggio. L'indennità compensativa è una misura molto base e le misure base che danno dei soldini tanto perché ci sei e perché stai lì non sono sempre l'optimum per avere un progresso di quelle attività. Noi abbiamo sempre suggerito di premiare le imprese che stanno tutto l'anno sui versanti, premiare certi tipi di agricoltura piuttosto che altri, inserire dei parametri qualitativi oltre che quantitativi. L'indennità compensativa del PSR di fatto premia

la quantità, sei lì hai tot bestie ti dò tot euro...non va a premiare una qualità dell'evoluzione dei prodotti e dei processi.

(Marco Bussone, Presidente UNCEM)

La validità di un approccio compensativo rimane pertanto limitata come strumento di politica di sviluppo, se non considerato in maniera integrata rispetto all'insieme di interventi che possono incidere sui territori montani.

Le conclusioni del processo di riforma della PAC iniziato con Agenda 2000 sono state di fatto particolarmente deludenti anche relativamente all'impatto sulle aree montane e interne. Senza entrare nel merito dell'elaborazione critica rivolta alla Politica Agricola Comune, possiamo qui evidenziare, al fine della nostra discussione, quanto seppur il secondo pilastro, ovvero il Programma di Sviluppo Rurale, sia stato pensato al fine di compensare le disuguaglianze strutturali prodotte dalla politica europea, potenziando i pagamenti diretti e diversificando le misure d'intervento nelle aree svantaggiate, i fondi strutturali continuino ad avere una disomogeneità nella distribuzione spaziale in cui quelli erogati a valle risultano superiori rispetto a quelli che vengono recepiti dalle aree interne e montane.

Rapportando infatti la spesa PAC alla superficie agricola utilizzata (Sau), è possibile osservare la distribuzione squilibrata della stessa a svantaggio delle aree più periferiche. Tale risultato è esposto in Figura 3.3, dove si conferma per tutte le tipologie di spesa³⁷ la forte concentrazione dei pagamenti PAC nei Poli, così come individuati dalla Strategia Nazionale Aree Interne, i quali ricevono 992 euro/ettaro a fronte dei Comuni ultraperiferici ai quali sono riservati complessivamente solamente 247 euro/ettaro (Sotte, 2016). L'andamento delle linee rivela anche come siano soprattutto i pagamenti del Primo Pilastro (Feaga "diretti" e "diversi" - linea blu e nera del grafico) a caratterizzarsi per una distribuzione squilibrata a livello territoriale, mentre la spesa della politica di sviluppo rurale, a parte la peculiare concentrazione nei Poli, tende a concentrarsi maggiormente nelle aree interne, seppur non riesca a colmare il divario prodotto dai pagamenti diretti.

³⁷ Le due tipologie di spesa sono:

- Il Feaga, Fondo europeo agricolo di garanzia, provvede al finanziamento delle spese contemplate dalla Pac sotto il cosiddetto I pilastro, quindi *i)* le misure volte a regolare o sostenere i mercati agricoli; i pagamenti diretti agli agricoltori; *ii)* il contributo finanziario dell'Unione ai programmi di informazione e promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno e nei paesi terzi, realizzati dagli Stati membri; *iii)* il contributo finanziario dell'Unione al programma "Frutta nelle scuole" e alle misure connesse a malattie degli animali e alla perdita di fiducia dei consumatori.
- FEASR e cofinanziamento nazionale. che sostanziano il II pilastro PAC, ossia lo Sviluppo Rurale.

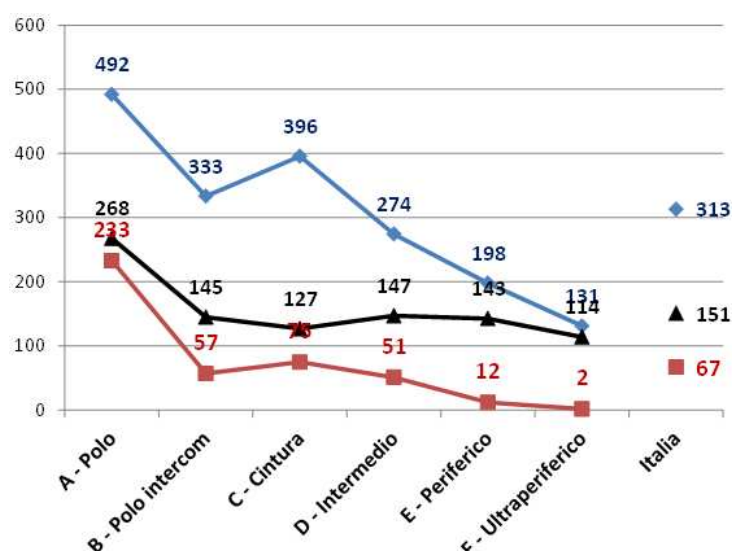


Figura 3.3: Spesa Pac in euro per ettaro di Superficie agricola utilizzata (Sau censimento 2010)

Fonte: Sotte, 2016

Inoltre, è possibile evidenziare come la penalizzazione rivolta alle aree interne per quanto riguarda il primo pilastro si conferma in tutto il territorio nazionale, mentre relativamente al secondo pilastro, solo nelle aree del Nord-Ovest e del Nord-Est la spesa svolge una parziale funzione compensatrice (rispettivamente +13% e +12%), ma ciò non avviene nelle regioni centrali e in quelle meridionali dove, anche la politica di sviluppo rurale privilegia i Centri (*ibidem*).

Questa disomogeneità nella distribuzione delle risorse della PAC continua a permanere a causa della forte *path dependency* maturata rispetto all'origine di tale politica, poiché il modello di modernizzazione incorporato all'interno risponde ancora ad un'agricoltura fortemente industrializzata difficilmente replicabile nelle aree montane e interne:

Non c'era proprio dentro al modo in cui la politica e le misure di politica sono state costruite, il concetto di accompagnare una piccola agricoltura contadina che vuole rimanere sui territori, che non vuole necessariamente diventare la multinazionale, ma che vuole continuare a fare un'attività che ha un carattere di artigianalità [...] Perché, diciamo, si deve rompere una path dependence in cui tu continui a fare sempre la stessa cosa che non ha funzionato, perché se io per quaranta anni ho dato soldi all'agricoltura e agli agricoltori nelle aree marginali e continua a esserci uno spopolamento vuol dire che qualcosa non funziona no? E per me qualcosa non funziona è: che chi ha il potere, la politica, i modelli di policy rispondono a un

modello che non è adatto, e noi continuiamo a voler far funzionare lo sviluppo locale nelle aree marginali con un modello che non può funzionare là perché è un modello in qualche modo mutuato dall'agricoltura professionale, città-centrico praticamente..

(Daniela Storti, esperta di sviluppo rurale, CREA)

Il superamento di un modello di agricoltura industriale che non ha fermato lo spopolamento di questi territori e ha, al contrario, prodotto un calo delle piccole aziende in montagna e della superficie agricola (Arzeni, Sotte, 2013), appare quanto più necessario:

In queste aree non si può pensare alla pratica agricola come un'impresa industriale che deve strappare margini crescenti di profitto, generare accumulazione di capitale, con sovrana indifferenza per ciò che accade alla fertilità del suolo, alla distruzione della biodiversità, all'inquinamento delle acque, alla salute degli animali, dei lavoratori e più in generale dei cittadini. L'agricoltura non è qui – e non dovrebbe esserlo mai – quello che è stata per tutta la seconda metà del Novecento: un'industria come un'altra (Bevilacqua, 2013).

Emblematico di quanto la Politica Agricola sia ancorata a modelli che non contribuiscono al miglioramento di un'agricoltura di montagna è il caso della formazione e dei modelli professionali costituito intorno alla figura dell'*agricoltore attivo*, non in grado di intercettare le esigenze di professionalità strettamente relative alle aree rurali e montane. Infatti- come accennato nei paragrafi precedenti - l'agricoltore attivo è un titolo che persegue lo scopo di selezionare i beneficiari dei pagamenti diretti ai soli agricoltori in attività (*active farmers*), escludendo gli agricoltori *non attivi*, ossia i soggetti per i quali l'agricoltura non è una parte significativa della propria attività economica. Tale riconoscimento costituisce una condizione necessaria e imprescindibile per l'ottenimento dei contributi della PAC, sia del primo sia del secondo pilastro. Ai fini dell'ottenimento del titolo di agricoltore attivo, i beneficiari devono svolgere dei corsi di formazione gestiti tuttavia da organizzazioni professionali che svolgono attività e percorsi funzionali ad un'agricoltura di tipo professionale. «Si sta investendo molto sull'agricoltura di precisione. Ma mo, l'agricoltura di precisione per una piccola azienda che ha venti capre, ma che cosa gliene può importare di fare un corso di tre mesi sull'agricoltura di precisione?» (Daniela Storti, esperta di sviluppo rurale, CREA).

La necessità di un approccio territoriale di politica rurale, che si basi su un'adeguata differenziazione del supporto offerto in relazione alle tipologie di aree, sulla concentrazione degli aiuti nelle aree più bisognose, su di una crescente attenzione alle necessità del territorio mutuata attraverso un approccio basato sul partenariato e la sussidiarietà rimangono obiettivi cui dovrebbe tendere una politica agricola e di sviluppo rurale attenta ai territori, ma che ancora oggi sono largamente disattesi.

Il modello di policy arrivato sino a noi ha sostenuto un modello fortemente individualistico, in cui ciascun produttore anche per ottenere un finanziamento residuale, avrebbe dovuto necessariamente seguire un percorso di modernizzazione agricola finalizzato alla strutturazione di un'azienda agricola difficile da mettere in campo anche per la difficoltà di accesso ai finanziamenti, che passano attraverso i bandi e le attività a progetto. Le difficoltà rimangono pertanto quelle di una filiera non strutturata che fatica a sostenere le piccole realtà, poiché non le intende all'interno di un contesto socio-ecologico complesso, quello appunto dei territori montani e interni, ma che al contrario spinge verso una specializzazione produttiva.

La soluzione per me è lavorare insieme, costruire dei percorsi di cooperazione, ma di cooperazione su fatti concreti, non l'associazionismo dei consorzi, i consorzi che hanno a volte spinto anche lì dei modelli per cui i territori non erano pronti. Si devono sostenere dei progetti di cooperazione su cose concrete, tipo finanziare la trasformazione in comune.

(Daniela Storti, esperta di sviluppo rurale, CREA)

Laddove quindi sia cresciuta a seguito delle riforme che hanno riguardato la PAC a partire dagli anni '90 una sempre maggiore consapevolezza rispetto ad una dimensione ecologica complessa della questione agricola, nonché la necessità di misurare interventi di sviluppo sempre maggiormente a scala locale, appare evidente quanto il sostegno verso un'agricoltura e un sistema territoriale complesso specifico per le aree interne e montane non siano obiettivo esplicito delle politiche, rivolte invece ancora verso un orientamento prettamente di stampo produttivistico-efficientista (Marino et al., 2017).

La terra viene lavorata da sempre meno agricoltori e l'agro-industria sta rilevando i terreni delle medie e piccole aziende attraverso quello che è stato definito il fenomeno del *land grabbing*: nel 2013, oltre la metà della superficie agricola era di proprietà del 3,1% delle aziende, mentre 3/4 delle aziende lavoravano solo l'11% dei terreni disponibili. Tra il 1990 e

il 2013, il numero delle aziende agricole oltre i 100 ha in alcuni paesi dell'Europa occidentale è raddoppiato, in altri è aumentato di ben cinque volte, lo stesso accadeva per la superficie occupata da queste aziende (CambiamoAgricoltura, 2019). Inoltre, oltre l'80 % dei pagamenti diretti della PAC rimane destinato sul territorio europeo al 20% di queste grandi agro-industrie.

A conclusione del paragrafo, appare importante sottolineare quanto la permanenza di un'agricoltura territorializzata e il suo sviluppo siano cruciali per la montagna, anche per i territori a valle che dall'agricoltura di montagna dipendono per il presidio del territorio, per la gestione e la provvista dell'acqua, per la riserva di biodiversità e di paesaggio, per l'adattamento e il contrasto al cambiamento climatico, ecc. Se l'agricoltura di montagna si giustifica quindi in primo luogo per il contributo alla tutela e valorizzazione dei beni pubblici, verso il suo sostegno dovrebbe indirizzarsi l'azione delle politiche agricole (Arzeni, Sotte, 2013), anche se tuttavia tale obiettivo è stato a lungo trascurato.

Conseguenza del progressivo spopolamento e dell'abbandono delle attività agricole, selvicolturali e di allevamento è il forte processo di rinaturalizzazione del territorio, che è avvenuto soprattutto nella fascia alto-collinare e montana, comportando una crisi del settore primario che un tempo era non solo il motore dello sviluppo economico e del lavoro, ma anche un importante presidio per la manutenzione del territorio (Sallustio et al. 2015), causando, di riflesso, l'intensificazione agricola e la crescente urbanizzazione del fondovalle, delle pianure e delle zone costiere. Inoltre, l'abbandono delle attività selvicolturali ha effetti negativi anche sull'esposizione ai rischi naturali, come gli incendi, in cui anche gli impatti economici sono notevoli (Pettenella, 2018), nonché sulla capacità di contrastare fenomeni di dissesto idrogeologico (Motta, 1998) e sulla qualità stessa dei boschi, maggiormente destinati al ceduo, che subiscono processi di depauperamento biologico e quindi trasformazione dei processi di biodiversità (Varotto, 2020). Molto chiara per definire tale tendenza è la Figura 3.4 che segue, in cui si sovrappongono le Aree Interne così come definite dalla SNAI e la superficie boschiva del 2015.

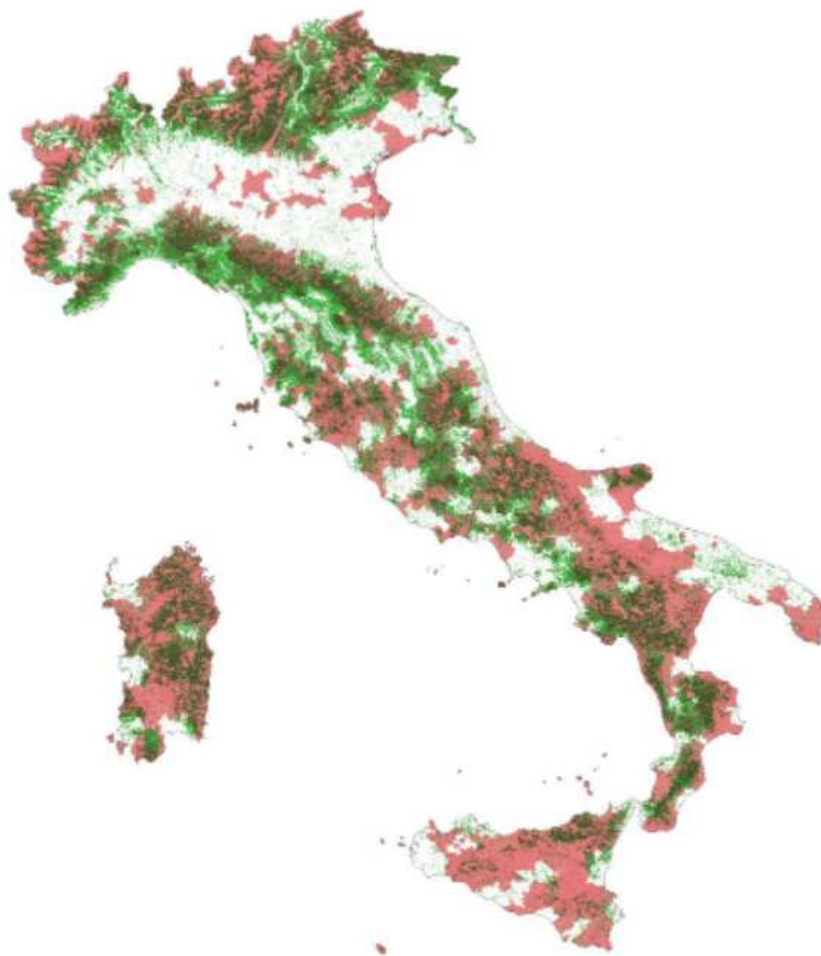


Figura 3.4: Sovrapposizione superficie boschiva (2015) alle aree periferiche e ultraperiferiche secondo la classificazione SNAI. Fonte: Alfano, 2021.

Nella mappa in rosso ritroviamo i comuni classificati dalla SNAI come intermedi, periferici e ultraperiferici (ossia quelli che ricadono dentro alle Aree Interne), mentre in verde la distribuzione del patrimonio forestale per comune: è sensibilmente evidente la sovrapposizione nella maggior parte dei casi tra i comuni appartenenti ad aree SNAI e quelli in cui insistono intere aree boscate. Inoltre Varotto (2020) evidenzia come circa i 2/3 della superficie boschiva ricadano proprio in quelle che lui definisce le *montagne di mezzo*, ossia quelle aree esito dello spazio montano più intensamente abitato dall'uomo, e quindi frutto del processo di coevoluzione tra dimensione antropica e naturale. Infatti, come si vede nella figura 3.5, circa la metà della copertura forestale è situata nella montagna compresa tra 600 e 1500 metri, ma i picchi più significativi si hanno in quella montagna di mezzo tra i 300 e i

600 metri, il cui utilizzo si è fortemente ridimensionato a partire dagli anni '50 del secolo scorso.

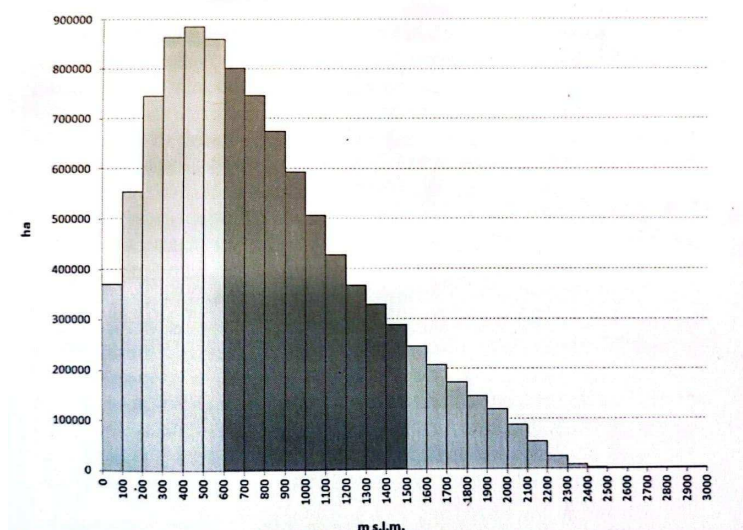


Figura 3.5: La copertura forestale italiana distribuita per fasce altimetriche. Fonte: Varotto, 2020

La compromissione della permanenza dell'agricoltura nelle aree montane e interne, la crescita delle superfici boschive “rinaturalizzata” e il progressivo spopolamento delle aree interne e montane mettono primariamente in campo l'allentamento e il deterioramento del legame coevolutivo che ha caratterizzato i paesaggi e le culture di questi territori.

Conti e Soave (2006) hanno chiaramente rivelato l'eterogeneità dell'influenza delle attività umane sul paesaggio e la molteplicità delle forme attraverso cui questo si è realizzato: è risultato evidente come il paesaggio sia fondamentalmente un prodotto culturale, inteso come l'espressione di culture che si sono succedute grazie all'interazione uomo-natura (De Bonis, Ottaviano, 2022), poiché le differenti attività umane erano strettamente legate alle specificità dell'ambiente in cui trovavano attuazione. Le pratiche agricole così definite vanno lette come processi coevolutivi, poiché «le pratiche modellano il paesaggio e il paesaggio modella le pratiche» (Haider et al., 2021), nonché creano una ricchezza di relazioni ecosistemiche locali.

Il processo di spopolamento e l'abbandono delle attività agricole, con l'effetto della rinaturalizzazione dei territori montani e medio-montani, mettono pertanto in crisi il paesaggio *culturale* lentamente costruito attraverso le reciproche interazioni tra ambiente naturale e comunità insediate. Laddove taluni guardino con favore questo processo di rinaturalizzazione «salutato in maniera acriticamente positiva da chi lo osserva da lontano»

(Varotto, 2020), questo è piuttosto da considerarsi una rottura ecosistemica del territorio evolutivamente creato esito di una banalizzazione del paesaggio, delle sue stratificazioni e dei saperi contestuali che lo hanno reso un «sistema ad alta complessità» (Magnaghi, 1998).

L'effetto del progressivo allentamento del legame co-evolutivo lascia spazio a più o meno violente forme di nuovo e meno nuovo estrattivismo:

Uno spazio etereo dove sembrano non esistere i rapporti di forza e le asimmetrie di potere tra centro e periferia, tra capitale e lavoro, tra profitto ed equilibrio ecologico. La realtà dei territori fragili, in verità assai complessa e ricca di tensioni, trend storici ed errori sedimentati, viene rappresentata come un foglio bianco. Questo lascia ampi margini di disegno per le macro-progettualità, per chi è capace e ha le risorse per immaginare (Olori, 2023).

Progettualità che hanno ad esempio a che fare con lo scambio delle quote di emissione di carbonio (ETS - Emission Trading Scheme), che oltre a legittimare i grandi inquinatori senza indurli a inquinare di meno (Leonardi, 2019), rappresentano l'ennesima forma di spirale neocoloniale di sottomissione del territorio montano agli interessi della pianura (Varotto, 2020).

Oppure ancora, come visto in modo particolarmente significativo durante e successivamente la fase pandemica, l'accresce il culto della *wilderness* (Armiero, 2013) intesa appunto come la ricerca di natura selvaggia di cui, ancora una volta, sono le popolazioni urbane a farsi portatrici e sostenitrici, all'interno di una visione di montagna *svuotata* delle sue interazioni culturali proprie, per lasciare spazio ad una museificazione del presente (Tarpino, 2012; Grasseni, 2007) finalizzata a sostenere nuove forme di *economia dell'arricchimento* (Boltanski, Esquerre, 2020):

Da una montagna come messinscena di purezza e tradizione si passa a una montagna-sfondo per esperienze turistiche sempre più artificializzate e decontestualizzate, come percorsi che ripropongono sassi di ruscello, bagni di fieno, schermi panoramici all'interno di alberghi e centri *wellness* (Varotto, 2020).

Incapaci, quindi, di cogliere la complessità del sistema dei paesaggi montani e interni, si spinge quindi nella direzione di progettualità e politiche settoriali e avulse dal territorio, *target-based* e rivolte a nicchie di mercato, sostenendo e incentivando la formazione di *stereotipi* che hanno progressivamente colonizzato anche e soprattutto l'immaginario di chi vive i territori montani, spesso schiacciati dentro la prospettiva del *there is no alternative*.

Appare pertanto urgente che le politiche conferiscano centralità al riconoscimento della storia coevolutiva come strumento concettuale, e *operativo*, a cui sottendere un'idea di sviluppo «dinamica e di interdipendenza socio-ecologica» (Haider et al., 2021), e che mettano quindi al centro della propria azione non la rappresentazione di una storia collettiva, ma la *trama di relazioni* che hanno definito tale storia, le quali contengono quindi intrinsecamente gli elementi utili all'innovazione e alla reiterazione della presenza umana in quota.

3.7 Il *disastro lento* dell'Appennino rurale. Elementi di contesto sull'assetto produttivo del cratere del sisma 2016-2017

3.7.1 Un quadro critico

Per individuare in che contesto di *ruralità* si inserisce il sisma del 2016-2017 di cui parleremo nei prossimi paragrafi, si individueranno alcune traiettorie dell'assetto produttivo dell'area.

Nel quadro dei 140 comuni colpiti dal sisma è possibile distinguere tra le zone interne povere più duramente colpite dal sisma e altre, variamente danneggiate, che al momento del disastro attraversavano una fase di ripresa, collocate al centro di sistemi agro-alimentari d'eccellenza votati all'esportazione. Sebbene sia corretto sottolineare una differenza tra zone dello stesso cratere, è bene evidenziare che anche nel suo insieme, la struttura produttiva del cratere presenta un reddito medio decisamente inferiore (15.630 € per dichiarante, contro i 20.640€ italiani) (Mef 2015) e verifichi un numero medio di addetti per unità locale lavorativa pari a 3,2 contro i 3,6 dell'Italia, ben al di sotto delle medie europee (Banca d'Italia 2017).

Oltre alle differenziazioni tra aree si affiancano, poi, profonde differenze tra attività registrate, burocraticamente e legalmente ‘in regola’, giovani e dinamiche – spesso grazie all’inclusione post-scolastica di figli e nipoti – ed altre che invece sopravvivevano nel mondo dell’economia grigia, perlopiù gestite da anziani e votate ad un mercato locale nonché marginalizzate dai complessi processi di accesso a fondi europei, agevolazioni fiscali e filiere ad ampio raggio (Emidio di Treviri, 2019).

Questo in un più generale contesto dove Umbria e Marche, le regioni che caratterizzano la gran parte del cratere, sono iscritte in una *parabola discendente* paradigmatica della specificità centro italiana.

La maggior parte dei trend su scala nazionale descrivono un frame di trasformazione profonda per le regioni centrali, in particolare quella adriatica che marca tendenze negative su molti fronti della struttura produttiva: nel primo trimestre del 2019, mentre l’indicatore nazionale segnava un timido innalzamento in area positiva (+0,7% di crescita rispetto al 2018) nelle Marche il credito alle imprese calava – nello stesso periodo – del 3,1% (ancora peggio se guardiamo alle Pmi, il vero tessuto imprenditoriale della regione: -3,8%). Il quadro si era già compromesso con il fallimento di Banca Marche, ma più in generale segnava la certificazione della crisi di fiducia del settore finanziario verso un modello nominato vincente ma nella concretezza in caduta libera. Del resto, mentre l’Italia del 2019 segnava, rispetto al 2007 l’anno prima della crisi, un Pil inferiore di quattro punti, le Marche esibivano un Pil inferiore di 11 punti percentuali, rispetto a quello del 2007. La regione che era la piccola locomotiva del Centro Italia, fracassava al cospetto dell’allungamento delle Catene Globali del Valore (Coro, 2013). Secondo il rapporto Svimez le Marche vivono nel 2021 le caratteristiche di un secondo Mezzogiorno: esemplificativo nel rapporto 2021 il titolo *La frammentazione del Centro: tra terza Italia e secondo Mezzogiorno*. Dalla demografia all’economia reale emerge la mappa di un Centro Italia in profonda sofferenza, con una mappa della coesione territoriale che si va complicando. Secondo il rapporto le regioni centrali del Paese, negli ultimi venti anni, hanno visto diminuire il proprio prodotto interno lordo. Tra i fattori incidenti che hanno contribuito alla possibilità di vedere il Centro come nuova testa del Sud c’è quello legato alla demografia, la questione occupazionale, acuita dalla pandemia che ha messo in ginocchio settori chiave come quelli del commercio e della ristorazione.

Se nel 2000 la media Pil di un cittadino laziale valeva il 57% in più della media dell’Unione Europea, nel 2019 quel valore faceva registrare solo un +10% rispetto alla media Ue. La Toscana ha perso il 34% in vent’anni (da un Pil pro capite del 37% superiore a quello

medio europeo a un vantaggio di soli 3 punti percentuale). Le Marche sono passate da +24% a -10%, Abruzzo e Umbria, invece, nel confronto europeo sono passate rispettivamente da +13% e +27% a -19% e -15%. Il risultato è che, come evidenzia il presidente Svimez Luca Bianchi, «il triangolo del sisma nel ventennio del declino italiano ha perso colpi in Europa: da fanalino di coda del Nord è diventato la testa del Sud». La crisi radicava nella flessione avuta già con i contraccolpi accusati tra il 2008 e il 2011 con le crisi economiche internazionali. Se la media nazionale del prodotto interno lordo, in quel lasso di tempo, era scesa del 3,9% (-2,9% la media del Settentrione), per Umbria e Marche il segno meno era compreso tra i 7 e gli 8 punti percentuale.

Tra il 2008 e il 2020 il Lazio ha subito una perdita del suo Pil compresa tra il 12% e il 13%, come la Toscana. L'Umbria ha perso un quarto del suo Pil e le Marche 18 punti percentuali.

Uno dei sintomi più evidenti è il segno meno nel saldo migratorio: secondo l'Istat nel 2018 quasi 4.000 marchigiani hanno lasciato la loro residenza per trasferirsi all'estero battendo un record nazionale. Quasi la metà di questi ha un'età compresa tra i 18 e i 40 anni; se si guarda al medio periodo – dal 2005 al 2019 – i marchigiani che hanno lasciato la loro terra, per trasferire la loro residenza all'estero, sono stati oltre 151 mila.

I numeri sanciscono per la regione adriatica una realtà più simile a quella del Mezzogiorno italiano che del nord produttivo. Non a caso a livello comunitario le Marche sono state retrocesse insieme all'Umbria al rango di regione *in transizione*, nel quadro della programmazione europea 2021/2027. Il modello del *piccolo è bello*, motore dell'economia dei distretti industriali, sembra andato definitivamente in panne. Con la stessa velocità con cui era asceso tra i più ragguardevoli esempi secondo gli economisti italiani dei distretti industriali, così è disceso negli inferi del mancato sviluppo.

3.7.2 Il comparto agricolo

Mentre i modelli distrettuali sono caratterizzati da elevata specializzazione produttiva, i sistemi locali si contraddistinguono per la differenziazione produttiva. Storicamente il centro-italia (in particolare umbro e marchigiano) era caratterizzato dalla presenza di sistemi locali e distretti rurali con produzioni locali, filiere corte e forte legame con il territorio (Arzeni et al., 2012).

Se si vuole ripercorrere il modo in cui si trasforma un'area a vocazione prioritariamente rurale bisogna ripercorrere i passaggi che sanciscono la fine della civiltà contadina nelle Marche. In particolare, negli anni '50 la terra si avvia a passare ai contadini ponendo fine alla mezzadria. Il processo si accompagna all'affermazione dell'azienda capitalistica, allo sviluppo delle produzioni più redditizie, all'inserimento in un contesto mercantile più vasto, mentre la Comunità Europea favorisce l'intervento pubblico che, paradossalmente, talora finisce con l'accelerare l'esodo. Infatti, si avvantaggiano le fasce più forti a spese delle aree e delle unità produttive più deboli, premessa sempre più chiara della crisi agricola degli anni Settanta quando si palesa più chiaramente il ruolo marginale affidato al settore primario rispetto allo sviluppo industriale. Tra il 1950 e 1960 escono dall'agricoltura italiana 2 milioni di lavoratori, cui fanno seguito, nel quindicennio successivo, altri 3,5 milioni di unità. Sebbene il Meridione sia il territorio più interessato dallo spopolamento rurale, anche nelle regioni centro italiane l'entroterra e l'alta collina (ma anche le aree prossime ai poli industriali di maggiore sviluppo) sono le più penalizzate. Nelle Marche questa fase non è subito segnata dalla fuga dalle campagne, ma dal tentativo del contadino di migliorare la propria posizione passando su poderi più vocati all'agricoltura, quindi più fertili e meno faticosi. Inoltre, per la prima volta nella storia, è il mezzadro a candidarsi e in qualche misura a scegliere: è il buon mezzadro ad essere corteggiato dal proprietario desideroso di valorizzare la propria azienda. I rapporti tra i contraenti il patto colonico sembrano così invertiti e preludere all'aperta crisi sociale e produttiva che contraddistingue le campagne di lì a poco.

Negli anni Sessanta vengono varati due Piani Verdi con cui si rifinanziano leggi precedenti come quelle per la bonifica idraulica, la bonifica montana e la meccanizzazione. La quale si traduce in una polverizzazione di interventi individuali (stalle, silos, laghetti, etc.) destinate ad essere abbandonate nel giro di qualche anno. Le politiche pubbliche sono concentrate sulla salvaguardia e protezione del settore cerealicolo e lattiero-caseario, e trascurano provvedimenti a carattere interaziendale, cooperativo e collettivo, tanto necessari in regioni sostanzialmente formate da piccole aziende familiari.

Gli anni Settanta rappresentano l'epoca dell'accentramento verso le aziende più produttive: «si fa strada una nuova forma mista di possesso, quella della proprietà e dell'affitto, che registra rapidi incrementi grazie alla ridistribuzione delle terre mezzadrili e prosegue anche negli anni Ottanta dove, ad esempio, le terre marchigiane in possesso misto aumentano dell'82% (1982-90)» (Persi, 2006).

Contestualmente alla specializzazione e meccanizzazione del lavoro agricolo avviene l'affermazione del contoterzismo, cioè di servizi forniti a piccole imprese agricole. Il ricorso al terzista diventa utile per tutte le operazioni richieste dai livelli produttivi avanzati che richiedono costosi macchinari non disponibili in un'azienda sottodimensionata. Sul piano occupazionale si compensa così il calo di braccia, ma contemporaneamente si favorisce e completa l'espulsione dall'agricoltura.

L'attenzione degli agricoltori si sposta verso le attività meno impegnative, facili da gestire, ad alta meccanizzazione e con poca richiesta di lavoro, come dimostra il grande successo e la notevole espansione delle imprese contoterziste nella regione, che hanno esteso gradualmente la loro attività dalle operazioni che richiedono elevati livelli tecnologici e di scala (come la mietitrebbiatura) alle operazioni più semplici come l'aratura, fino ad occuparsi di fatto della gestione complessiva della terra per conto del proprietario sulla base di forme più o meno palesi o mascherate di affitto. Alla sostituzione di lavoro con macchine ha indubbiamente contribuito sia la sistematica agevolazione all'acquisto e all'uso delle macchine previsti nei Piani di Sviluppo Rurale, sia le esenzioni dalle accise nell'acquisto del carburante agricolo.

Come effetto collaterale si diffonde il part time, cioè aumentano numericamente le aziende in cui le attività esterne del titolare sono prevalenti: tra 1970 e 1990 il calo di conduttori a tempo pieno, ad esempio, nelle Marche è del 30,8%. L'impiego nell'industria offre una importante integrazione economica e l'impegno parziale in agricoltura testimonia una debole continuità e comunque il non definitivo abbandono delle attività tradizionali, ma sottolinea anche il ruolo di crescente complementarità dell'agricoltura dove il calendario di lavoro, le scelte colturali e gli eventuali investimenti sono fortemente condizionati dalle attività extragricole. Nascono così figure intermedie come il metal-mezzadro, un ibrido di operaio-contadino che relega le attività agricole ai ritagli di tempo, al weekend o alle ferie aziendali, e che, pur mortificato dal lavoro di fabbrica, si sente gratificato dal passaggio alla classe urbana, dal lavoro ad orario, dalla disponibilità di tempo libero, dalla sicurezza salariale slegata dai capricci del tempo o delle oscillazioni di mercato e infine dalle libere e molteplici relazioni che lo spazio cittadino dischiude e favorisce.

Al part time si lega il lavoro a domicilio che interessa i borghi e i piccoli centri dell'entroterra, dove il decentramento produttivo fa sorgere piccole imprese manifatturiere (calzature, maglifici, abbigliamento) e si diffonde nelle campagne stabilmente abitate da donne e da anziani che accolgono con favore queste attività intermedie, poste fuori da

controlli fiscali o d'altro genere: una condizione gradita alla famiglia dell'ex mezzadro, sempre pronta all'impegno lavorativo e ad impreviste occasioni di guadagno, che comportano il coinvolgimento produttivo di unità minori e sotto impiegate ed aggiungono in definitiva nuovi e insperati introiti alla famiglia (Persi, 2006).

Con la Legge 382 del 1975 e il Decreto n. 616 del 1977, le competenze di politica agraria passano alle regioni cui spettano gli interventi volti a sanare i divari interni, quelli territoriali, occupazionali e produttivo-aziendali soprattutto nelle aree più povere e con più accentuata polverizzazione aziendale. Le politiche regionali non affronteranno le questioni dirimenti, anzi, ma l'immobilismo produttivo del contesto regionale e il peso della proprietà conseguiranno di conservare all'agricoltura un ruolo ancora consistente, essendo al 2014 più di metà delle unità locali costituite da aziende agricole, il cui numero, pari a 25.939, ripartito per 100 abitanti è triplo rispetto alla media italiana (Olori et al., 2019). Questo nonostante la superficie agricola abbia valori mediamente bassi, principalmente per la caratterizzazione orografica e di terreno non coltivabile. La superficie agricola infatti è meno estesa che nel resto del Paese: la quota dei terreni agricoli rappresenta il 14,7% contro il 33% della media nazionale. Se si guarda al cratere nel suo insieme si riscontrano valori sopra la quota del 20% nei comuni di Norcia (PG), Capitignano (AQ) e Montereale (AQ). Di contro, i terreni boscati e gli ambienti semi-naturali rappresentano l'83,1% del territorio dei comuni interessati dal sisma contro un valore medio nazionale del 57,5%, ma in molti comuni superano il 90%.

Allo stesso tempo, si deve però evidenziare una marcata riduzione delle attività agricole, con una contrazione nel numero delle aziende che, alle soglie del 2000, sfiora il -40% (contro -33% della collina e -25% della pianura) e una contrazione della superficie totale attorno al -20%, rendendo evidenti i problemi ambientali e di gestione del territorio (Arzeni, Pecci, 2012).

La maggior parte delle aziende nel 2010 sono condotte direttamente dal coltivatore (91,9%), anche se in misura lievemente inferiore al dato nazionale (95,4%), in particolare nei comuni dell'Abruzzo (96,5%) e delle Marche (94%). Queste percentuali scendono lievemente nei comuni dell'Umbria (88%) e in particolare a Norcia (87%) e a Preci (77,6%) e nel comune reatino di Accumoli (72,4%). Le aziende agricole sono strutturate in forme giuridiche prevalentemente individuali (88,2%) con quote di poco inferiori rispetto al dato medio nazionale (96,1%) soprattutto nei comuni delle Marche (91,8%) e dell'Abruzzo (96%).

Ancora nel 2010, la metà delle persone che lavora nelle aziende agricole svolge la mansione di conduttore (50,7%) anche se nei comuni dell'Abruzzo la percentuale scende al

45,2% per effetto di una maggiore presenza del coniuge del conduttore (27,9%). Nei comuni dell'Umbria, oltre al conduttore (49,8%) e al coniuge (16,6%), è emerso dal censimento un maggior ricorso ad altra manodopera non familiare in forma continuativa (11,6%), a Preci questa percentuale tocca il 32,8%. Se rapportata alla popolazione residente, per il totale dei Comuni, la manodopera familiare e il conduttore incidono per l'11,7%, con una maggiore presenza nei comuni delle Marche (13%) e dell'Abruzzo (12,4%), in Umbria si è registrato il 18,4% di Monteleone di Spoleto.

Nel 2010, il 15% delle aziende agricole dei comuni con danni strutturali gravi svolge anche attività connesse all'agricoltura, una quota molto più alta di quella nazionale del 4,7%. L'agriturismo tocca quota del 25% ed è particolarmente presente nei comuni dell'Umbria (33%), soprattutto a Norcia (50%) e a Preci (75%); nelle Marche le quote principali sono a Montefortino (45,5%), Montegallo (50%) e Montemonaco (85,7%).

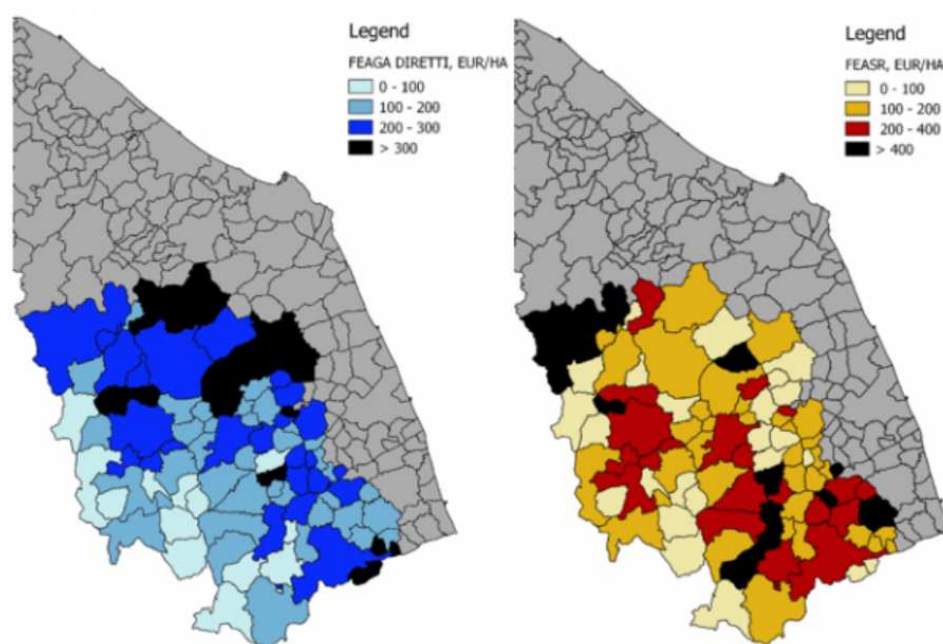


Immagine 3.6: A sinistra pagamenti diretti, a destra pagamenti della politica di sviluppo rurale per ettaro di Sau nei Comuni del cratere marchigiano. Fonte: Sotte, 2017.

Riconnettendosi ai contributi PAC di cui abbiamo discusso in questo capitolo, la letteratura mostra come l'area colpita dal sisma sia stata sistematicamente penalizzata nella distribuzione dei pagamenti diretti della Politica Comunitaria nei confronti del resto della regione (Sotte, 2017). Anche limitando il confronto alle sole aree classificate come interne

dalla SNAI si rileva una distribuzione dei pagamenti diretti penalizzante per i comuni del cratere. La distribuzione dei pagamenti diretti all'interno del cratere ha favorito soprattutto le aree relativamente più urbane e di bassa collina, rispetto alle aree interne di montagna, confermando gli squilibri riprodotti a livello nazionale. La politica di sviluppo rurale, il secondo pilastro della PAC al contrario, tende a concentrare la spesa nelle aree interne ed anche, tra queste, proprio nei territori del cratere, pur non riuscendo a colmare effettivamente il divario prodotto dai pagamenti diretti (ibidem) e comportando in questo modo una profonda differenziazione tra territori - quelli nelle aree più urbane e di collina - in grado di intercettare risorse e opportunità, a discapito dei territori interni in cui il settore agro silvo pastorale diventa sempre meno significativo e trainante.

3.7.3 Un settore turistico in ascesa

Con Agenda 2000, la maggior parte delle politiche di sostegno strutturale del settore agricolo è confluita in un unico regolamento per lo sviluppo rurale (Reg. 1257/99). Le misure agroambientali ed altre misure inerenti lo sviluppo rurale sono raccolte in un unico strumento di finanziamento, il Piano di Sviluppo Rurale, valido per il periodo 2000-2006.

Tre sono le priorità operative, tradotte in assi di intervento: *i)* Competitività nei settori agricolo e agroindustriale; *ii)* Tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'ambiente; *iii)* Sviluppo delle zone rurali. Quest'ultima comprende interventi finalizzati alla creazione di fonti di reddito alternative (turismo, artigianato) e alla costruzione di infrastrutture sufficienti al normale svolgimento delle attività economiche. L'aggregazione delle misure in assi ha la funzione di accomunare interventi con finalità simili. Il terzo asse rappresenta la vera novità rispetto al precedente periodo, poiché per la prima volta sono previsti interventi non più rivolti esclusivamente al settore agricolo, ma in maniera più ampia allo sviluppo rurale, comprensivo di tutte le sue componenti economiche e sociali (popolazione, attività economiche, servizi e vie di comunicazione).

Come evidenziato, il turismo, almeno a partire dal secondo dopoguerra, è percepito come una risorsa sempre più importante per numerosi territori rurali europei, in particolare per quelli rimasti più al margine dei processi di modernizzazione agricola e di sviluppo delle attività del settore secondario (Garrod et al., 2006). Ne è testimonianza il fatto che il turismo rappresenti un elemento portante della strategia dell'iniziativa comunitaria LEADER fin dal suo avvio e una componente centrale nella gran parte dei progetti elaborati dai Gruppi di

azione locale; innumerevoli sono anche le iniziative attivate dalle istituzioni locali per la promozione del turismo.

Secondo una interpretazione ormai diffusa, mentre il *turismo nelle aree rurali* comprende ogni forma di turismo indipendentemente dalle motivazioni dell'ospite e dalle modalità di fruizione ed ha quindi una connotazione puramente ubicativa, il *turismo rurale* comprende invece le varie forme di turismo collegate alle risorse della ruralità e in diretto contatto con esse, ovvero le forme di turismo in cui la *cultura rurale* rappresenta una componente importante.

In alcuni casi, il turismo rurale è oggetto di specifica definizione normativa, ad esempio la regione Marche con la LR 3/2002 stabilisce all'art.21 che:

per turismo rurale s'intende una specifica articolazione dell'offerta turistica regionale composta da un complesso di attività che possono comprendere ospitalità, ristorazione, attività sportive, del tempo libero e di servizio, finalizzate alla corretta fruizione dei beni naturalistici, ambientali e culturali del territorio rurale. In particolare, l'attività di turismo rurale deve essere esercitata in immobili già esistenti, ubicati all'esterno del territorio urbanizzato o nei borghi rurali così come delimitato dagli strumenti urbanistici vigenti, che mantengono le caratteristiche proprie dell'edilizia tradizionale della zona.

Nonostante la tensione definitoria degli apparati pubblici, è evidente come queste siano state un tassello di una serie di dinamiche più ampie che hanno finito per sovrapporsi e determinare, già prima del sisma nelle aree oggetto della ricostruzione, una importante componente del terziario turistico nell'economia locale.

Produzione	Unità locali attive	47.420
	Addetti totali	150.697
Turismo	Esercizi ricettivi	1.939
	Arrivi (anno 2015)	649.101
Agricoltura	Aziende agricole	25.939
	Superficie agricola totale	17,9%
	Aziende agricole per km2	3,2
	Aziende agricole per 100ab	4,4

Tabella 3.7: Sistema produttivo del cratere al 2015. Fonte: Istat, 2015.

Secondo i dati del 2015 infatti il settore turistico ha una discreta voce in capitolo, nonostante siano il manifatturiero e quello agricolo ad avere un'incidenza trainante nell'area del cratere (Tabella 3.7). Nella vasta area interessata dal sisma insistevano strutture per il turismo invernale e brand di molti prodotti tipici (lenticchie, insaccati, formaggi, trote, liquori, ecc.) con un indotto legato all'allevamento e al trattamento di prodotti agro-alimentari.

L'area maggiormente interessata dai danni strutturali è inoltre caratterizzata dalla presenza di parchi e riserve naturali, acque termali e un notevole patrimonio paesaggistico che ne denotano una significativa attrazione turistica. Circa il 50% del territorio dei comuni terremotati è incluso in aree naturali protette, tra le quali troviamo i grandi parchi Nazionali del Gran Sasso e dei Monti della Laga e quello dei Monti Sibillini; per molti comuni dell'area considerata la quota supera l'80% del proprio territorio fino a raggiungere il 100% nel comune di Campotosto (AQ), interamente compreso nel Parco Nazionale del Gran Sasso e dei Monti della Laga. Secondo la statistica ISTAT svolta nei 17 comuni del primo cratere (quello del 24 agosto), nel 2015 sono 282 le strutture ricettive, per un totale di 8.387 posti letto (lo 0,2% dell'intera ricettività presente sul territorio nazionale). Circa una su cinque delle strutture presenti nell'area sono di tipo alberghiero. Tra i comuni considerati, Norcia e Cascia sono i centri più rilevanti dal punto di vista turistico, con una capacità superiore ai 1.500 posti letto, mentre gli altri comuni presentano una più bassa ricettività. Per le peculiarità del territorio, in gran parte montano e rurale e inserito in aree ad alto interesse paesaggistico ed ambientale e con un basso livello di urbanizzazione, in tali comuni, nel 2015, sono prevalenti gli agriturismi e i B&B, ossia le forme di alloggio tipiche di un turismo legato alla natura e ai piccoli centri. In tali aree geografiche, la ricettività turistica è quantificabile, nel 2015, in una dotazione di 333 posti letto ogni 1.000 abitanti, un valore decisamente superiore rispetto alla media nazionale italiana, con picchi più elevati nelle località umbre e marchigiane. In termini di flussi turistici, le strutture ricettive dei comuni in esame, nel 2015, hanno accolto e ospitato 186.713 clienti, per un totale di 415.491 presenze.

Tali valori rappresentano, rispettivamente, lo 0,16% e lo 0,11% degli arrivi e delle presenze registrate sull'intero territorio nazionale. I poli di maggiore attrazione turistica sono stati Cascia e Norcia (destinazioni principalmente religiose), i quali pesano per circa l'80% delle presenze totali dei 16 comuni, data ovviamente la maggiore dimensione ricettiva. Il turismo dell'area del primo cratere è prevalentemente a carattere domestico, in quanto solo il 16,5% delle presenze totali riguarda, nel 2015, clienti non residenti in Italia, a fronte di un valore medio nazionale pari a circa il 49%. È presente comunque una certa variabilità tra i

comuni interessati; infatti, alcuni comuni come Preci (religioso) e Campotosto presentano quote di incidenza superiori al 50%.

Nelle economie locali del cratere, il comparto del turismo rivestiva un ruolo meno marginale soprattutto per i luoghi più prossimi agli epicentri, in considerazione dell'attrattività delle caratteristiche naturali dei loro territori. Nel 2015 gli esercizi ricettivi nell'area erano oltre 1.200, corrispondenti a oltre il 27% di quelli insediati nelle Marche; nel confronto con la media regionale, tali strutture risultavano più piccole in termini di posti letto ed era maggiore la rilevanza delle forme extra-alberghiere, quali agriturismi, bed & breakfast e case vacanza. Nello stesso anno, nell'area sono stati ospitati circa 265 mila turisti, solo l'11% di quelli complessivamente arrivati nelle Marche; in rapporto ai residenti, il numero di turisti era comunque inferiore a quello medio regionale.

A questo fenomeno tutto sommato circoscritto corrisponde una forte tensione ad incrementare la capacità dell'accoglienza. I dati sul patrimonio abitativo concorrono infatti a mettere in evidenza come l'abbandono dell'agricoltura fosse la spia di tendenze trasformative che interessavano più in generale l'abitare e la composizione sociale nell'area dei Sibillini e del cratere. A fronte di un 14% delle abitazioni occupate in cui erano assenti i servizi igienici interni, si registrava uno sviluppo dell'edificato sproporzionato se confrontato con il dato degli abitanti effettivi (Mariani, 2022). Di fronte ad una diminuzione media della popolazione del 30,5% per decennio, si verifica un aumento medio dell'edificato del 280,2%. Una massiccia infrastrutturazione, che vede la costruzione di strutture ricettive, seconde case, piste da sci. È la testimonianza di un cambio d'uso della tipologia abitativa, stagionalizzata, elastica e non più residente, non più direttamente coinvolta con il sistema ecologico caratteristico di questi territori (Olori, Mariani, 2022).

I rapporti di ricerca segnalano come già negli anni '80 – all'interno di un quadro di profonda trasformazione economica e sociale –, le possibilità economiche maggiormente vantaggiose sembrassero provenire dal terziario e, in particolare, dal turismo. Se nel 1971 la percentuale della popolazione attiva impiegata in agricoltura era del 41,35%, nel 1981 il tasso scende al 22,05%, con una crescente importanza del settore industriale (37,15%) ed ancor più il terziario (40,79%). Mentre infatti gli anziani sono impegnati nel primario per il 41,3% nell'industria per il 12,3% e nelle attività terziarie per il 46,4%, per i giovani detti valori sono rispettivamente pari al 9,4%, al 55,1% ed al 35,5%.

Risulta evidente quindi una duplice dinamica agita dalle retoriche sul turismo e alimentata dalla stessa relazione: da un lato la spinta delle politiche pubbliche, sia quelle destinate allo sviluppo turistico dei territori rurali, sia quelle destinate alle destinazioni

turistiche delle aree interne; dall'altro una sussunzione dal basso della retorica sviluppista agita da un contesto territoriale che si re-inventava imprenditore dell'accoglienza in quei contesti dove arrivavano gli investimenti sull'outdoor, la tutela dei parchi, l'avvio dell'escursionismo e dello sci di massa. Questa tendenza storica, che vede una trasformazione nell'uso e nella fruizione del territorio montano, costituisce la base ideologica del *branding turistico* del territorio. Attraverso l'esaltazione di alcune caratteristiche identitarie, questo processo viene inteso dagli attori sociali come l'opzione più valida, se non l'unica, nel campo delle possibilità.

Conclusione

Nel presente capitolo si è brevemente delineata la traiettoria di una delle più influenti politiche pubbliche che interessano le zone montane che ruotano attorno al settore primario, ossia la Politica Agricola Comune. Questa politica, che assorbe la percentuale più significativa del bilancio europeo (39%), rappresenta l'insieme delle regole che l'Unione europea, fin dalla sua nascita, ha inteso darsi riconoscendo la centralità del comparto agricolo per uno sviluppo equo e stabile dei Paesi membri.

Pur avendo contribuito a garantire cibo a basso prezzo per tutti, il bilancio ambientale e sociale della PAC è oggi complessivamente negativo. Il modello di agricoltura dominante ha determinato un aumento esponenziale dei residui di pesticidi negli alimenti, nei suoli e nelle acque, l'impoverimento della materia organica dei suoli, l'alterazione del clima, la perdita di biodiversità negli agroecosistemi, un progressivo abbandono delle aree rurali marginali ed una crescente intensificazione nelle aree di pianura. Questo poiché sin dalle sue origini la PAC ha incorporato un modello di modernizzazione dell'agricoltura fortemente finalizzato all'industrializzazione della stessa e pertanto rivolto principalmente ad un'agricoltura di pianura, creando un'inscalfibile path dependency che ha compromesso fortemente l'efficacia delle riforme che si sono succedute nel tempo.

Infatti, la sua preminente proiezione al breve termine con sostegni essenzialmente contingenti manca di affrontare prioritariamente i problemi strutturali dell'agricoltura e dei sistemi agro-alimentari, sostenendo inoltre un approccio di intervento strettamente individualistico rivolto a singoli beneficiari, secondo un modello di intervento preconfezionato. Una politica *one size fits all*, di mero trasferimento, che non si adatta e

sostiene la diversità delle forme di agricoltura. Le indubbie novità introdotte nella nuova programmazione 2023-2027 che ha internalizzato una più marcata ambizione ambientalista e verso la sostenibilità, finalizzate ad un più deciso effetto redistributivo che dovrebbe produrre tra i suoi beneficiari, e quindi anche tra territori e orientamenti produttivi, saranno tutte da verificare nelle loro effettive applicazioni.

Il sistema agricolo frutto delle storture strutturali della PAC è evidentemente a scapito soprattutto delle agricolture più deboli, dei territori più fragili e delle produzioni agricole non (o meno) protette, costantemente penalizzate nella distribuzione dei pagamenti. Nonostante infatti il secondo Pilastro, pensato per compensare le disuguaglianze strutturali prodotte dalla politica europea, potenziando i pagamenti diretti e diversificando le misure d'intervento nelle aree svantaggiate, i fondi strutturali hanno continuato ad avere una disomogeneità nella distribuzione spaziale in cui quelli erogati a valle risultano superiori rispetto a quelli che vengono recepiti dalle aree interne e montane.

Inoltre, laddove va evidenziandosi a partire dall'istituzione del secondo pilastro della PAC un cambio di prospettiva verso un'accezione di *multifunzionalità*, che si inquadra nel tramonto dell'archetipo riduzionista dell'agricoltura moderna come produttrice di cibo e materie prime a costi sempre più bassi, va crescendo nelle aree interne e montane la domanda di beni diversi da quelli legati al cibo e all'alimentazione, la cui provenienza arriva principalmente da *cittadini* e *consumatori*. Parliamo quindi di produzione di servizi quali l'accoglienza, lo svago, l'intrattenimento, la ristorazione, l'outdoor. La progressiva disincentivazione delle attività agricole, selvicolturali e di allevamento in aree interne e montane dovuto ad un modello di ruralità fortemente industrializzato, sono state tuttavia tra le cause del progressivo spopolamento e inselvaticimento di questi territori, con conseguenze irreversibili in termini di presidio del territorio, la gestione e la provvista dell'acqua, per la riserva di biodiversità e di paesaggio, e per l'adattamento e il contrasto al cambiamento climatico.

Il quadro di ruralità del cratere si inserisce all'interno di queste tendenze generali. Infatti, soprattutto Umbria e Marche, le regioni che caratterizzano la gran parte del cratere, sono iscritte in una *parabola discendente* paradigmatica della specificità centro italiana. I numeri relativi al saldo migratorio e al prodotto interno lordo mostrano per le regioni una realtà più simile a quella del Mezzogiorno italiano che al nord produttivo (Svimez). Non a caso a livello comunitario le Marche sono state retrocesse insieme all'Umbria al rango di regione in transizione, nel quadro della programmazione europea 2021/2027.

All'interno di un comparto agricolo interno e montano che viene sistematicamente penalizzato nei pagamenti diretti della PAC, e al contempo, trova una propria specializzazione in sistemi agro-alimentari d'eccellenza votati all'esportazione, a diventare sempre più significativo era il comparto turistico. I dati sul patrimonio abitativo concorrono infatti a mettere in evidenza come l'abbandono dell'agricoltura fosse la spia di tendenze trasformative che interessavano più in generale l'abitare e la composizione sociale nell'area dei Sibillini e del cratere.

Capitolo Quarto. Tra slow e fast disaster: il terremoto del Centro Italia 2016-2017

Introduzione

Laddove il capitolo secondo e terzo hanno individuato alcuni dei caratteri fondamentali delle aree montane e interne, da un lato dal punto di vista delle politiche che hanno plasmato l'agire istituzionale rivolto a questi territori e dell'altro dal punto di vista della politica agricola rivolta alle imprese, con un particolare focus sul contesto del cratere, il presente capitolo introduce il caso studio del sisma del Centro Italia 2016-2017. In questa traiettoria è quindi possibile individuare il *fast disaster* dell'evento calamitoso dispiegarsi all'interno dello *slow disaster* dei processi di periferizzazione e marginalizzazione dell'area del cratere, iscritta nel più generale trend delle aree montane e interne italiane. Infatti, all'interno del seguente capitolo, sarà analizzata la governance dell'emergenza messa in campo, per mostrare come questa sia intervenuta all'interno delle parabole socio-territoriali preesistenti all'evento calamitoso.

4.1 Il *disastro veloce* del sisma dell'Appennino Centrale 2016-2017

4.1.1 Un cratere di montagne

Alle 3:36 del 24 agosto 2016 una violenta scossa di terremoto di magnitudo 6.0 colpisce una vasta area dell'Italia-Centrale, con epicentro ad Accumoli, nell'alta Valle del Tronto; durante la notte altre numerose scosse tra la zona norcina e quella reatina. All'indomani si conteranno 299 vittime, in un'area estremamente circoscritta, 238 estratte vive per un totale di circa 400 feriti. Le scosse tuttavia non si fermeranno. Ad estendere l'area colpita ci penseranno infatti altre due ulteriori scosse, il 26 e il 30 ottobre 2016, estendendo il cratere a quattro regioni: Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria per un totale di 140 comuni coinvolti. Infine, il 18 gennaio 2017 si allarga ulteriormente il cratere sismico, a causa di una sequenza di scosse con epicentri tra Amatrice e Pizzoli. Il bilancio dello sciame sismico descritto è drammatico: oltre 300 vittime, numerosi feriti, 48.000 sfollati e più di 2,5

tonnellate di macerie (Dipartimento della Protezione Civile, 2017). La stima degli edifici danneggiati è di 76.000, di cui 59.652 sono privati.

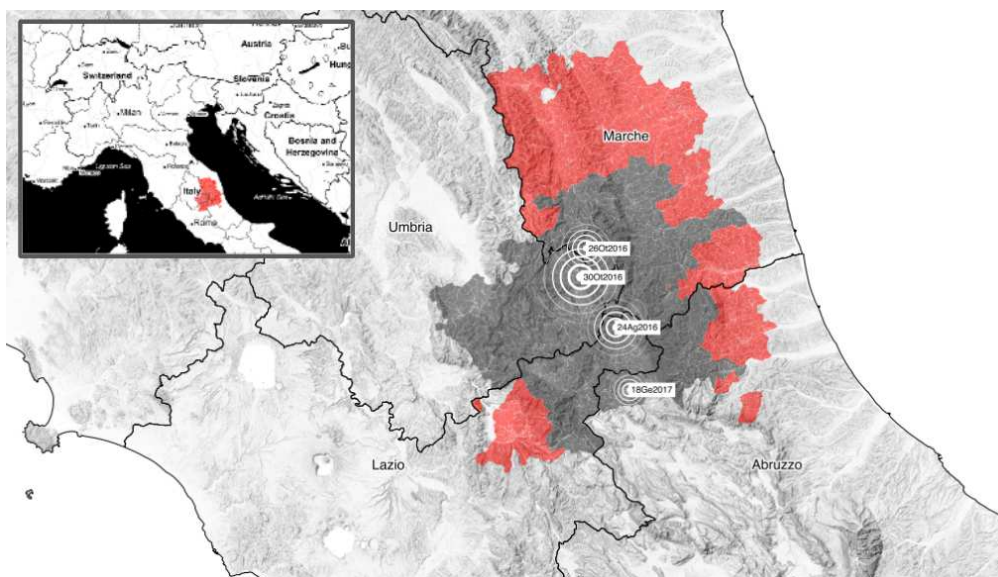


Immagine 4.1: L'area del cratere sismico 2016-2017. Fonte: Emidio di Treviri, 2018.

Un disastro socio-naturale di proporzioni inedite, che ha colpito un'area molto estesa dall'alta valle del Tronto ai Monti Sibillini, passando per i Monti della Laga fino all'Alto Aterno. Quello che da qui in avanti sarà chiamato *cratere* si estende per 8.000 km² e tocca quattro regioni, dieci province, 138 comuni e numerosissime frazioni (Dipartimento della Protezione civile, 2017). In particolare, la regione più colpita dal sisma risulterà essere la Regione Marche, in cui risiede circa il 60% della popolazione dell'intero cratere. Inoltre, l'area ricompresa all'interno del cratere copre oltre il 40% del territorio regionale marchigiano e interessa quattro province su cinque. In regione si trovano 87 dei 140 comuni del cratere, per più della metà situati in provincia di Macerata e per un quarto in quella di Ascoli Piceno.

All'indomani delle prime scosse, il Governo dichiara lo stato d'emergenza, che verrà via via prolungato fino a dicembre 2019. Il territorio colpito è in larga parte montano e compreso tra due Parchi Nazionali: il Parco Nazionale del Gran Sasso e il Parco dei Monti Sibillini.

Lo storico Ciuffetti definisce gli eventi sismici come «uno dei caratteri originali della dorsale appenninica che si definisce nel lunghissimo periodo e che accompagna le sue trasformazioni, sia in termini ambientali, sia dal punto di vista economico e sociale» (2019).

Per comprendere l'evento sismico come carattere originale della dorsale e per individuarne le conseguenze sui tessuti politici e sociali delle comunità si impone necessario guardare al fenomeno attraverso le lenti delle relazioni che si danno sui territori e tenendo in considerazione le ricadute che si hanno sui rapporti di potere, sugli equilibri economici, sul ruolo delle istituzioni.

Tra i 140 comuni elencati nell'ambito del cratere del terremoto più del 60% di essi era già classificato tra le *Aree interne* dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (Immagine 4.2).

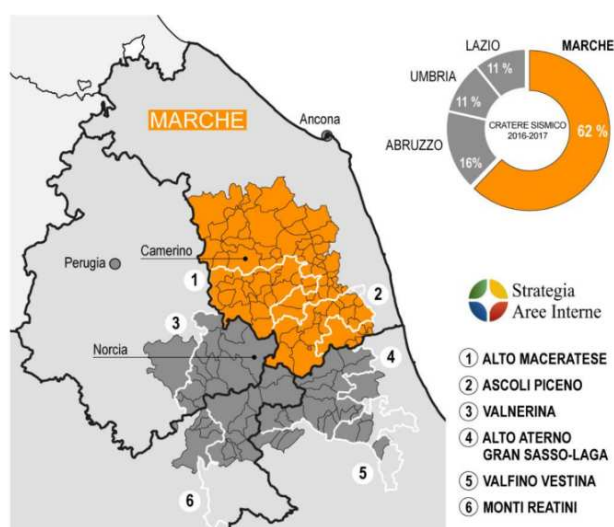


Immagine 4.2: Sovrapposizione tra cratere sisma 2016-2017 e Aree Snai delle regioni colpite. Fonte: Rotondo et al., 2021.

Come già accennato (si veda cap. 2), la “specificità” di questi territori è colta definendoli interni rispetto alle aree (per lo più pianeggianti) dei grandi e medi centri urbani e alle loro reti di collegamento, laddove la distanza dai cosiddetti “poli” di erogazione dei servizi essenziali di secondo livello - come istruzione, salute e mobilità - supera i 20 minuti (Lucatelli, 2014). Vive in queste aree circa un quarto della popolazione italiana, in una porzione di territorio che supera il 60% di quello totale e che è organizzata in oltre 4.000 Comuni. Una parte consistente delle aree interne dagli anni Cinquanta è stata al centro di un rilevante processo di marginalizzazione e di una progressiva riduzione quantitativa e qualitativa dell’offerta locale di servizi pubblici, privati e collettivi (metti riabitare l’Italia). Da un’analisi degli indicatori delle Aree Interne italiane emergono ricorrenti caratteristiche del tessuto socio-economico, tra queste spicca un lento e continuo spopolamento e

invecchiamento della popolazione, una bassa densità abitativa e una discreta dipendenza dalle attività rurali, oltre a un reddito medio inferiore a quello italiano (Lucatelli, 2014).

A questo quadro di vulnerabilità strutturale si deve aggiungere poi che, nelle nuove mappe di rischio idrogeologico (De Matteis, 2015) e sismico, buona parte delle Aree Interne italiane risulta al centro delle zone di allerta.

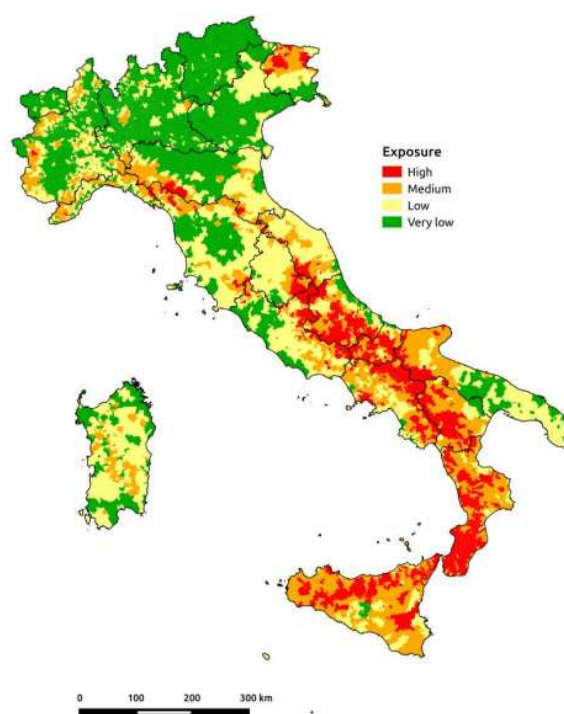


Immagine 4.3: Mappa di esposizione alla pericolosità sismica. Fonte: Frigerio et al., 2019.

Incrociando i dati relativi alla vulnerabilità sociale con quelli afferenti alla vulnerabilità sismica (Immagine 4.3) è possibile ottenere degli scenari di rischio integrato che evidenziano come il tessuto sociale possa amplificare gli effetti negativi di un terremoto (Frigerio et al., 2019). Come è possibile individuare dalla mappa, l'area del cratere sismico 2016-2017 è tra le aree che maggiormente soffrono di questo pattern tra vulnerabilità sociale e sismica.

Oltre mezzo milione di persone insiste sul cratere sismico, anche se è utile ricordare come il sisma abbia colpito con effetti e conseguenze diverse i comuni del cratere. Tuttavia, tutti i centri più danneggiati dalle scosse di agosto e ottobre si collocano in aree che rientrano nella definizione data di *Aree Interne*.

La densità abitativa del cratere è più bassa rispetto al contesto italiano, di soli 73,2 abitanti per chilometro quadrato (contro i 200,8 di media). La percentuale di stranieri è in linea col dato nazionale (l'8,2% nel cratere contro l'8,3% in Italia) ed è abbastanza uniforme anche nelle zone più colpite (Visso 7,9%, Norcia 10,4%, Amatrice 7,7%). L'indice di dipendenza strutturale è leggermente maggiore che in Italia (il 59,6% contro il 55,8%) mentre quello di vecchiaia è ampiamente maggiore (il 210,6% contro il 165,3%) (Istat 2016 e Banca d'Italia 2017).

Dal punto di vista geomorfologico l'analisi dei dati Istat rileva come poco più della metà dei comuni (53%) si caratterizza come “montagna interna”, il 41 % “collina interna” e il 6 % come collina litoranea (Grafico 4.4).



Grafico 4.4: Superficie per fasce altimetriche per regione nei comuni con danni strutturali gravi.

Fonte: Istat, 2019.

Il carattere montano dei comuni del cratere emerge con più forza dalla classificazione dall'Unione dei Comuni e delle Comunità montane (Uncem), secondo la quale, a fronte di un 18,1% di comuni considerati come non montani, il 75,4 % viene classificato come totalmente montano e il restante 6,5 per cento come parzialmente montano.

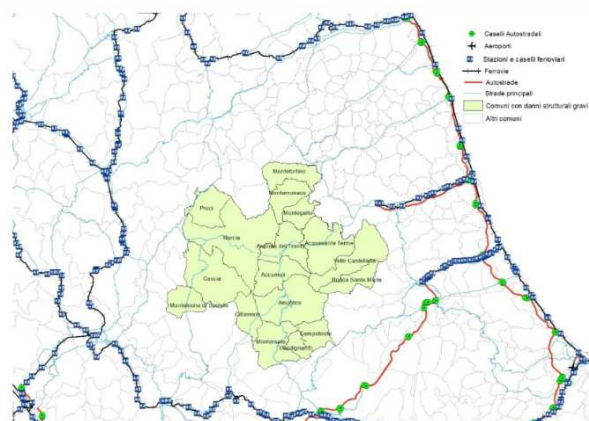


Immagine 4.5: Comuni con danni strutturali gravi e principali infrastrutture di trasporto.
Fonte: Istat. 2019.

La distante localizzazione delle principali infrastrutture e vie di comunicazione rispetto ai territori colpiti dal sisma accentuano il carattere periferico di quest'area. Se le principali infrastrutture turistiche, culturali e ricreative risultano particolarmente concentrate nei centri abitati più grandi e popolati, la principale viabilità stradale e le infrastrutture ferroviarie e aeroportuali sono particolarmente distanti dai comuni interessati (Immagine 4.5). La bassa presenza di infrastrutture ferroviarie (la linea più vicina è quella che collega Terni a Sulmona che è di natura secondaria non elettrificata con scarso traffico), una certa distanza dall'area delle principali autostrade e l'aeroporto più vicino a Pescara segnalano la poca accessibilità di queste zone.

Le caratteristiche appena descritte, unite al fatto che la maggior parte dei comuni, ossia il 68%, non raggiungono i 2.000 abitanti, non deve comunque farci pensare che si tratti di un'area omogenea. Infatti, accanto ai comuni di piccole dimensioni ce ne sono alcuni di dimensioni maggiori, che esprimono una maggior capacità di organizzare il territorio in cui sono localizzati, grazie a una presenza più significativa di servizi pubblici e privati di ordine superiore, e, dunque, un maggior grado di *centralità* (Compagnucci, 2019). Si tratta dei capoluoghi provinciali di Teramo, Macerata, Ascoli Piceno e Rieti, con popolazione compresa fra i 42.000 e i 54.000 abitanti, più i comuni di Spoleto e Fabriano.

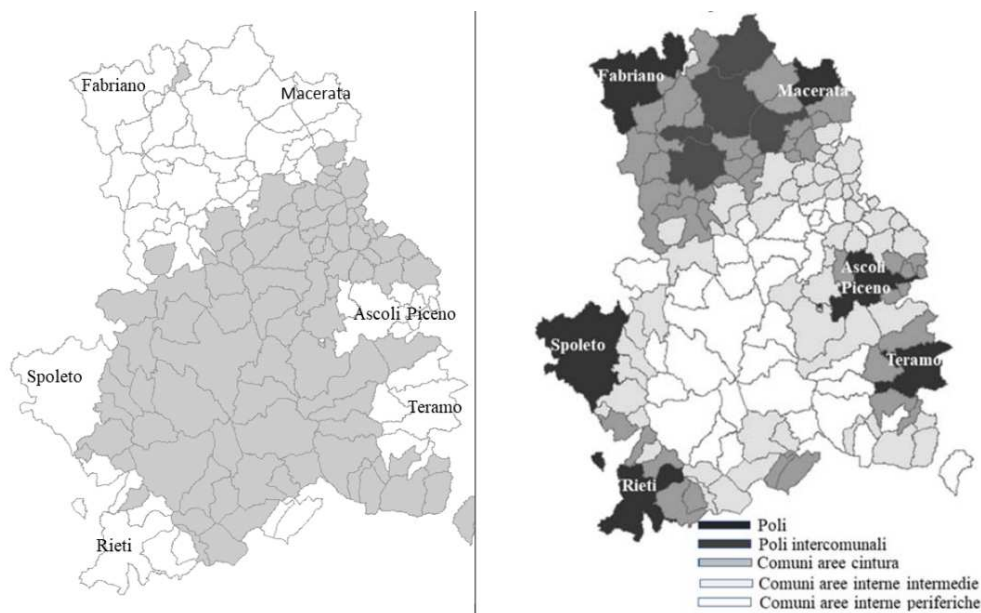


Immagine 4.6: Il cratere del terremoto secondo la tassonomia proposta dalla Snai. A sinistra, Poli, poli intercomunali e comuni cintura (in bianco) e aree interne (in grigio). A destra, Poli, poli intercomunali, comuni cintura, aree interne intermedie e aree interne periferiche. Fonte: Compagnucci, 2019.

Questa dimensione *gerarchica* del territorio del cratere viene colta in maniera appropriata dalla Snai, che identifica i comuni appena citati come *poli*. Oltre a essi, la Snai individua nell'area 5 poli intercomunali³⁸, 44 comuni cintura, 53 comuni appartenenti alle aree interne intermedie e 33 a quelle interne periferiche, non essendo invece presenti comuni appartenenti alle aree interne ultra-periferiche (Immagine 4.6). Il sisma tuttavia interessa solo in minima misura questi centri urbani: infatti, i comuni appartenenti alle aree interne ammontano a 86 sui 140 totali, e sono localizzati principalmente nelle zone dei monti Sibillini e dei monti della Laga, e nella fascia collinare interna del fermano e dell'ascolano.

4.1.2 Tra fast e slow disaster, un quadro interpretativo

Il disastro come può essere un terremoto, superando il suo catalizzarsi quale evento fisico, è ormai riconosciuto come un fenomeno socio-naturale che si compone di pratiche e processi di interazione sociale, in grado di compromettere l'ordinarietà e quelle *strutture di plausibilità* che sono alla base della realtà sociale (Berger, Luckmann, 1969). Venendo meno le mappe di rappresentazione della realtà a cui gli individui solitamente fanno riferimento, si rende necessaria una loro ridefinizione e si assiste alla messa in discussione tanto delle relazioni sociali interne alla popolazione investita dall'evento disastroso, quanto delle

³⁸ San Severino Marche, Tolentino, Cingoli, Castelraimondo e Camerino.

relazioni con l'ambiente circostante (Mela, Falchetti, 2017). Per quanto si produca una frattura rispetto alla quotidianità precedente il disastro, quest'ultimo è da considerarsi come una manifestazione delle vulnerabilità latenti e già presenti nella struttura sociale prima dell'evento (Quarantelli, 2005; Wisner, 2009) e in grado di influenzare le intensità con cui gli individui sono esposti all'evento insieme alle possibilità di accedere a risorse capaci di prevedere e minimizzare gli effetti dell'evento sismico (Olori, 2015).

Quest'evoluzione rispetto all'approccio e allo studio sui disastri deriva dallo svilupparsi di studi realizzati dalle scienze sociali a partire dagli anni Sessanta, spinte dalla consapevolezza che la visione tecno-centrica delle scienze naturali, geofisiche e ingegneristiche dovesse essere necessariamente integrata con l'analisi delle questioni sociali e umane (Kreps, 1995). Studi maturati nell'ambito della *Disaster Research*, disciplina nata negli Stati Uniti e consolidatasi in Italia a partire dal disastro del Vajont³⁹ (1963), grazie agli studiosi dell'ISIG di Gorizia (Mela et al., 2017). La disciplina, concentrata inizialmente sulle conseguenze immediate dell'evento, allarga quindi il campo includendo nell'analisi oltre le vittime le comunità colpite nel loro insieme, e oltre le aree danneggiate, i territori non direttamente coinvolti, nonché il tempo prima e dopo l'impatto dell'evento:

Affiora sempre di più l'esigenza di concepire il disastro come un *continuum*, tenendo conto di quelle condizioni antecedenti all'evento disastroso che configurano la società, il suo rapporto con l'ambiente e con la dimensione politica della stessa (Kreps, 1995): viene altresì a definirsi una linea di ricerca che affronta il disastro come socialmente definito (Emidio di Treviri, 2018).

È questa continuità del fenomeno che impone un ripensamento dei disastri non come eventi isolati e fuori dalla normalità, ma come meccanismi complessi propri della nostra normalità, e non come qualcosa che viene immaginato meramente in termini di eccezionalità. Questo spostamento impone l'emergere del focus sulle vulnerabilità (Adger, 2006) il quale mette al centro dell'analisi i processi di differenziazione che i soggetti attraversano nelle fasi

³⁹ Il disastro del Vajont si verificò la sera del 9 ottobre 1963, nel neo-bacino idroelettrico artificiale del torrente Vajont nell'omonima valle (al confine tra Friuli-Venezia Giulia e Veneto), a seguito della caduta di una frana dal soprastante pendio del Monte Toc. La conseguente tracimazione dell'acqua presente nell'invaso, con effetto di dilavamento delle sponde del lago, coinvolse prima Erto e Casso, paesi vicini alla riva del lago dopo la costruzione della diga, mentre il superamento della diga da parte dell'onda generata provocò l'inondazione e distruzione degli abitati del fondovalle veneto, tra cui Longarone, e la morte di 1918 persone. Per un approfondimento sul dopo-Vajont si vedano, tra gli altri, *Il Grande Vajont* di M. Reberschak, e *Il Vajont dopo il Vajont (1963-2000)*, a cura di M. Reberschak, I. Mattozzi.

del disastro, muovendo dal considerare il disastro socio-naturale come effetto dei processi storico-sociali radicati che contribuiscono «a sviluppare vulnerabilità ben prima dell'occorrenza di un evento fisico distruttivo» (Benadusi, 2015).

Il punto di partenza, all'interno di questo quadro teorico, è considerare, da un lato, il grado di rischio ambientale di un territorio e, dall'altro, il grado di vulnerabilità della popolazione che lo vive, come conseguenze di una distribuzione ineguale di risorse e di opportunità a livello globale (Collins, 2008) e, quindi, come fenomeni strettamente connessi al sistema socio-economico di riferimento (Blaikie et al., 1994).

L'approccio differenzialista è stato declinato come lente analitica nelle varie fasi del disastro, dall'emergenza fino alla ricostruzione (Bolin, 2007). Diversi studi empirici, infatti, hanno messo in luce la natura diseguale dei processi di recupero (differential recovery, cfr. Finch – Cutter, 2010), dimostrando come le condizioni socio-economiche pre-disastro pesino nel determinare la capacità e la qualità della ricostruzione (Bates, Green, 2009; Crowley et al., 2006). Altri hanno sottolineato la centralità della fase di emergenza e recupero nella ridefinizione degli equilibri sociali nella ricostruzione (Gotham – Greenberg 2015): in questo ambito Tierney e Oliver-Smith (2012), a proposito del terremoto di Haiti del 2010, evidenziano la necessità di riconoscere la dimensione sociale del recupero post-disastro. Analizzando i modi in cui la ricostruzione si implementa nel settore pubblico e in quello privato, nonché nel suo dispiegarsi tra i livelli della società civile e dell'amministrazione pubblica, il processo è da considerarsi socialmente configurato (ibidem).

All'interno di una prospettiva che vede i disastri in un continuum, questi si configurano come acceleratori di dinamiche trasformative già in atto prima dell'evento (Saitta, 2013), divenendo «“acceleratori” o “augmentatori” di realtà» (Saitta, 2015, p. 202) ossia di quelle dinamiche socio-economiche e politiche esistenti precedentemente all'evento disastroso. La disomogeneità con cui si manifesta il fenomeno del disastro sulle popolazioni colpite e i tipi di intervento proposti dallo Stato dicono molto sul grado di disuguaglianza presente in una società e sul suo regime socio-economico (Saitta, 2015); tanto più sul potere di rappresentanza e negoziazione della società colpita e sui livelli di centralità, perifericità o marginalità delle sue componenti nel sistema amministrativo del territorio e della comunità.

Ecco dunque che il «movimento della terra» si configura in realtà come occasione per una riflessione più ampia sulle dinamiche sociali, le tensioni di potere e le fratture che insistono tra individui, gruppi e società. Ragione per cui, trattare le singole sfaccettature dell'emergenza post-sisma significa in realtà interrogare alcuni tra i meccanismi di ingiustizia che regolano rapporti e frizioni sociali anche in *tempo di pace*.

La relazione dialettica che si apre nel post-disastro tra eccezionalità/ordinarietà, centralismo/localismo, temporaneità/permanenza appaiono ancor più evidenti quando i disastri naturali colpiscono le aree marginali, escluse dalle principali dinamiche economiche, come ad esempio le aree interne del paese, quelle incluse nei sismi del 2016-2017. In questi casi le disuguaglianze spaziali e sociali preesistenti non fanno altro che amplificare le difficoltà tipiche dei processi di ricostruzione urbana e rigenerazione territoriale. In quest'ottica i disastri e le trasformazioni legate alle fasi post-emergenziali offrono quindi un'occasione di riflessione intorno a dinamiche sociali e spaziali più ampie rispetto alla sola fase di ricostruzione.

4.2 La governance tra emergenza e ricostruzione

Se da un lato sono le condizioni socio-ecologiche preesistenti all'evento sismico a determinare molte delle possibilità nella fase di recovery (Centemeri, Topçu, Burgess, 2021), a concorrere altrettanto significativamente di una maggiore o minore possibilità di un recupero equo e che non amplifichi i differenziali socio-territoriali è la governance messa in campo per far fronte al tempo dell'emergenza e della ricostruzione, di cui si occuperà il prossimo paragrafo.

4.2.1 Il Commissariamento e le ragioni della governance

La *governance dell'emergenza* è un'espressione individuata per definire un soggetto o più soggetti demandati ad utilizzare gli strumenti per gestire un'emergenza. Riflette un modello nazionale composito in cui si ritrovano specifiche amministrazioni designate per la trattazione *ordinaria* dell'emergenza, oppure amministrazioni con competenze plurime corresponsabili sul piano della gestione e ancora in altri casi, altre che esercitano poteri di emergenza per situazioni straordinarie, con conseguenze sul piano delle responsabilità e del rapporto tra esercizio ordinario ed eccezionale dei poteri collegati all'emergenza (Palamoni, 2017). In particolare, la disciplina dell'emergenza è stata ricondotta secondo la dottrina giuridica a tre diverse tipologie principali di amministrazione (ibidem):

a) l'amministrazione *ordinaria* finalizzata a gestire l'immediata emergenza, identificata con il Servizio Nazionale di Protezione Civile, istituito con la legge 24 febbraio 1992, n. 225, oggetto di successive modifiche nel 2012 per rafforzarne la dimensione di ordinarietà;

b) l'amministrazione *aggiuntiva* la quale, creata in modo episodico, somma ai poteri ordinari quelli necessari al contrasto di situazioni di emergenza contingenti. Non ha una struttura dedicata, ma consiste sostanzialmente nel conferire alle amministrazioni competenti in quei settori in cui le emergenze si verificano (es: ambiente, sanità, sicurezza) funzioni anche di emergenza al verificarsi di determinate situazioni;

c) infine, la terza tipologia si configura nell'esercizio di sostituzione delle competenze attraverso l'istituto dei Commissariamenti, che all'interno del nostro ordinamento rappresenta un'opzione caotica oltretutto prevede diverse possibili figure di commissario, con funzioni non sempre e non necessariamente connesse ad una situazione di straordinarietà, ma comunque in relazione ad uno stato di provvisorietà (Resta, 1983). La normativa ammette la nomina di un Commissario straordinario del Governo specificando che possa essere nominato solo per specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri, oppure per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali e purché restino ferme le attribuzioni dei diversi ministeri determinate per legge. Ciononostante, però, specialmente in alcuni periodi ed in riferimento a presunte situazioni di assoluta urgenza, si è abusato della figura commissariale, principalmente per sopperire alle evidenti carenze del sistema amministrativo (Palamoni, 2017). Rimanendo quindi esplicitato che un elemento imprescindibile della nomina commissariale è la *straordinarietà* dell'evento, «non sempre alla straordinarietà dell'organo si riconnette anche la straordinarietà del potere o dei poteri che esso può esercitare», posto che «molti commissari straordinari esercitano gli stessi poteri dell'amministrazione ordinaria ovvero competenze nuove e ulteriori» (ibidem).

Con questa definizione, appare rilevante analizzare quanto avvenuto nel contesto del sisma del 2016-2017. Il 25 agosto 2016 è stato dichiarato lo stato di emergenza per gli eccezionali eventi sismici del 24 agosto 2016 ed è cominciata la gestione emergenziale ad opera della Protezione civile che è stata affiancata, quasi nell'immediato, dal Commissario Straordinario di Governo per la Ricostruzione.

A differenza di quanto era accaduto per gli eventi sismici che avevano colpito le Marche e l'Umbria nel settembre del 1997, infatti, nel caso del sisma del 2016 la fase della ricostruzione (sovrapposta a quella della gestione emergenziale) è iniziata con la nomina, il 9 settembre 2016 di un unico Commissario Straordinario, comportando un forte accentramento della struttura di governance nella sua figura, e attribuendogli il ruolo di perno del sistema e di raccordo tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i singoli Ministeri coinvolti e i Presidenti dei quattro Regioni che hanno assunto il ruolo di Vice Commissari. A differenza

di altri terremoti quindi, si è scelto di avere una struttura di governance sostanzialmente centralizzata, che non prevedere un Commissario Presidente della Regione colpita dall'evento, o una regia dei quattro commissari di regione, bensì si realizza una struttura di emergenza Parlamento-Governo-Commissario Straordinario.

La suddivisione operata tra fase emergenziale in gestione alla Protezione civile, e la fase della ricostruzione, in gestione al Commissario Straordinario, evidenzia come il modello d'intervento sia suddiviso in due diversi tempi, i quali, seppure coordinati tra loro, vedono attori e competenze distinte, come distinti sono gli obiettivi: da una parte la risposta immediata e dall'altra la programmazione e progettazione del futuro. In particolare da un lato, la fase di gestione dell'emergenza è stata affidata al Dipartimento della Protezione Civile italiana, attraverso la costituzione del centro operativo DICOMAC (Direzione di Comando e Controllo); dall'altra, la fase di gestione relativa al processo di ricostruzione è stata delegata al Commissario straordinario del governo.

Il Dipartimento di Protezione Civile italiana ha gestito gli aspetti legati all'immediato sostegno alle popolazioni e alle attività economiche, occupandosi in particolare del riconoscimento dei danni relativi agli edifici e alle infrastrutture, della gestione delle soluzioni abitative di emergenza, del supporto alle attività zootecniche e della raccolta e il trasporto di macerie. Al Commissario Straordinario, Vasco Errani il primo di quelli che si succederanno nel post sisma, ex Commissario Straordinario per la Regione Emilia Romagna nel contesto del terremoto del 2012, assume invece una funzione di raccordo tra le strutture istituzionali centrali e le istituzioni territoriali. Al Commissario, per coordinare gli interventi di ricostruzione e ripristino degli immobili pubblici e privati, per favorire il sostegno alle attività economiche, per garantire legalità e controlli, è data facoltà di operare attraverso proprie ordinanze. Il modello messo in campo per affrontare la governance dell'emergenza è tuttavia frutto del susseguirsi degli eventi sismici, i quali hanno modificato profondamente le caratteristiche dell'intervento:

Il sisma dell'agosto del 2016 impatta in maniera importante su quelle 3 comunità e quindi è un sisma che inizialmente si configura con un epicentro ben chiaro ed un'area di azione al netto del dramma dei deceduti e della devastazione che è comunque limitato. Quindi scatta subito il meccanismo dell'individuazione del commissario straordinario proprio perché si immaginava come dire di essere rapidi stante la tipologia di evento. Poi purtroppo gli eventi sono andati in maniera diversa, ci sono state le scosse di ottobre e le piogge dell'inverno e le nevicate del 2017. Quello che è successo ha avuto un'importanza non secondaria perché si è

immaginati di iniziare a confrontarsi con un certo tipo di evento.. La storia ci ha portato poi a doverci confrontare noi dal punto di vista operativo, il commissario dal punto di vista della ricostruzione con un fenomeno che nel frattempo era molto cambiato. Questo modello di governance fu mantenuto nei vari passaggi dai vari commissari, non che non ci furono come dire nel tempo dei ragionamenti se mantenerlo o cambiarlo, ma fare cambiamenti in corsa è complesso. Nel sisma del centro italia cambiare la governance non significa prendere la norma e dire al posto del Commissario di governo ci sono i commissari per 4 regioni, perché l'impostazione giuridica sconta quel percorso lì. Anche per evitare, come dire, processi di ricostruzione troppo diversi l'uno dall'altro. Che poi è uno dei temi per cui si fa l'omogeneizzazione... Sennò si farebbero direttamente quattro Commissari, l'idea è che la ricostruzione sia unica.

(Fabrizio Curcio, Capo Dipartimento Protezione Civile)

La funzione principale espressamente riconosciuta al Commissario è, infatti, quella di perseguire il rispetto del principio di unitarietà degli interventi, dovendo questi assicurare «una gestione unitaria e omogenea nel territorio colpito dal sisma», caratterizzato da un territorio molto ampio, quattro amministrazioni regionali differenti e 140 comuni. Egli presiede anche una cabina di coordinamento della ricostruzione tenuta a concordare i contenuti dei provvedimenti da adottare, assicurare l'applicazione uniforme e unitaria delle ordinanze e delle direttive commissariali in ciascuna regione e a verificare periodicamente l'avanzamento del processo di ricostruzione.

Tuttavia, nella delineazione della governance, il Commissario Straordinario all'interno di questa governance diviene la figura portante del processo di programmazione e pianificazione della ricostruzione post-evento, oltre il ruolo esplicitato di figura di raccordo tra le strutture istituzionali centrali e le istituzioni territoriali, poiché è a capo di molteplici funzioni. Egli infatti definirà non solo le modalità tecniche per l'attuazione della ricostruzione, ma funge da «unico richiedente/primo titolare» delle risorse economiche a essa correlate (Guarino et al, 2018). Il ruolo del commissario allora appare delineato con rigore autoritativo, una *longa manus* del Governo (Palamoni, 2017).

Questa centralizzazione di ruolo è stata ritenuta dai principali interlocutori da un lato necessaria per garantire il principio di unitarietà, ma dall'altro individuata come la causa principale degli estremi rallentamenti - e distorsioni (Emidio di Treviri, 2018) - che caratterizzeranno le fasi successive, perché si è tradotta in una estrema burocratizzazione e proliferazione delle norme che hanno governato emergenza e ricostruzione:

Allora è chiaro che su tre comuni puoi pensare un modello di governare accentrata, perché è una situazione concentrata, delimitata. Ma dopo il trenta ottobre, quando le successive scosse allargano il cratere, quella roba lì, coprendo intere parti della regione, era chiaro che quel modello di governance accentrato non andava più bene, e sarebbe stato, a nostro parere molto più saggio affidare questo come nel '97 alle regioni, naturalmente con un punto di coordinamento e regia nazionale, ma non con un commissario che assume su di sé tutti i poteri.

(Fabio Renzi, Segretario Generale Fondazione Symbola)

La Protezione Civile e il Commissario Straordinario hanno pertanto emanato numerosi provvedimenti, spesso in deroga alle norme ordinarie, sospese durante la vigenza dello stato di emergenza, creando una complessa ed articolata stratificazione normativa. Si pensi che ad oggi le Ordinanze del Commissario Straordinario sono 150, escluse quelle che hanno a che fare più strettamente con il programma di sviluppo di cui parleremo nel capitolo settimo (Piano Nazionale Complementare). Un quadro piuttosto complesso che rispecchia i diversi e numerosi soggetti protagonisti della gestione dell'emergenza e della lunga fase post emergenziale.

I differenti tre Commissari incaricati dal Governo e che si sono succeduti nei primi quattro anni dalle scosse del sisma, all'interno di un modello di governance così come definito, sono stati individuati come con-causa dei gravi rallentamenti che hanno caratterizzato i primi sostanziosi anni. In ordine ritroviamo Vasco Errani, ex presidente in quota PD della regione Emilia Romagna e divenuto Commissario in seguito al sisma emiliano del 2012, nominato immediatamente dopo il sisma dal Governo in carica (governo Renzi). Individuato come *uomo forte* nel post sisma emiliano, e quindi in grado di traghettare fuori dall'emergenza e verso la ricostruzione i territori del Centro Italia, sarà tuttavia sostituito alla fine del suo mandato durato un anno da Paola de Micheli, deputata del Partito democratico, è sottosegretaria all'Economia del Governo Gentiloni. Anch'essa, dopo un anno di nomina sarà sostituita dal primo Commissario *tecnico*, il geologo dell'Università di Camerino Piero Farabollini, all'interno del governo giallo verde Conte I, il quale rimarrà in carica sino al febbraio 2020. Tuttavia, il giudizio complessivo che si riserva all'operato dei tre Commissari è unanime nel considerarli, in maniera differente, come avulsi da un contesto territoriale così complesso come quello del Centro Italia:

I vari commissari che drammaticamente ha avuto l'Italia centrale sono, diciamo, innesti estranei. Penso a Vasco Errani, che pensava di tradurre qui il modello Emiliano, che però era tutt'altro terremoto, tutt'altro a base d'appoggio. Strutture lineari...Lì si erano sganciati i plinti delle fabbriche, qui erano saltate per aria le cassette in mattoni dell'entroterra. E quindi a parte Vasco Errani, poi la De Micheli nominata in quanto appartenente al Partito Democratico ma senza competenze specifiche, e poi Farabullini, il peggiore di tutti, che non sapeva nemmeno dopo due anni di lavoro... non capiva ancora che cosa poteva fare. Questo è il problema dei commissari!

(Pietro Marcolini, ex Presidente Istao)

Il tema della adeguate competenze gestionali e manageriali idonee al ruolo da svolgere, nonché le conoscenze teoriche e pratiche per la corretta gestione della macchina amministrativa emergenziale, trovano un punto di svolta - individuato anche qui in maniera condivisa - con la nomina del Commissario Giovanni Legnini (febbraio 2020), all'interno del governo giallo-rosso Conte II. Legnini, nato in Abruzzo a Roccamontepiano in provincia di Chieti, avvocato, dal 2014 al 2018 è stato vicepresidente del Consiglio superiore della Magistratura. Ancor prima è stato sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri del governo di Enrico Letta dal 2013 al 2014, è sottosegretario di Stato del Ministero dell'economia e delle finanze nel governo di Matteo Renzi nel 2014. Questi, pur avendo una chiara connotazione politica all'interno prima delle fila del PCI poi di quelle del PD, maturate strettamente a livello sia locale/regionale sia nazionale, sarà indicato come *uomo delle istituzioni* nel suo ruolo di Commissario. Infatti rilevanti appaiono le sue esperienze maturate sia personali sia istituzionali nei contesti di post-disastro:

il mio accostamento ai temi delle catastrofe naturali, per la verità, è atavico nel senso che io sono nato e cresciuto a fare il sindaco in una piccolo comune della Maiella che è stato colpito da una delle frane più catastrofiche della storia del nostro paese nel 1765. L'intero paese fu travolto, spazzato via da una frana ciclopica con più di cinquecento morti e i segni di quella frana e anche gli interventi di contrasto al dissesto idrogeologico che è tuttora in atto..di questi io mi sono occupato quando ho fatto il Sindaco, facendo interventi di un certo impatto, di una certa rilevanza. Dopodiché a 20 anni o poco più fui volontario nel terremoto in Irpinia quindi ebbi modo di vivere quella tragedia al pari di molte migliaia di altri giovani e ragazzi dell'epoca. Fu un'esperienza per me molto importante, molto intensa, ecc. Dopo di che arrivo

in Parlamento nel 2004 e mi occupo, tra le tante cose di cui mi sono occupato in Parlamento, della legislazione in materia di catastrofe naturale e di ricostruzione.

(Giovanni Legnini, ex Commissario Straordinario Sisma 2016)

Successivamente Legnini, durante il Governo Renzi 2014, avrà anche una delega diretta alla ricostruzione del l'Aquila. Un percorso quindi il suo, sia quello direttamente svolto nei contesi sismici, sia quello svolto nelle sue altre funzioni istituzionali, che gli permette di agire diversamente all'interno del complesso di governance che si era via via andato configurandosi nel post sisma, impiegando il proprio capitale personale e politico:

Questa governance non ha funzionato né con la De Micheli, né con poi il successivo Farabollini. Ha funzionato quando è arrivato Legnini. Ma perché ha funzionato? Perché per cultura politica e per sua attitudine personale, Legnini ha inteso il suo ruolo di commissario non come un "dominus", ma come un "primus inter pares" e quindi ha sviluppato, ha interpretato questo suo ruolo di commissario in maniera inclusiva, in maniera dialogante, coinvolgendo le regioni ecc. Era una ratio completamente barocca quella della ricostruzione, ripeto, che è stata mitigata e piegata solo dal fatto che hai nominato un commissario come Legnini, che oltre a queste attitudini, essendo stato anche uno che è stato Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura, aveva anche una serie di entrate e di ascolti che altri non avevano. Una condizione, come lei capisce, particolare che ha niente di modello di governance. È un'interpretazione di uno che è stato bravo in una governance completamente sballata.

(Fabio Renzi, Segretario Generale Fondazione Symbola)

I quasi due anni di nomina del Commissario Legnini - prima del passaggio di consegne⁴⁰ al Senatore Guido Castelli, ex Sindaco di Ascoli, poi Assessore alla Ricostruzione Marche e infine Senatore del partito Fratelli D'Italia - questi riesce nell'obiettivo di sbloccare il tanto atteso processo di ricostruzione, sostanzialmente in una fase quasi di stallo a più di quattro anni dall'evento sismico. La nomina del Commissario Legnini porterà quindi ad una serie di accelerazioni, principalmente dovute a semplificazioni amministrative, aumento del personale impiegato e confronto con i livelli locali di governo⁴¹,

⁴⁰ All'interno dello spoil system avviato con il Governo Merloni.

⁴¹ Per una più completa disamina del mandato del Commissario Castelli si rimanda a:
https://sisma2016.gov.it/wp-content/uploads/2023/01/Rapporto-di-fine-mandato_DEFINITIVO_.pdf

nonostante il contesto congiunturale che nel frattempo si era imposto avesse contribuito a complessificare ulteriormente il quadro. Infatti, prima le varie emergenze sanitarie indotte dalla pandemia da Coronavirus che hanno comportato la sospensione delle attività nei cantieri per molti mesi, poi le difficili dinamiche del mercato dell'edilizia innescate dalle detrazioni del 110% sulle ristrutturazioni, che hanno determinato prima una forte carenza di tecnici ed imprese, la cui attenzione date le scadenze stringenti è stata dirottata su tali lavori, poi il fortissimo incremento dei prezzi di molti materiali indispensabili per l'edilizia, infine l'aumento dei prezzi dell'energia e di altre materie prime a seguito della guerra in Ucraina.

L'aver individuato una figura come quella del Commissario Legnini, in grado di rimuovere molti degli ostacoli all'avvio effettivo della ricostruzione, non dovrebbe tuttavia rimuovere le perplessità rispetto alla titolarità del modello Commissariale così come pensato nell'organizzazione dell'attuale emergenza, la cui impostazione rimane comunque centralistica e gerarchica. Infatti

il commissario risulta essere una sorta di organo di gestione che rischia di alterare le 'normali' competenze e di portare ad una 'emergenza resa sistema': come 'mente istituzionale', invece di farsi garante di un intervento efficiente, individua gli obiettivi da conseguire pianificando la gestione non tanto sulla determinazione del fabbisogno, quanto sulla disponibilità delle risorse, assumendo in proprio i poteri di ordinanza degli organi locali con capacità di delegarli di nuovo e manifestandosi come una 'gestione pilotata' di una propria funzione. Questa attrazione di competenze in capo allo Stato appare, allora, sproporzionata sia rispetto alle finalità che devono essere raggiunte, sia alla logica operativa dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Tra l'altro, le azioni sono decise da soggetti diversi rispetto a quelli che subiranno i relativi effetti (Palamoni, 2017).

Questa *emergenza resa sistema*, messa in atto attraverso la verticalizzazione del Commissario, vedremo infatti nei capitoli successivi che opererà un definitivo prolungamento questa volta non squisitamente del tempo dell'emergenza quanto piuttosto dello *spazio* di azione del Commissario attraverso le proprie funzioni, che dall'essere strettamente demandate alla fase di ricostruzione post-sisma procederanno verso un sostanzioso impegno rivolto alla ripresa socio-economica dei territori.

4.2.2 Gli effetti della gestione emergenziale nel post sisma

Gli effetti della gestione emergenziale, in un quadro come descritto di moltiplicazione di soggetti e procedure, e allo stesso tempo di verticalizzazione sulla figura del Commissario, ha avuto effetti significativi su popolazione e territori. Questi sono stati profondamente indagati all'interno del volume prodotto dal collettivo Emidio di Treviri per i tipi di DeriveApprodi, *Sul fronte del Sisma. Un'inchiesta militante sul post-terremoto dell'Appennino Centrale*.

L'esame delle diverse tipologie d'aiuto offerte alla popolazione colpita infatti (figura XX) nell'attesa di procedere verso una ricostruzione leggera o pesante degli edifici, hanno permesso in primo luogo di riflettere sulla gestione top-down del post-disastro dal punto di vista dell'eccezionalità e dell'emergenza. Ma allo stesso tempo sono state l'occasione per ripercorrere le traiettorie territoriali a partire dalle dinamiche socio-economiche e politiche pre-esistenti: queste, infatti, interagendo con il management emergenziale, finiscono per determinare e differenziare fortemente i modelli di re-insediamento degli abitanti delle aree sconvolte dal sisma, contribuendo a ridisegnarne le geografie future.

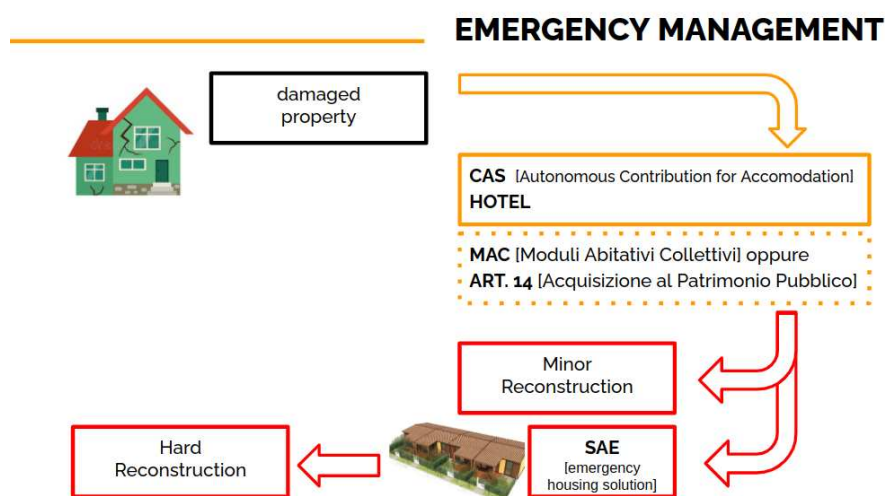


Figura 4.7: Soluzioni di emergenza nel post-sisma 2016-2017.

Senza voler in questa sede entrare nel merito delle diverse soluzioni adottate e delle rispettive criticità (Emidio di Treviri, 2018), è possibile tuttavia evidenziare alcune tensioni che percorrono il lavoro e che emergono in forme diverse dall'analisi. Queste tensioni sono di tre tipi: legate al tempo, allo spazio e alla struttura sociale (Olori, 23); distinzioni solo

analitiche: nella realtà i fenomeni e i processi analizzati mostrano l'intreccio inscindibile di tutti i fattori.

Il *campo temporale* è stato individuato come un'arena utile alla comprensione di ciò che è accaduto: in particolare è profilata una duplice tensione riassumibile in due coppie di opposti concettuali: arresto/accelerazione e provvisorietà/permanenza. L'arresto è individuabile nel come il post-terremoto abbia corrisposto per gli sfollati sostanzialmente a una *sospensione* della vita reale, scandita dall'attesa del momento in cui si tornerà in possesso delle proprie esistenze. Una sospensione spesso consumata in un tempo vuoto scandito da ritmi esistenziali minimali, come il pasto, su cui allo stesso modo manca un controllo. Una sospensione che spesso coincide con la medicalizzazione del disagio, giustificabile nel breve periodo e nei casi più estremi, ma in prospettiva allineata a una visione «governamentale» del soggetto, crocevia di saperi esperti che leggono il disagio in termini di patologia su cui intervenire tecnicamente (Caroselli et al., 2018).

L'opposto concettuale è individuabile nel come il sisma abbia determinato un precipitare di eventi, un'accelerazione dei processi che erano già in atto, ma cui gli interventi attuati per rispondere alla crisi hanno fatto cambiare velocità, comportando fenomeni di esacerbazione di alcuni trend socio-economici nel post-disastro (Saitta, 2015). Caso emblematico è lo spopolamento della montagna a favore della costa e della città, processo in corso da tempo anche in queste zone ma cui il terremoto e il management dell'emergenza imprimono una spinta significativa. Come mostrato nell'immagine 4.8 la maggioranza delle strutture ricettive sono collocate sulla costa adriatica, il che ha comportato un allontanamento in molti casi considerevole della popolazione dai propri luoghi di residenza. Il prolungamento di questa condizione ha fatto sì che, con il passare del tempo, per un numero elevato di abitanti svanisse la prospettiva di un ritorno e che venissero pensate ed immaginate delle «nuove vite» nei «nuovi luoghi» (D'Angelo et al., 2018).

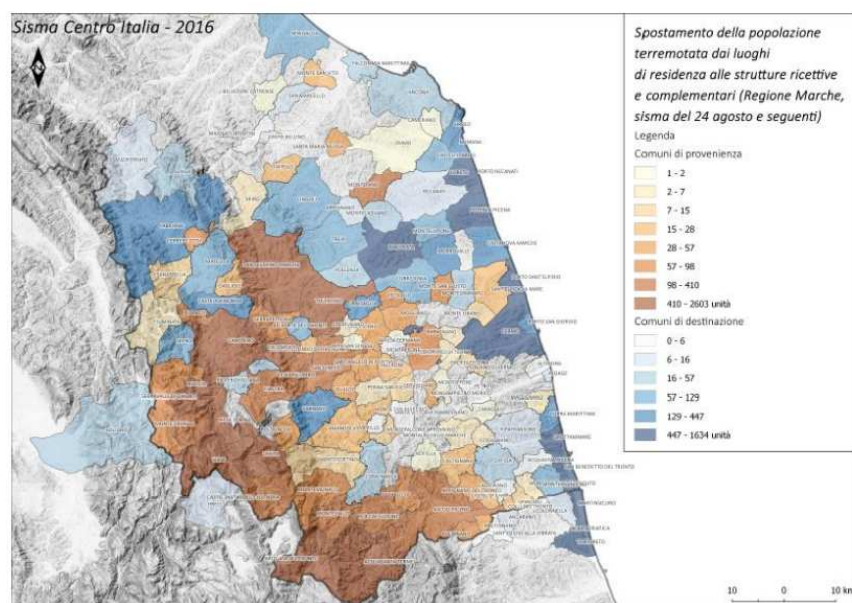
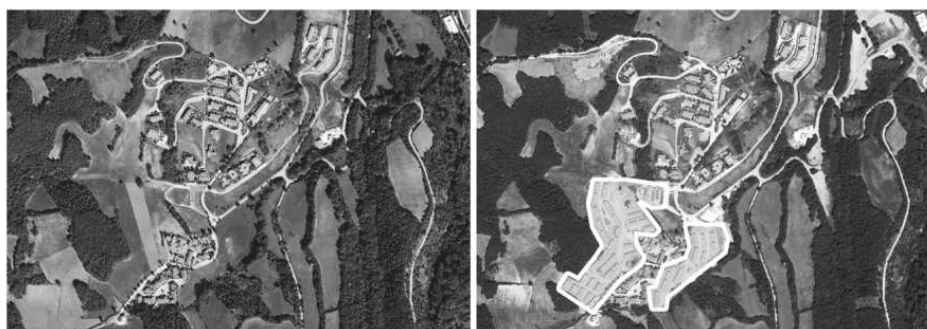


Immagine 4.8: Spostamento della popolazione terremotata dai luoghi di residenza alle strutture ricettive o complementari. Fonte: D'Angelo et al., 2018.

Meno prevedibili e per questo particolarmente significativi sono gli impatti delle azioni a sostegno materiale e finanziario delle attività agricole. In un contesto già segnato da una costante divaricazione tra piccola attività a conduzione familiare e impresa medio-grande in termini di capacità di allineamento alle politiche nazionali e comunitarie (Sotte, 2017), l'intervento post-emergenziale ha ampliato velocemente la forbice tra chi era in grado di intercettarne le opportunità, anche quando poco o nulla ha sofferto dal terremoto, e chi mancava invece dei mezzi e a volte persino della qualifica formale per accedervi. Infatti, da un lato, le ordinanze del Commissario Straordinario continuavano ad individuare il requisito di *imprenditorialità* del soggetto richiedente che ha determinato l'esclusione di quegli allevatori che, non avendo i requisiti «imprenditoriali», non hanno potuto richiedere i MAPRE, ossia le stalle provvisorie, né il rimborso delle spese affrontate per gli interventi di messa in sicurezza delle loro strutture. Come evidenziato da Breglia et al. (2018), «l'impossibilità di accedere agli interventi emergenziali in assenza di partita Iva, sebbene formulata nei termini di una trasparenza nel calcolo del danno di stampo tecnico-burocratico, non ha quindi previsto alcuna forma di tutela per quei soggetti proprietari di animali legati a una economia locale informale o a una produzione tesa a soddisfare le esigenze interne alla famiglia».

Secondariamente, anche le diverse traiettorie di accesso ai fondi dei diversi operatori colpiti – della Pac principalmente - ha comportato una profondizzazione della forbice. Infatti il meccanismo del disaccoppiamento su cui si basa la PAC ha permesso alle aziende beneficiarie dei fondi di fronteggiare bene l'emergenza grazie alle iniezioni costanti di liquidità, creando una situazione paradossale (ibidem). Infatti, le aziende medie e grandi danneggiate (o meno) dal sisma hanno continuato a ricevere liquidità risultata indispensabile per far fronte all'emergenza, mentre piccoli produttori hanno dovuto fronteggiare l'emergenza oltre che con i danni subiti anche partendo da una situazione iniqua di contribuzione spaziale, in cui quelli erogati a valle risultano superiori rispetto a quelli che vengono recepiti dalle aree interne (Sotte, 2017).

Provvisorietà/permanenza, ossia la seconda coppia concettuale analitica per leggere il post-disastro del sisma 2016-2017, all'interno della traiettoria *temporale*, segna tutta la vicenda delle scelte connesse alla ricollocazione delle popolazioni e agli interventi urbanistici nelle aree terremotate. Questo evidenzia Pellizzoni (2018) «più sono precari e provvisori gli interventi e più questi generano disagi; più si cercano soluzioni confortevoli e urbanisticamente organizzate e più esse richiedono interventi strutturali discutibili e di difficile e costosa rimozione. Il dilemma si acuisce, naturalmente, quanto più la transitorietà si prolunga, i tempi della ricostruzione si fanno incerti e persino interventi basilari come la rimozione delle macerie vengono procrastinati». È il caso ad esempio delle Soluzioni Abitative di Emergenza e di tutte le aree pensate per ospitare i servizi alla persona e alle attività commerciali, la cui provvisorietà è risultata tutt'altro che scontata. Infatti, le opere di urbanizzazione realizzate per tali opere, l'ampiezza degli agglomerati e la totale assenza di piani di dismissione, scelte operate in regime di deroga paesaggistica grazie alle ordinanze commissariali, fanno guadagnare nel 2018 secondo i dati ISPRA alle aree colpite dai sismi la maglia nera per il consumo di suolo in Italia.





Immagini 4.9: Impatto territoriale dei campi SAE a Collemagrone (Amatrice) e Accumoli.
Fonte: Barra *et al.*, 2018.

Oltre alla dimensione temporale, come abbiamo anticipato, è possibile individuare il *campo spaziale* come crinale che individua le categorie di prossimità/lontananza. Infatti, molte delle problematiche individuate dalla ricerca (Emidio di Treviri, 2018) sono riconducibili alla gestione centralizzata e burocratica degli interventi, i quali sia a livello regolativo sia nelle soluzioni tecniche, hanno mostrato una scarsa considerazione per le peculiarità dei luoghi e delle situazioni, in cui quello che è definito il «sapere locale» viene scavalcato a favore della progettazione top-down (Olori, 2023). Esemplicativi di ciò sono il non aver considerato, nella progettazione dei moduli abitativi da collocare in area montana, il fatto che porte che si aprono verso l'esterno possono essere bloccate dalla neve o che il riscaldamento elettrico comporti spese gravose per famiglie non abbienti o che hanno perso molte delle loro risorse; o ancora che nella progettazione dei ricoveri per gli animali si siano considerate solo alcune esigenze (D'Angelo et al., 2018).

È possibile affermare quanto la polarità spaziale offra una chiave di lettura anche per quanto riguarda il rapporto tra luoghi e situazioni ed entità più o meno “lontane” quali le regioni, i ministeri, gli organismi tecnici e le grandi aziende intervenute a sostegno di specifiche iniziative (Emidio di Treviri, 2018). Infatti, come è stato individuato, nonostante la varietà degli attori in campo, emerge una progettazione degli interventi guidata da logiche astratte o funzionali più alle esigenze e agli obiettivi dei proponenti che a quelli dei destinatari o ai caratteri dei contesti applicativi, in una traiettoria di burocratizzazione totale (Graeber, 2016) e progressiva tecnicizzazione delle risposte.

Infine, l'ultima traiettoria è il tipo di organizzazione sociale del post-disastro. Che si sia preferito agire direttamente o trasferire risorse liberamente gestibili dai beneficiari, la

logica maggioritaria è stata quella di un intervento cosiddetto *a pioggia*, un trattamento uniformante delle diverse situazioni attraverso indicatori formali.

Caso emblematico è il CAS (Contributo di Autonoma Sistemazione), ideato come strumento flessibile di supporto agli interventi di ripristino delle proprietà, ma utilizzato a tale scopo in misura limitata, dato che in molti casi si è trasformato in forme di sostituzione, sostegno o surplus al reddito (D'Angelo et al.). È possibile individuare la stessa logica sul tema sopra citato degli interventi di supporto all'agricoltura, e in generale l'insufficiente considerazione delle differenze socio-economiche e territoriali delle aree colpite.

La presunta uguaglianza dei cittadini a fronte di un disastro, e la corrispettiva uniformità della risposta emergenziale, mostrano come l'evento calamitoso sia sia tradotto nei fatti in una riproduzione e amplificazione delle disuguaglianze pre-esistenti, confermando quanto da un lato le condizioni pre-esistenti nonché la risposta del management emergenziale siano fattori determinanti nelle traiettorie delle popolazioni e dei territori colpiti, avvalorando un'interpretazione del concetto di vulnerabilità relazionale (Pellizzoni, Osti, 2013) e dinamica (Wilches-Chaux, 1993).

Quello si mette in campo all'interno del post-sisma del Centro Italia, così come individuato dal lavoro di ricerca condotta con il collettivo Emidio di Treviri, è che ciò che caratterizza questo contesto non è tanto il realizzarsi di uno *stato di eccezione* - ossia quella situazione in cui la legge si autosospende, vige senza applicarsi, lasciando campo aperto alla decisione sovrana, arbitraria senza arbitrio, quella del governo dell'emergenza appunto - caratterizzato dalla *sospensione* della norma. Il sisma del 2016-2017 si caratterizza per la sua *proliferazione*, sotto il segno di una burocratizzazione e tecnicizzazione che sottraggono spazio all'azione propriamente politica, per allargare a dismisura lo spazio della pura governance, l'amministrazione in quanto tale, una *governance senza governo* (Guarino et al., 2018). Tuttavia la depoliticizzazione appare come atto politico, in quanto nasconde l'elemento di scelta che è sottostante anche alla questione più tecnica. La dispersione dell'intervento in mille rivoli singolarmente razionali e giustificabili ma complessivamente acefali, o più chiaramente facenti capo alla logica *necessitante* che è andata gradualmente imponendosi nel governo delle cose e delle vite (Pellizzoni, 2018), ha caratterizzato fortemente la gestione del post-emergenza.

4.2.2.1 L'acuirsi dei processi di svuotamento e invecchiamento del cratere

A distanza di alcuni anni dalle analisi condotte dal gruppo di ricerca Emidio di Treviri e riportate all'interno del volume *Sul fronte del Sisma*, è particolarmente evidente l'intensificazione delle parabole socio-territoriali in corso nel lungo post-sisma dell'Appennino centrale, che già si potevano individuare a partire dall'accelerazione delle tendenze di spopolamento che si erano via via strutturate nel lungo-post sisma. Secondo la letteratura, i territori colpiti da calamità socio-naturali perdono popolazione per effetto di una dinamica negativa sia di tipo naturale sia migratorio (Ambrosetto, Petrillo, 2016):

La dinamica naturale viene segnata oltre che dall'improvviso aumento del numero di morti, rispetto all'ammontare totale della popolazione, anche da una diminuzione delle nascite, spesso dovuta al rinvio della decisione di avere un figlio. Tra le modificazioni più rilevanti indotte nello stile di vita dei residenti dalla perdita delle case e/o del lavoro vi è il trasferimento della dimora abituale. Questo avviene sia nel breve periodo sia nel medio anche a causa della lentezza della ricostruzione (Reynaud et al., 2020).

Gli effetti del terremoto sugli andamenti demografici dell'area colpita non sono immediatamente individuabili, poiché come detto questi territori sperimentavano già una parabola discendente prima dell'evento. Infatti, i comuni dell'area si connotano per un'età media più elevata, e ciò implica un indice di vecchiaia e dati sullo spopolamento significativamente più elevati a confronto con il dato italiano.

Similarmente al caso del terremoto dell'Aquila (Pesaresi, 2017; Reynaud, Miccoli, 2018), anche nel caso del Centro Italia l'evento sismico e in modo incisivo la gestione delle fasi di emergenza e ricostruzione hanno di fatto enfatizzato processi di spopolamento – e invecchiamento – già in essere. Secondo i dati dell'Istat la popolazione residente nell'area del cratere si è ridotta a seguito del sisma del 6,3% tra il 2016 e il 2022, pari a circa 36.600 persone. I cartogrammi realizzati da Benassi *et al.* mostrano il tasso medio annuo di crescita della popolazione relativi ai periodi 1981-1991, 1991-2001, 2001-2011 e 2011-2019 mettendo in luce come a livello di singolo comune la popolazione residente sia aumentata/diminuita secondo precisi *pattern geografici* definiti in modo costante nel tempo, «evidenziando come la marginalità spaziale si traduca spesso in fragilità demografica» (Benassi et al., 2019).

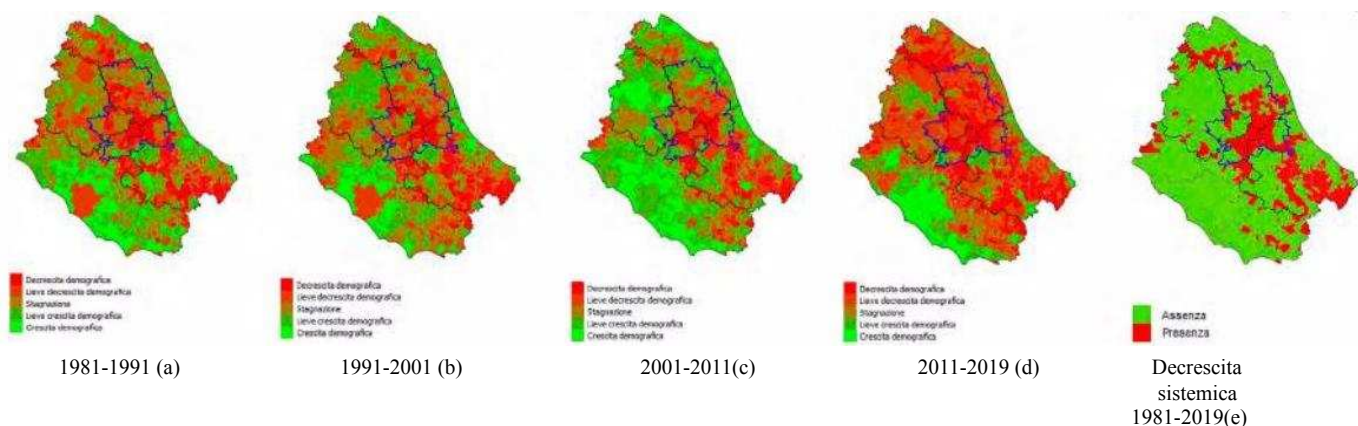
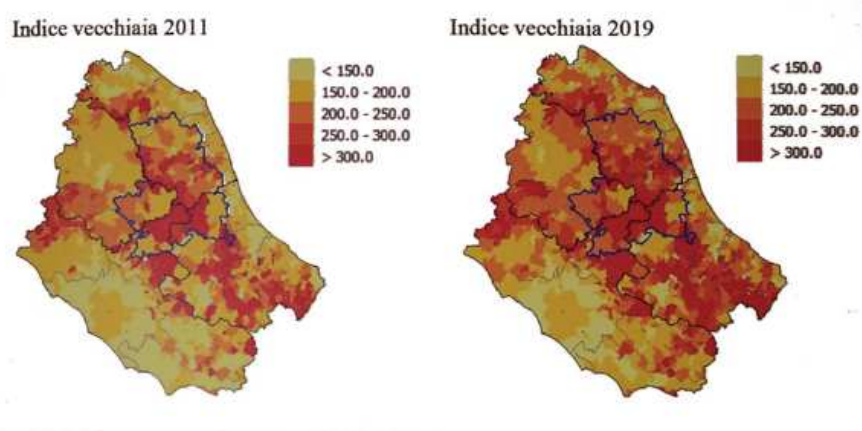


Figure 4.9: Relazione tra marginalità spaziale e demografica. Fonte: Benassi et al., 2019.

La combinazione tra fragilità demografica e marginalità spaziale è particolarmente evidente nella quinta mappa la quale si riferisce alla presenza/assenza di una situazione di decrescita demografica sistemica, che riguarda il 44,2% dei comuni della zona del cratere. Ossia, in un trend demografico decrescente così come si evidenzia nelle prime quattro mappe, è possibile individuare come a diminuire in modo appunto *sistemico* sia proprio l'area ricompresa per la maggior parte nel cratere sismico.

Relativamente all'indice di vecchiaia nel 2011 e nel 2019 (Immagine 4.10) si evidenzia quello che si può definire l'effetto «trascinamento» dei comuni con livelli già alti nell'indice, e che hanno generato un incremento sui comuni limitrofi. I comuni dell'area con indice di vecchiaia superiore a 300 (oltre 300 over 65 ogni 100 giovani 0-14 anni) sono passati infatti da 36 nel 2011 a 50 nel 2019, soprattutto nelle province di Rieti, Ascoli Piceno e Fermo.



4.10: Indice di vecchiaia. Fonte: Benassi et al., 2019.

Affinando maggiormente l'analisi, come fatto in uno studio condotto per Banca d'Italia e pubblicato ad Aprile 2023, è possibile andare oltre la parabola discendente del trend demografico, per cercare di individuare l'*effetto terremoto* (Dottori, 2023). Infatti, fornendo il confronto con il solo dato nazionale un'immagine parziale, lo studio ha utilizzato un approccio empirico che ha confrontato l'area del cratere con altri territori che, al netto di variabili di controllo, fino al verificarsi del sisma avevano mostrato un andamento demografico simile.

È possibile così identificare il punto di svolta nel terremoto, che nei comuni del cratere ha generato gli scostamenti negativi significativi. A sei anni di distanza dal sisma, infatti, l'impatto negativo sulla popolazione è stimato intorno a 2,4 punti percentuali, pari a quasi i due quinti del calo effettivamente realizzatosi. Tuttavia, il decremento demografico è stato più forte – 4.5 punti percentuali – laddove i comuni hanno subito più danni (*ibidem*), ossia in quei territori in cui il pattern fragilità demografica-marginalità spaziale individuati prima (immagine 4.9) erano più evidente già prima del sisma. Si veda ad esempio il caso di due aree marchigiane del cratere tra le più colpite, ossia le Unioni Montane del Tronto-Valfluvione e quella dei Sibillini: queste constatano una emorragia di abitanti dall'entroterra che si attesta sul 2% l'anno (>203 UM-Sib, >238 UM-Tronto) rispetto ai 9.820 abitanti della prima e i 14.916 della seconda.

L'analisi di Dottori dà un ulteriore spunto di riflessione interessante, sempre relativizzando la dimensione demografica con il numero degli sfollati. In particolare, nei Comuni maggiormente danneggiati, l'impatto negativo sul decremento demografico si è verificato nell'immediato e con un'intensità significativa, mentre i comuni con minori danni riscontrati, hanno iniziato a risentire di questa dinamica decrescente negli anni più recenti. Questo dato, se letto congiuntamente con i dati sulla ricostruzione fisica (Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma Sisma, 2023), in cui le domande per la ricostruzione privata si attestano intorno al 53% del numero atteso (il 39% in valore) e i cantieri conclusi si trovano ancora a percentuali contenute, fa inevitabilmente prefigurare effetti significativi sui trend demografici.

4.2.3 Lo stato della ricostruzione, in prospettiva di sviluppo

Laddove, all'indomani dal sisma, la volontà espressa dal Premier Renzi era di una ricostruzione «dov'era com'era», perché «da un terremoto si esce se c'è uno spirito di

comunità», in un intervento austero, «senza promesse e senza show, che renderà i territori più belli di prima»⁴², l'analisi di governance e ricostruzione hanno mostrato tutt'altre traiettorie. I dati sullo spopolamento del cratere visti nel paragrafo precedente devono essere letti infatti congiuntamente con i dati relativi allo stato della ricostruzione fisica. La dilatazione dei tempi dell'emergenza e della ricostruzione ha nei fatti aumentato la possibilità che si verificassero fenomeni di path-dependency nelle scelte da parte degli sfollati rispetto alle proprie traiettorie di vita, accelerando i fenomeni di spopolamento già in atto nei territori colpiti dal sisma.

	Abitazioni principali	Abitazioni non principali	«Fuori cratere»
L'Aquila 2009	100% (ord. 3779 e 3790/2009)	80% (max 80.000 euro) (ord. 3779 e 3790/2009)	80% (max 80.000 euro) (ord. 3779 e 3790/2009)
Emilia-Romagna 2012	100% (ord. 51 e 86/2012; 14/2016)	50% – 100% (ord. 51 e 86/2012; 14/2016)	50% – 100% (ord. 51 e 86/2012; 14/2016)
Centro Italia 2016-2017	100% (d.l. 189/2016; ord. 8/2016)	100% (d.l. 189/2016; ord. 8/2016)	50% (100% se nei centri storici/ borghi) (d.l. 189/2016; ord. 8/2016)

Tabella 4.11: Sintesi dei principali regimi di indennizzo negli ultimi tre sismi.

Fonte: Balducci et al, 2021.

Infatti, seppur i regimi di indennizzo previsti nel caso del sisma Centro Italia prevedano una titolarità al 100% del contributo di ricostruzione anche ai titolari di seconde case (si veda tabella 4.11), individuando quindi una platea molto ampia di percettori dei contributi, e nonostante un'accelerazione importante impressa dalla semplificazione della struttura commissariale sotto la guida di Giovanni Legnini, si può vedere (Immagine 4.12) che a distanza di quasi 7 anni il solo 53% delle potenziali richieste è stata presentata⁴³.

⁴² Terremoto 24 agosto 2016, «Video speciale Repubblica», 23 settembre 2016.

⁴³ Questo dato e quelli che seguiranno fanno riferimento al *Rapporto sulla ricostruzione sisma 2016 - Maggio 2023*, Realizzato dagli uffici della Struttura Commissariale Sisma 2016.

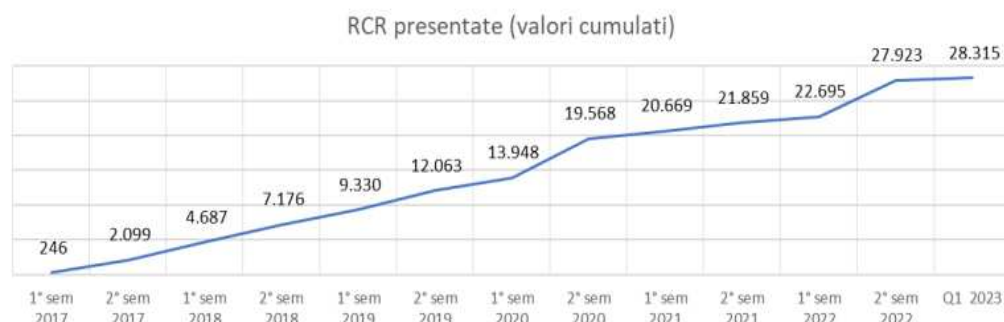


Immagine 4.12: Domande ricostruzione. Fonte: Rapporto Ricostruzione - maggio 2023.

Per la ricostruzione delle aree del centro Italia interessate dal sisma nel complesso sono 50mila le potenziali richieste di contributo attese, per un valore stimato di 20 miliardi di euro. Nel primo quadrimestre del 2023 le Richieste di Contributo per la ricostruzione presentate da soggetti privati per gli immobili residenziali o produttivi danneggiati dal Sisma 2016 ammontano a 28.315, per un importo complessivo di 10 miliardi e 448 milioni di euro. Le richieste approvate dagli Uffici Speciali per la Ricostruzione rappresentano quasi il 58% di quelle presentate (pari a 16.680), determinando la concessione complessiva di oltre 6 miliardi di euro e la liquidazione di 2,8 miliardi di euro. I cantieri conclusi rappresentano il 53% di quelli autorizzati 31 % rispetto alle richieste attese.

Secondo l'ultimo dato disponibile per l'anno 2022 sono ancora complessivamente 14.211 i nuclei familiari, dislocati in 294 comuni, che usufruiscono di una forma di assistenza abitativa. Si tratta complessivamente di oltre 30 mila cittadini, persone che da ormai quasi 7 anni vivono una condizione di temporaneità abitativa. In particolare, di questi oltre 14 mila nuclei 10.287 beneficiano del Contributo di autonoma sistemazione, 3.408 di una Soluzione abitativa di emergenza (Sae) e 516 di altre forme di assistenza (compresi i moduli Mapre).

I dati sulla ricostruzione pubblica appaiono del tutto disarmanti, poiché solo il 7.2% può dirsi concluso, mentre il 44% deve essere ancora avviato (Tabella 4.13).

STATO:	ABRUZZO	LAZIO	MARCHE	UMBRIA	Totale	%
DA AVVIARE (fasi F0-F1)	156	232	933	124	1445	44,9%
IN CORSO (fasi F2-F6)	254	241	720	322	1537	47,9%
CONCLUSI (fasi F7-F8)	19	28	171	15	233	7,2%
Totale	429	501	1824	461	3215	100%

Tabella 4.13: Dati sulla ricostruzione pubblica. Fonte: Rapporto Ricostruzione - giugno 2023.

Il paradigma del *dov'era com'era*, con cui ancora tutt'oggi si sta procedendo, ha determinato una stima aggiornata dell'impegno pubblico relevantissima, che si aggira intorno ai 27 miliardi, in cui i soli danni al patrimonio privato ammontano a 19,4 miliardi, a cui vanno aggiunti i 6,1 del pubblico e 970 milioni per le chiese.

Come abbiamo visto, sin dalle prime fasi - già ben presente, ma ora accelerato (Saitta, 2015) - nell'intreccio con altre dinamiche strutturali come l'invecchiamento della popolazione, la carenza di welfare territoriale e la crisi di alcuni settori produttivi, era il distacco degli abitanti dal proprio territorio. Inizialmente forzato dai dispositivi di displacement dell'emergenza, questo va quindi consolidandosi con l'individualizzazione dei percorsi dei terremotati dentro i percorsi burocratici della lentissima ricostruzione. Tuttavia, questo processo di sospensione si confronta inevitabilmente anche con i processi istituzionali e di governo del territorio che hanno caratterizzato queste aree negli ultimi anni, così come descritti nei capitoli precedenti:

Il processo di accentramento del potere e frammentazione sociale che ha investito la società italiana negli ultimi 20 anni e che si è rivelato particolarmente veemente nelle zone fragili del paese, assume i contorni dell'ineluttabilità nel contesto del cratere dell'Appennino Centrale. Qui il processo si è sovrapposto e moltiplicato con l'indebolimento delle comunità locali dovuto ai processi di displacement post-emergenza e alla selva di dispositivi normativi che hanno invalidato i tentativi di ri-assemblamento dell'infrastruttura sociale (Olori, 2023).

E quindi quella che pare configurarsi nel lungo post-sisma è una crisi dell'abitare ben più profonda del semplice tema della presenza fisica degli abitanti, la quale va a interrogare direttamente la composizione sociale del territorio e le differenti capacità di partecipazione ai processi in atto, per quello che riguarda gli attori e le loro diverse prospettive sul futuro, che tardava ad arrivare (Mariani, 2022). È infatti dentro a questo lungo spazio di sospensione, che iniziano a intravedersi e a mettersi in pratica processi di patrimonializzazione e turistificazione all'interno meccanismi di accelerazione più strettamente rivolti allo sviluppo e alla ripresa socio-economica dei territori colpiti, come vedremo nei capitoli successivi.

Conclusioni

Il disastro socio-naturale che ha colpito l'Appennino Centrale tra il 2016 e il 2017 è uno dei più significativi eventi sismici sia per l'estensione dell'area colpita sia per le particolari aree che in cui si realizza, per lo più aree interne e montane, che quindi già prima del terremoto erano caratterizzate da processi di marginalizzazione e fragilizzazione socio-economica.

È all'interno di questo processo precedente al disastro, configurato nelle sue diverse dimensioni nei capitoli precedenti, che si è inteso osservare il sisma in oggetto, all'interno di un approccio alla Disaster Research che concepisce il disastro come un *continuum*, tenendo conto di quelle condizioni antecedenti all'evento disastroso che configurano la società, il suo rapporto con l'ambiente e con la dimensione politica della stessa (Kreps, 1995). Questo focus sulle condizioni precedenti al disastro appare ancor più rilevante quando i disastri naturali colpiscono le aree marginali, escluse dalle principali dinamiche economiche, come ad esempio le aree interne del paese. In questi casi le disuguaglianze spaziali e sociali preesistenti non fanno altro che amplificare le difficoltà tipiche dei processi di ricostruzione urbana e rigenerazione territoriale.

Questo diviene ancor più evidente, come nel caso oggetto di analisi, in considerazione del fatto che la gestione emergenziale messa in campo, in un quadro complessivo di proliferazione di soggetti e norme, e verticalizzazione sulla figura del Commissario Straordinario, comportano il dispiegarsi di una governance che risulterà incapace se non direttamente corresponsabile dell'esacerbarsi dei trend preesistenti, primo tra tutti lo spopolamento della montagna appenninica.

Capitolo quinto. Terremoto e sviluppo nel post sisma del Centro Italia. Origine di un tema e prime accelerazioni

5.1 Lo sviluppo nel post-sisma del Centro Italia: un'introduzione

Come si è evidenziato nel capitolo precedente, la gestione verticalizzata dell'emergenza nel contesto del sisma Centro Italia, soprattutto poiché ancorata in contesti rurali e marginali, ha di fatto esacerbato processi socio-territoriali già in atto prima dell'evento catastrofico, imprimendogli inedita velocità.

All'interno del dibattito internazionale è ormai consolidata una visione sui disastri legata a quella di capitalismo. Questo approccio è stato innescato e ha impegnato le pluriennali ricerche dell'attivista canadese Naomi Klein in merito a quello che definirà il *capitalismo dei disastri*, rese pubbliche in quella che è divenuta una pietra miliare delle scienze sociali in merito alle politiche neoliberali e al mondo globalizzato, ossia *Shock Economy: l'ascesa del capitalismo dei disastri*⁴⁴ (2007). Quella che Klein definisce la *dottrina dello shock* è la pratica, individuata in differenti contesti, che consiste nell'«attendere il verificarsi di una grande crisi o di un grande shock, quindi sfruttare le risorse dello Stato per ottenere un guadagno personale, mentre gli abitanti sono ancora disorientati» (Klein, 2007). Nelle logiche neoliberali che costituiscono il nucleo del sistema capitalista contemporaneo, Klein individua una propensione ad approfittare di momenti di trauma collettivo per istituire misure radicali di *ingegneria sociale ed economica*. Con Klein (2007)

⁴⁴ Il concetto di capitalismo dei disastri elaborato da Klein, pure avendo il pregio di aver fatto conoscere al grande pubblico «l'uso strumentale che delle catastrofi per far avanzare gli interessi politici, ideologici ed economici di élite capitalistiche nazionali e transnazionali» (Centemeri, Olori, 2023), non è esente da problematizzazioni. Tra queste troviamo quelle espresse da Peter Wisner, il quale individua nella troppa semplificazione del modello uno dei limiti della teoria di Klein. Egli sottolinea che, mentre è vero che alcune élite possono trarre vantaggio da situazioni di crisi, ciò non spiega completamente come le diverse società rispondono ai disastri. Per Wisner, è fondamentale riconoscere l'interazione di una serie di fattori economici, sociali, politici e culturali che influenzano l'esito di un disastro. Wisner è uno degli autori principali dell'approccio sul post-disastro legato alla *vulnerabilità*, che pone quindi l'accento sull'importanza delle condizioni preesistenti che rendono le popolazioni vulnerabili ai disastri. Nella sua critica a Klein, Wisner sostiene che la teoria del "capitalismo dei disastri" non affronti adeguatamente queste vulnerabilità strutturali, e non riesca a considerare come le disuguaglianze preesistenti contribuiscano a modellare la risposta ai disastri.

viene per la prima volta esplicitata la connessione tra sospensione della norma, stato d'eccezione e applicazione della tabula rasa (Olori, 2016). Questo fenomeno è stato riscontrato dall'autrice in numerosi contesti: in seguito all'occupazione statunitense dell'Iraq, dopo il catastrofico tsunami del 2004 in Sri Lanka o, in modo esemplare, in seguito all'uragano Katrina che nel 2005 devastò New Orleans, comportando una definitiva evacuazione dei ceti meno abbienti dal centro storico della città e azzerando il tessuto sociale preesistente.

È così che, con il suo drammatico manifestarsi, la *natura* finisce per offrire opportunità uniche all'industria edile o turistica, promotrici del capitalismo avanzato, in cui paura e disordine divengono i «catalizzatori per ogni nuovo balzo in avanti» (Klein, 2007). La società devastata da un evento catastrofico diviene il foglio bianco, il piano liscio o tabula rasa (Olori, 2016) appunto, sopra cui disegnare un nuovo futuro.

La pubblicazione di Klein sarà di ispirazione per un vasto movimento di scienziati sociali che utilizzeranno il concetto di «capitalismo dei disastri» in contesti diversi (Alexander, 2010); essi evidenziano il legame tra emergenza e dispositivo speculativo, nonché anticipano il dibattito sull'accelerazione delle dinamiche socio-spaziali nel post disastro. Una tendenza, quest'ultima, oggi assai presente nelle consapevolezze e negli approcci degli studiosi dei contesti catastrofici che, come abbiamo visto, mira a considerare il tempo del disastro e quello che segue come «acceleratori» o «aumentatori» di realtà:

Sarebbe a dirsi, impiegando un'immagine forse un po' abusata, che essi [i disastri, NdA] sono cartine tornasole delle tendenze e dei rapporti sociali attivi nelle zone colpite da un evento indesiderato. Non di rado, infatti, la disomogeneità con cui i danni materiali si presentano nei differenti settori di un'area afflitta da cataclisma, oppure il tipo di intervento riparativo che lo Stato o le altre istituzioni prospettano, dicono molto [...] sul regime socioeconomico dentro cui gli avvenimenti maturano (Saitta, 2015).

È così che anche il progetto di sfollamento dei pescatori dalle coste dello Sri Lanka, per lasciare spazio a quella che sarebbe divenuta una prestigiosa località turistica, si rese evidente in maniera amplificata nel post-tsunami, nonostante fosse un processo esistente già da molto prima dell'onda anomala. Per questo motivo, gli esiti di un disastro possono dire molto circa il rapporto che intercorre tra la zona colpita e il centro politico (Saitta, 2015). Le scelte effettuate dalle amministrazioni e il *modus operandi* della ricostruzione evidenziano

gli interessi che prevalgono nelle politiche messe in atto per la rigenerazione di un territorio: se domini, ad esempio, una logica intimamente privata oppure pubblica (Gotham, Greenberg, 2014), se vi siano interessi speculativi di espandere le aree urbanizzate o da urbanizzare; se vi siano discriminazioni socioculturali insite nelle ideologie di chi, in quel momento, governa il processo di ripresa⁴⁵.

Il momento della tabula rasa è il pretesto per l'avviamento di un importante processo insito nella gestione dell'emergenza: la sospensione della norma. Nella fase post-emergenziale, lo stato di shock collettivo permette al trauma e all'instabilità di invadere anche il campo giuridico e burocratico. È qui che le emergenze si configurano come occasioni per aggirare le procedure burocratiche, imponendo sulle comunità colpite dal disastro uno «stato d'eccezione» volto a sospendere la norma (Agamben, 2005), interrompendo i normali rapporti di cittadinanza e permettendo, tramite un ricco sistema di deroghe, di sorvolare, per esempio, sui precetti di tutela ambientale e paesaggistica, come visto ad esempio nel caso delle Soluzioni Abitative di Emergenza nel capitolo precedente.

Ciò accade con più vigore in quelle zone ove le disuguaglianze territoriali sono più radicate: le periferie delle grandi città, i quartieri suburbani, i territori rurali e montani possono così trasformarsi in zone d'avanguardia (Petrillo, 2018). Aree fragili e considerate «arretrate», o territori più resistenti alla spinta del capitale diventano i laboratori per la sperimentazione di un nuovo progresso all'insegna della globalizzazione: città e territori meno sviluppati o che hanno perso la propria competitività vengono rifunzionalizzati per lo sviluppo dei luoghi dominanti (Brenner, 2016) e, non di rado, divengono spazi di speculazione e saccheggio (Saitta, 2015).

Nel caso dell'Appennino del Centro Italia, come vedremo nei capitoli successivi, piuttosto che di *shock* è più opportuno parlare di un *capitalismo eccitato*, dopato dal post-disastro: se per Klein la *shock e sgomento* è quella condizione che permette l'imporsi di riforme e cambi di regimi esogeni che militarmente accompagnano le strategie di *accumulazione per espropriazione* (Klein, 2007), «ciò che desumiamo dall'osservazione [del sisma del Centro Italia, NdA] è piuttosto quella di uno scenario dove gli attori forti ne escono eccitati, mentre quelli minori, disorganizzati o vinti dalle retoriche egemoniche, introiettano

⁴⁵ Su quest'ultimo aspetto, ne sono un esempio gli esiti diversificati degli uragani che – in momenti diversi della storia – hanno colpito gli Stati Uniti: nella fase di post-disastro avvenuto nel corso del new deal di ispirazione keynesiana perseguito da Roosevelt, si verificò un modo di ridisegnare lo spazio urbano secondo modalità inclusive e rispettose dell'ambiente naturale. Al contrario, negli anni del neoliberalismo bushiano, gli interventi post-emergenziali avevano avuto l'effetto di riprodurre e intensificare le originarie sacche di segregazione e privazione di un segmento della popolazione (quella afroamericana) già ampiamente discriminata dal sistema di welfare in vigore precedentemente all'avvento dell'uragano Katrina (Saitta, 2015).

la direzione escludente della storia nella riconfigurazione di paesaggi cui loro non parteciperanno» (Olori, 2023).

Ai fini della discussione che si vuole sostenere appare rilevante evidenziare come il tema dello sviluppo sia stato posto all'interno della discussione sul post-sisma del Centro Italia. Il cratere sismico, come già evidenziato, insiste su aree che sono definite interne e montane, le quali soffrono processi di infragilimento socio-economico e ambientale, cui il sisma ha impresso un'accelerazione (Saitta, 2015). Anche per questa ragione, all'interno del discorso pubblico innescatosi con il terremoto emerge con forza la questione che alla ricostruzione fisica si debba associare la *ricostruzione sociale ed economica* delle aree colpite. “*Laboratorio Appennino*”, oppure “*Se si salva l'Appennino si salva l'Italia*” sono solo alcuni degli slogan che compaiono nel dibattito pubblico, iniziando a riempire le testate giornalistiche e i convegni che si succedono. Ad agire queste retoriche sono da un lato i vari livelli dell'apparato pubblico (mesolivello regionale, struttura commissariale, etc.), dall'altro un composito mondo di attori della scena economica locale con un forte afflato di soggetti di tipo ibrido o *lobbistico* come Fondazioni e Istituti di ricerca privati.

Le traiettorie dello sviluppo nel post-sisma, alimentate in primis da una materiale esigenza di ripristinare le funzioni produttive di una vasta area, vanno interpretate nel loro dispiegarsi all'interno del più ampio dibattito sulle aree interne e montane già descritto nei capitoli precedenti. Gli interventi pubblici orientati alla ripartenza economica infatti non possono dirsi esenti da un contesto in cui si danno due importanti accelerazioni congiunturali: la SNAI, dedicata a interventi politico-organizzativi geograficamente circoscritti alle aree interne; la crescita di attenzione verso le aree non-urbane ricevuta durante e in seguito all'evento pandemico, con una sempre maggiore domanda - prettamente urbana - di spazi aperti *incontaminati* (Bindi, 2021).

È anche grazie a queste congiunture strutturali, oltre che alla concreta necessità di re-immaginare i contesti produttivi, che lo *sviluppo* diventa immediata prerogativa per la ricostruzione in senso ampio dei territori del cratere che sperimentano un declino socio-economico accelerato dall'evento catastrofico. Ciò contribuisce all'interpretazione della crisi del terremoto dentro una prospettiva di lungo periodo, quella della marginalizzazione dei territori appenninici. Per tale ragione, il caso del Centro Italia rappresenta un osservatorio privilegiato per analizzare sia le dinamiche di sviluppo dei territori alti sia gli strumenti di governance utilizzati per far fronte alla ripresa.

5.2 Le prime accelerazioni

All'interno di uno scenario di ricostruzione stagnante, così come descritta nel capitolo precedente, e prima che si strutturi l'intervento commissariale in tema di sviluppo nel 2022 come vedremo nel capitolo successivo, è possibile individuare già nell'immediato post sisma alcune accelerazioni strettamente relative alla ripresa socio-economica dei territori colpiti.

Tra queste individuiamo due interventi che, seppur in territori diversi sotto molteplici punti di vista, ossia Castelluccio di Norcia (PG) e Amatrice (RI), mettono in luce chiaramente il rapporto tra lo stato d'eccezione che si crea durante la fase di emergenza e ricostruzione e l'affermarsi di strategie di rilancio economico e territoriale concentrate sulla vocazione turistica di questi luoghi, con una forte concentrazione di investimenti per la ricostruzione volta allo sviluppo dell'industria gastro-turistica. Amatrice e Castelluccio diventano infatti scenario di due imponenti progetti, i quali assurgono a modello per una riflessione sulle logiche che guidano e accompagnano i processi di rilancio, rinascita e sviluppo dei territori colpiti dai sismi. Secondariamente, individueremo il tentativo di importanti player locali e nazionali di avviare un'importante opera di riconversione e monocolturizzazione di terreni a noccioli nei territori colpiti dai sismi, all'interno del progetto Save the Apps della Fondazione Merloni.

5.2.1 Il food prima di tutto: il Polo del Gusto di Amatrice

Il 24 agosto 2016 Amatrice (RI) diventò suo malgrado una delle città simbolo del sisma: infatti, delle 303 vittime totali, diede il contributo maggiore con 237, circa il 10% della popolazione totale. Furono 240 edifici completamente distrutti dei 300 presenti nel centro storico del borgo (Fiorentino et al., 2017). La quasi totalità delle abitazioni e delle attività commerciali storiche venne letteralmente rasa al suolo; tra le poche eccezioni, al centro del centro storico, rimase pressoché intatta la torre di Sant'Emidio, santo protettore dai terremoti⁴⁶.

⁴⁶ Sant'Emidio d'Ascoli, martire cristiano venerato in particolar modo nell'area dell'Appennino centrale italiano, come protettore dai terremoti.



Immagine 5.1: Centro Storico amatrice oggi. Fonte: Rocco Rorandelli.

La riconfigurazione di Amatrice, vista la complessità di una ricostruzione complessiva di un comune, nonché le difficoltà che hanno caratterizzato la fase emergenziale caratterizzata dal sovrapporsi di organismi di gestione differenti, hanno delineato una nuova struttura urbanistica «a macchia di leopardo», come vere e proprie isole adibite alle diverse funzioni e necessità (D'Angelo, 2019). Laddove, la zona rossa⁴⁷ di Amatrice è rimasta lungamente inaccessibile, al di fuori, sono iniziate a comparire tutte le infrastrutture più o meno temporanee della gestione territoriale post-sismica: le attività commerciali, i servizi e le nuove forme dell'abitare.

Tra queste aree di riconfigurazione dello spazio nel post-sisma, e tra quelle più rappresentative di un modello di sviluppo che all'interno di un'accelerazione data dagli eventi catastrofici cerca di imporre l'affermarsi di strategie di rilancio economico e territoriale concentrate sulla vocazione turistica a matrice gastronomica, troviamo sicuramente il Polo del Gusto di Amatrice progettato da Stefano Boeri e finanziato dai fondi raccolti da Corriere della Sera e TG La7.

⁴⁷ Porzione di territorio in cui sono presenti strutture od altri elementi a rischio crollo che condizionano le generali condizioni di sicurezza dell'area ed in particolare la percorribilità delle strade ivi presenti. La sua definizione, perimetrazione e conseguente interdizione all'accesso è finalizzata ad evitare gravi pericoli per l'incolumità pubblica o privata dei cittadini. L'accesso alle zone rosse è consentito esclusivamente ad operatori del soccorso qualificati, nonché agli operatori tecnici preposti alle attività di verifica.



Immagini 5.2: Polo del Gusto di Amatrice. Fonte: Stefano Boeri Architetti.

Uno spazio che, all'interno di una ricostruzione immobile e di uno stallo assoluto della fase emergenziale, viene inaugurato antecedentemente al primo anniversario del sisma, il 29 luglio 2017. Uno spazio pensato per la delocalizzazione delle attività di ristorazione prima operative nel centro di Amatrice, un progetto ambizioso e dal forte impatto mediatico, assunto a modello dal suo stesso ideatore Stefano Boeri⁴⁸:

è una formula valida per tutte le zone colpite da un'emergenza o da una crisi perché si basa su un incontro virtuoso tra privato e pubblico, pragmatismo, una visione chiara del futuro di questi territori così fragili. È fondamentale mettere in campo un'architettura nuova, che sia in grado di consolidare quello che è già stato costruito e dare sicurezza a chi deve e dovrà convivere con il rischio sismico.

Negli ultimi decenni, l'offerta turistica di Amatrice si era già fortemente strutturata attorno alla tradizione gastronomica attraverso strategie di *branding territoriale* (Turco 2012). Questo rapporto nasce attraverso il contatto con la capitale, meta di rapporti

⁴⁸ <https://living.corriere.it/architettura/inaugurazione-polo-ristorazione-amatrice-stefano-boeri/>

economici e poi di emigrazione. Laddove a Roma è stata costruita la fama della loro tradizione gastronomica (Sensi 2009), negli ultimi decenni «i capitali accumulati in città sono tornati in varie forme al paese: nel secondo dopoguerra attraverso la costruzione delle seconde case, simbolo di arricchimento e motore della ripresa economica e, in seguito, attraverso l'emergere di attività di ristorazione e imprenditoria terziaria» (Braucher et al., 2022). Quello che viene definito il *popolo delle seconde case*, che ha concorso nel tempo a rendere Amatrice meta turistica (Sabatini, 2020), diventa protagonista - insieme a nuovi flussi turistici scaturiti dal nell'afflato solidaristico del post-sisma (Olori, Mariani, 2022) - di una forma di frequentazione dei luoghi ancor più temporanea e finalizzata alla fruizione gastronomica.

Il polo del gusto, la cui provvisorietà manifesta non poche perplessità, sostanzia inoltre una competizione tra le attività di ristorazione e gli esercizi commerciali. Questi ultimi, nell'attesa della ricostruzione, sono stati infatti delocalizzati in strutture distanti, difficilmente accessibili e disfunzionali, andando a incentivare un turismo *mordi-e-fuggi* che qualifica una fruizione estrattiva del territorio, promuovendo la mercificazione delle risorse locali come unica strategia di sviluppo (Braucher et al., 2022).

5.2.2 Il Deltaplano della discordia

Il secondo caso preso a mò di rappresentazione dell'accelerazione dei processi di turistificazione nel lungo post-sisma è il caso del *Deltaplano* di Castelluccio di Norcia (PG). Deltaplano è il nome attribuito al progetto di delocalizzazione delle attività commerciali ristorative presenti prima del terremoto nel centro storico di Castelluccio, e consiste in otto ristoranti e uno spazio destinato ad una scuola di volo.

Al centro dei Monti Sibillini e ai piedi del Monte Vettore, Castelluccio di Norcia si trova su una sommità posta sull'altopiano della Piana di Castelluccio. La sua storia, legata soprattutto al mondo della pastorizia e dell'agricoltura (con particolare riferimento alla celebre lenticchia) che fanno da traino all'industria turistica, che trova il suo apice durante il periodo della fioritura della lenticchia, un momento estremamente suggestivo dal punto di vista paesaggistico.

Successivamente alla scossa del 30 ottobre 2016, il 60% degli edifici di Castelluccio è stato raso al suolo e la rimanente parte ha subito danni ingenti. Solo a marzo 2019 sono

state consegnate le prime Soluzioni Abitative d’Emergenza (SAE), posizionate nei pressi del borgo, dopo un lungo periodo di stasi dovuto alle procedure della ricostruzione.

È in questo contesto che prende corpo il progetto del Deltaplano, che costituisce la prima vera opera di ricostruzione pubblica messa in campo nel territorio di Castelluccio. Definito in alcuni casi *l’eco-mostro del Pian Grande*, per via del forte impatto ecologico della struttura, l’opera «risponde alle necessità legate esclusivamente al rilancio dell’industria turistica, rendendo evidenti le priorità insite nella logica dei processi di ricostruzione» (Braucher et al., 2022).

Il Deltaplano, progettato dall’Archistar Francesco Cellini, è stata realizzata con i fondi della Protezione Civile e della Regione Umbria, in particolare i fondi pubblici destinati alla ricostruzione post-sisma. Al finanziamento si aggiunge anche una quota messa in campo dalla multinazionale Nestlè per un importo tra il 5% e il 10% del costo complessivo (di circa 2,5 milioni di euro). Nestlè è stata infatti la promotrice della campagna di crowdfunding istituita in collaborazione con TIM e il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari della Regione Umbria.

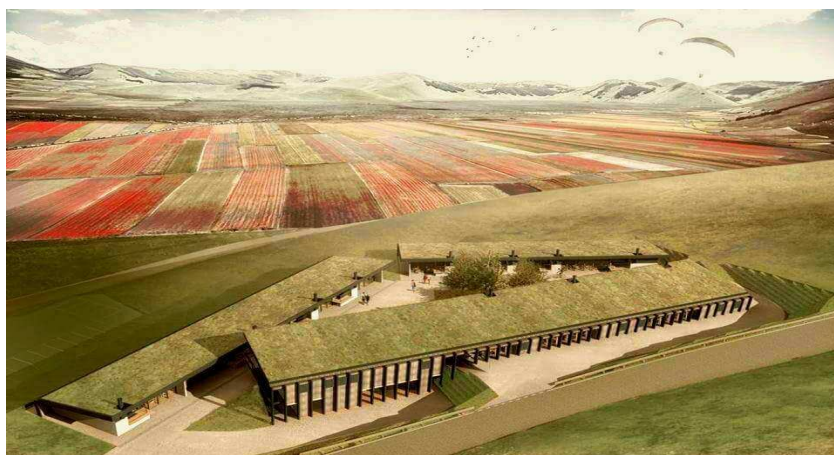


Immagine 5.3: Render del progetto della struttura di delocalizzazione del Deltaplano, che affaccia sulla fioritura della Piana di Castelluccio. Fonte: Zingales, 2018



Immagine 5.4: Deltaplano - Castelluccio di Norcia. In alto a destra la frazione di Castelluccio, in basso sulla sinistra l'area predisposta per il Deltaplano.

Fonte: Francesco Riti.

La progettazione del Deltaplano ha suscitato numerose polemiche, creando un conflitto aspro all'interno dell'arena pubblica che vedeva contrapporsi due schieramenti: da un lato associazioni locali e nazionali impegnate nella tutela del valore ambientale e paesaggistico del territorio⁴⁹, provocatoriamente etichettati come *gli ambientalisti da salotto*, dall'altra sia i promotori del progetto ossia Regione Umbria e Protezione Civile, sia parte della comunità castellucciana che, fiaccata da processi emergenziali e di ricostruzione dilatati, ha accolto con quasi unanime accettazione il progetto, acconsentendo ad una sorta di sottile ricatto del *there is no alternative* (D'Angelo, 2019).

La vicenda del Deltaplano, e delle contestazioni che ne hanno accompagnato la progettazione e realizzazione, è diventata rappresentativa di una contrapposizione che ritroveremo nel lungo post-sisma sino alle fasi più recenti, e che è insitamente legata a differenti visioni di sviluppo del territorio. Da un lato, la necessaria ripartenza dei territori colpiti dal sisma tramite il rilancio dell'industria turistica, schiacciata come nel caso amatriciano su un turismo mordi-e-fuggi; dall'altro, la volontà di mantenere una tutela ambientale e paesaggistica in una logica di sviluppo di più ampio respiro. Gli oppositori al progetto hanno infatti finito per divenire *nemici dello sviluppo*, entrando nel mirino dei discorsi pubblici e mediatici di stampo anti-ecologista (Braucher et al., 2022).

⁴⁹ Le questioni su cui vertevano le critiche poste al progetto del Deltaplano sono scaturite da diverse preoccupazioni: la tutela paesaggistica del territorio; il carattere di temporaneità discutibile della struttura; lo scarso livello di partecipazione degli attori locali; la tempestività della ripartenza economico-turistica contrapposta all'immobilismo della ricostruzione post-emergenziale.

5.2.3 Il nocciolo del problema

Tra i player più rilevanti nello sviluppo nel post sisma dell'appennino centrale, e di cui approfondiremo più diffusamente nel paragrafo successivo, ritroviamo la Fondazione Aristide Merloni. A partire infatti dall'immediato post sisma, Fondazione Merloni ha mostrato particolare interesse per il destino dei luoghi colpiti dal sisma, proponendo una lettura del territori interni come caratterizzati non più da comunità locali, bensì da *tribù* contraddistinte da interessi trasversali⁵⁰ cui, insieme al supporto di Fondazione Vodafone, destinare politiche e risorse specifiche. Attorno ad una di queste tribù, quella degli agricoltori, è stato costruito con la collaborazione di Ferrero un progetto incentrato sulla messa a sistema di colture di nocciole.

Nell'aprile 2018 la Ferrero Halzelnut Company, la divisione interna del Gruppo Ferrero interamente dedicata alla nocciola, lancia il *Progetto Nocciola Italia*, con l'obiettivo di incentivare la conversione e la produzione corilicola nel territorio nazionale, con un aumento del 30% della produzione. L'Italia, che è secondo produttore mondiale di nocciole, e rappresenta infatti circa il 12% della produzione totale; è la Turchia a detenere, con il 72%, il primato mondiale.



Immagine 5.5: Progetto *Nocciola Italia* di Ferrero.

Presentandosi come una opportunità di sviluppo e di rilancio per l'economia delle aree terremotate, la multinazionale comincia a tenere una serie di incontri sul territorio, e nell'aprile del 2019 sigla un primo contratto di filiera con la Cooperativa Agricola Montesanto di Potenza Picena, con lo scopo di realizzare un centro di aggregazione e raccolta. Allo stesso modo anche la Loacker sta da qualche anno organizzando come Ferrero

⁵⁰ Gli allevatori, gli amministratori locali, le comunità scolastiche, gli agricoltori, gli immigrati, gli emigrati di ritorno, i pendolari, i possessori di seconde case, gli operatori di settori di nicchia.

incontri pubblici per agricoltori e amministratori locali al fine di incentivare l'avvio di contratti legati alla produzione del nocciolo.

Quella della monocoltura del nocciolo non è una novità nel contesto italiano. Il caso più eclatante è localizzato nella provincia di Viterbo, che possiede circa 22mila ettari di nocciole, un terzo del totale nazionale. Se storicamente la presenza del nocciolo è accertata sin dall'epoca romana, la coltivazione e la produzione intensiva sono cominciate negli anni Cinquanta del Novecento, per poi aumentare negli anni Ottanta.

Da tempo ormai si sollevano critiche dai territori del viterbese che, considerando la longevità della produzione intensiva, ne vedono già manifestate tutte le conseguenze. Tra queste il Biodistretto della via Amerina e delle Forre, associazione che riunisce 13 Comuni e molti agricoltori biologici, che sostengono:

Siamo contrari [all'estensione della superficie coltivata da parte della Ferrero, NdA] poiché trasforma la nostra area in una monocoltura e porterà conseguenze economiche, ambientali e sociali preoccupanti. Non possiamo consegnare l'andamento dei prezzi nelle mani delle multinazionali e non è bene alimentare certezze sui contratti con queste aziende, perché potrebbero rivelarsi amare illusioni. È grave l'uso dei pesticidi e della chimica di sintesi e del sovrasfruttamento delle risorse idriche. È vero che la nocciola rappresenta un'opportunità ma ad alcune condizioni: occorre fermare la monocoltura e favorire la biodiversità e l'agricoltura biologica e consapevole.

Allo stesso modo anche il *Consorzio di tutela e valorizzazione della nocciola di Calabria* si rifiuta di firmare i contratti ventennali proposti dalla Ferrero: nonostante la corilicoltura sia una tradizione che risale al 1700 nel basso Ionio catanzarese, gli agricoltori si dicono contrari poiché i loro alberi non hanno le caratteristiche per una produzione intensiva.

Anche sul territorio dell'appennino colpito dal sisma, la notizia del forte interesse mostrato da queste aziende per la realizzazione di nuovi impianti ha sollevato però anche molte perplessità da parte di professionisti, sindacati e agricoltori. Nel febbraio del 2020 presso il Politeama di Tolentino si è tenuto il convegno *Naviganti d'Appennino* che ha dedicato diversi momenti all'analisi delle proposte di monocoltura intensiva dei nocciolieti, sollevando perplessità sia di tipo pedologico, sia legate all'assenza di un progetto sostenibile

di filiera lungo tutto il processo della produzione, lavorazione e commercializzazione della nocciola, divenendo l'emblema di una prospettiva puramente estrattiva di sviluppo agricolo.

Le diverse accelerazioni cui abbiamo fatto riferimento in questo spazio mostrano che, seppur in maniera differente, nel tempo che caratterizza i primi anni di immobilismo post-sisma si lascia margine di azione e di immaginazione⁵¹ (Appadurai, 2012) a chi detiene i capitali, sia di tipo simbolico, sia di tipo economico, per poterlo fare. L'effetto di questa accelerazione è un processo di *concentrazione* di risorse e di *differenziazione* di territori, i quali progressivamente si distingueranno tra *coni di luce* e *coni di ombra* dell'economia estrattiva. Ovvero, luoghi come Amatrice e Castelluccio si configurano come esemplari della concentrazione di investimenti volti al guadagno dell'industria turistica e gastronomica, la cui vocazione, già in atto antecedentemente ai sismi, viene accelerata nella fase post-emergenziale, rendendola il perno della rinascita. Oppure, si aprono spazi di estrazione come il progetto di monocultura dei noccioleti proposta dalla Fondazione Merloni e Ferrero. Al contrario, laddove il capitale simbolico da impiegare nell'industria della ripresa post-sisma non è altrettanto presente, i territori rientrano dentro coni di ombra il cui destino sembra essere segnato, all'interno di un progressivo spopolamento e abbandono acuito e accelerato dalla gestione dell'attuale post-sisma.

⁵¹ Arjun Appadurai è un antropologo e teorico culturale noto per i suoi contributi allo studio della globalizzazione e della cultura contemporanea. Uno dei suoi concetti chiave è quello di *immaginare*, che esplora nel suo libro *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization* (1996).

Appadurai utilizza il concetto di immaginare come un modo per comprendere come le persone e le comunità immaginano mondi e futuri alternativi, in un contesto di crescente globalizzazione.

Nel suo lavoro sulla globalizzazione e sull'immaginazione, esplora il ruolo delle élite nel plasmare e immaginare il futuro. Secondo Appadurai, le élite globali, composte da leader politici, economici e culturali, hanno una capacità significativa di influenzare come il futuro viene immaginato e realizzato, grazie al loro accesso a risorse, reti e strumenti di potere. Questo accesso consente alle élite di influenzare l'opinione pubblica, guidare i processi politici e plasmare le agende globali in modi che favoriscono le loro visioni del futuro.

In tale prospettiva, secondo Appadurai, recuperare la capacità di immaginare, intesa come pratica collettiva, diventa fondamentale per costruire nuove identità e divenire motore di mobilitazione per i movimenti sociali. Attraverso l'immaginazione, le persone possono concepire mondi alternativi, giustizie future e possibilità di cambiamento. Questo processo immaginativo permette ai movimenti sociali di articolare visioni di un mondo migliore, mobilitando le persone attorno a queste visioni. L'immaginazione collettiva, quindi, non solo ispira l'azione, ma crea anche un senso di solidarietà transnazionale, superando i confini locali.

5.3 I soggetti dello sviluppo

5.3.1 Il Patto per la ricostruzione e lo sviluppo come emblematico della strategia pubblico-privata del post-sisma

Tra gli attori che per primi mettono in campo una rilevante operazione di immaginazione e di orientamento dei fondi relativi allo sviluppo delle aree colpite vi è la regione maggiormente colpita dal sisma, ossia la Regione Marche. Il 15 maggio 2017 la Regione Marche stipula un accordo di collaborazione con le quattro Università marchigiane⁵² per avviare un percorso di studio e ricerca, che troverà concretizzazione nel Primo Rapporto *Nuovi sentieri per lo sviluppo dell'Appennino marchigiano dopo il sisma del 2016* (novembre 2017)⁵³. L'obiettivo della ricerca, guidata dal Professor Massimo Sargolini, ordinario di Urbanistica presso l'Università di Camerino, è di «porre le basi per nuove ipotesi di sviluppo che divengano le condizioni essenziali perché queste terre tornino ad essere attrattive»⁵⁴. Il lavoro di analisi frutto di questa prima fase di ricerca è composto di cinque aree tematiche: i) attività produttive ed economia del cratere; ii) pianificazione e programmazione per la valorizzazione delle risorse naturali e culturali; iii) beni culturali; iv) turismo; v) ascolto delle comunità. A discapito della molteplicità delle aree di analisi, è possibile intravedere quanto tale ricerca abbia di fatto una matrice prettamente economica orientata al mercato di stampo neoliberale (Macchiavelli, Olori, 2019). A partire infatti, dalle definizioni dei campi di analisi si definiscono le risorse da cui estrarre profitto nei processi di valorizzazione territoriale. Il momento di *ascolto della comunità* viene demandato a uno studio sulla ricorrenza del tema terremoto all'interno di testate giornalistiche e dei social network.

Il rapporto finale, pubblicato a marzo 2018, sarà composto di due prodotti: da un lato, un documento di sintesi di ascolto delle comunità e dall'altra undici proposte progettuali, ossia gli *11 sentieri di sviluppo* individuati come propulsivi della ripresa socio-economica nel post sisma. Anche in questo caso, è possibile notare quanto il processo di ascolto della comunità si sia risolto con la sintesi delle proposte dei sindaci, assunti ad unici portatori di interesse all'interno di un processo di individuazione delle nuove direttrici di sviluppo delle aree colpite dai sismi. Le comunità e i responsabili dell'attuazione dei progetti saranno, al contrario, i destinatari della «[...] 'narrazione' che dovrà accompagnare la presentazione e la

⁵² <www.consiglio.marche.it/informazione_e_comunicazione/comunicati_stampa/scheda.php?articolo=4028>

⁵³ I risultati dei rapporti di studio sono consultabili al seguente sito: <www.consiglio.marche.it/iniziative/appennino/index.php>

⁵⁴ *Introduzione e guida alla lettura del primo rapporto*, p. 1

comunicazione delle diverse linee strategiche»⁵⁵, senza tuttavia essere parte integrante della costruzione di queste ultime. Il rapporto con i destinatari delle azioni sembra confermare le peggiori *bad practices* della retorica partecipativa (Moini 2012), come indicato in modo particolarmente esplicito dal Prof. Sargolini:

noi abbiamo tre componenti, tutte e tre devono dialogare. Una è il governo, a diversi livelli, una è quella degli scienziati, e l'altre sono le comunità. Ora chiedo io a te come fare per far dialogare questi tre elementi, perché non è un gioco.. Un bravo seduttore, comunicatore, capace di convincere il tuo progetto passa, la tua visione passa, se tu la racconti male non passa..io questo lo dico anche ai miei studenti di Urbanistica..devi saper raccontare quello che hai fatto, io devo valutarli anche sulla capacità di comunicare il progetto. L'informazione bisogna saperla fare, io non la so fare perché sono urbanista..forse la so un po' fare perché faccio il professore..però diciamo che c'è un buco enorme, ovvero la mancanza di un facilitatore per queste tre componenti, e non è poca cosa, perché non lo devo spiegare a te che il mondo è in mano a chi sa comunicare, non ci vuole uno scienziato per capirlo. C'è tutto il percorso di implementazione dei progetti in cui il lavoro di antropologi e sociologi come te è fondamentale, altrimenti i progetti non si realizzano..

(Massimo Sargolini, referente scientifico Struttura Commissariale)

Non restituire la possibilità di partecipare al processo di conoscenza del territorio a chi lo vive quotidianamente, portatore di quella che viene definita la *conoscenza profana* (Pellizzoni 2011), diventa non solo un'ipoteca non minore sulla qualità dello studio promosso (Magnaghi 2006; Balletti 2007), ma delinea i contorni di una vera e propria pratica di governo dai tratti coloniali (Mohan 2006).

Per quanto riguarda le traiettorie di sviluppo - gli 11+1 sentieri - queste di fatto confermano, escluse alcune oggettive considerazioni, la vocazione di mercato della proposta scientifica. Se sono invocate da un lato generiche misure sociali a sostegno della popolazione residente nelle aree interne, dall'altro tutte le proposte di rilancio economiche sono proiettate sulla differenziazione e specializzazione, sull'export e l'accesso a mercati di livello superiore, nonché sull'attrattività rispetto a popolazioni fruitrici del contesto ecologico non residenti.

⁵⁵ Guida alla lettura del rapporto finale, p. 2.

Le proposte sociali sembrano totalmente scovre dal contesto esistente e, al potenziamento dei servizi esistenti o agli investimenti pubblici per la garanzia dei diritti degli abitanti, vengono preferite trovate ex-novo la cui applicazione e inquadramento normativo non è chiarito. Ne è un esempio l'azione 1.1, la quale prevede la creazione di «nuclei di 'mediatori' (le antenne del villaggio) il cui compito è quello di costituire una rete di sostegno, che si curi dei segmenti più fragili della popolazione», piuttosto che far riferimento al potenziamento del Servizio Sociale nelle aree interne, o al diritto di cura di prossimità: strumenti già esistenti la quale progressiva erosione contribuisce quotidianamente all'emarginazione delle aree interne.

Seppur questi nella loro astrattezza restino per la maggior parte "buoni propositi", ciò che invece trova una migliore applicazione è per l'appunto il quadro teorico che indirizza le azioni di sviluppo economico, enfatizzando le caratteristiche sopra accennate. È così che il legno diventa il "Capitale Verde" destinato all'export per i tagli di pregio (grazie alla creazione di un'app-web) o alla bruciatura per la produzione di energia elettrica, invece che premiare la vendita sul mercato locale per il riscaldamento domestico attraverso la riattivazione dei sistemi basati sull'uso civico dei boschi. Parimenti al mercato locale della carne per l'accorciamento della filiera viene preferita la «diversificazione dei canali di vendita e delle tipologie distributive, finalizzata a garantire adeguati sbocchi di mercato: pop-up store (localizzati nelle Marche nelle destinazioni più turistiche e in altre città d'Italia), e-commerce, food truck (per essere presenti alle fiere di settore e agli eventi gastronomici)», eccetera.

Secondo quanto dichiarato dalla Regione, questo studio, insieme all'orientamento della Giunta regionale e all'impegno dell'Istao⁵⁶ - di cui si parlerà a breve -, è stato funzionale alla stesura del *Patto per lo sviluppo delle Marche: approvazione delle linee guida per la redazione della strategia di rilancio e sviluppo del territorio marchigiano*, che rappresenta il quadro di riferimento programmatico che dovrebbe consentire alla Giunta regionale di attivare le iniziative necessarie al rilancio delle aree colpite dal sisma⁵⁷. La stesura di questo patto sarà funzionale all'apertura di un nuovo canale di finanziamento - Asse 8 - all'interno del Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale della Regione

⁵⁶ <www.regione.marche.it/News-ed-Eventi/Post/42776/PRESENTATI-IN-REGIONE-CONTENUTI-E-STRATEGIE-DEL-PATTO-PER-LA-RICOSTRUZIONE-E-LO-SVILUPPO>

⁵⁷ Delibera della Giunta regionale Marche del 18/12/2017 n.1513. Questo patto si snoda su due obiettivi: da un lato gli interventi fisici sul patrimonio volti a mettere in sicurezza gli edifici pubblici e contemporaneamente assicurare una maggiore efficienza energetica, e dall'altra azioni tese alla ripresa del tessuto produttivo delle aree in oggetto.

Marche (Por-Fesr) 2014-2020: l'avvio di questo nuovo canale operativo permetterà un aumento dei fondi destinati alla Regione Marche che, unitamente a quelli precedentemente stanziati, raggiungono la cifra di 585 milioni.



Immagine 5.6: Ricostruzione della filiera istituzionale di costruzione del *Patto per lo sviluppo*.
Elaborazione: propria.

La Regione Marche decide di assegnare quindi, all'*Istituto Adriano Olivetti - Istao*, presieduto in quel momento da Pietro Marcolini, una fondazione privata diretta da politici e dirigenti delle principali formazioni imprenditoriali marchigiane e nazionali, la funzione di segreteria tecnica nel processo di redazione del suddetto Patto per lo Sviluppo, attribuendogli il ruolo di coordinamento e di facilitazione «del dialogo e del confronto, per interpretare e portare a sintesi le istanze promosse, fino ad ipotizzare il disegno dei percorsi progettuali da promuovere» (ibidem). Un ente completamente privato viene, quindi, nominato da un'amministrazione pubblica a coordinare fondi strutturali della collettività per scopi di interesse pubblico. Come dichiarato all'interno del Rapporto finale condotto dalle Università, infatti, il lavoro di raccolta dei progetti già in essere, o in nuce, che svolgerà Istao, andrà a "sostanziare le 11 linee strategiche"⁵⁸ ipotizzate dallo studio delle università, evidenziando quanto il ruolo della fondazione privata, oltreché nel coordinamento, sarà rilevante nell'individuazione e nella selezione delle proposte progettuali da perseguire.

Se nel definire le modalità attuative attraverso cui assegnare le risorse aggiuntive la Giunta regionale dichiara di operare «tenendo conto del processo di ascolto del territorio»,

⁵⁸ Guida alla lettura del rapporto finale, p. 2

ascolto che, come evidenziato, è risultato del tutto parziale, nei fatti andrà a valutare le proposte pervenute nell'ambito del suddetto Patto, promosso e guidato da Istao, all'interno di un cortocircuito dove il Patto per la Ricostruzione e lo Sviluppo (con al suo interno progetti già recepiti) influisce politicamente sui bandi e gli accordi governativi che finanzieranno successivamente quegli stessi progetti.

Il Patto nella sua forma definitiva sarà firmato dalle principali parti sociali, non senza alcuni stop dovuti alla concertazione tra le stesse, il 18 dicembre 2018. Pur non disponendo di risorse proprie, in quanto documento di indirizzo politico, il Patto «contribuirà ad orientare l'impiego di una parte significativa delle risorse che la regione Marche si è vista assegnare per fronteggiare l'emergenza e le conseguenze del sisma» individuando in circa due miliardi di euro il fabbisogno finanziario minimo per l'attuazione del Patto.

La determinatezza dello strumento di governance e l'impermeabilità del suo processo attuativo si esplicitano nella particolarità della sua strutturazione: il Patto contiene, difatti, oltre agli indirizzi politici sulla strategia da perseguire, anche una corposa parte con i progetti già recepiti. Si palesa quindi il corto-circuito: i progetti recepiti sono parte del Patto per lo Sviluppo che orienterà i bandi e gli altri strumenti di finanziamento cui concorreranno gli stessi progetti.



Immagine 5.7: Rappresentazione del corto circuito del *Patto per lo sviluppo*.
Elaborazione: propria

Il processo di selezione e costruzione degli accordi progettuali guidato da ISTAO manifesta quindi la sua centralità, vista la possibilità per i progetti recepiti di trasformarsi in realtà finanziate: i 94 progetti contenuti nel Patto che indirizza politicamente i bandi hanno schiacciante probabilità di finanziamento e quindi di realizzazione.

Individuato questo meccanismo, associazioni, ricercatori, comitati, singoli cittadini nei mesi successivi hanno manifestato la propria opposizione rispetto ad uno strumento che li escludeva dalla possibilità di decidere sui propri territori. Le massime cariche regionali ammetteranno l'errore dichiarando che il corposo allegato coi progetti "era a titolo esemplificativo", e successivamente delibereranno la dismissione dell'Allegato 2 contenente i progetti⁵⁹. Il presidente di ISTAO Pietro Marcolini durante l'intervista, pur non dando atto della relazione tra lo stralcio dell'allegato come esito della mobilitazione di cittadini, ricercatori e associazioni, evidenzia il ruolo di animazione e di *catalizzatore* svolto da quel percorso:

L'allegato 2 era l'elenco diciamo, ragionato, dei progetti che avevamo raccolto e quello era il frutto della partecipazione largamente eccedente delle disponibilità. Parliamo di una somma finale prevista di circa un miliardo e settecento milioni. Quindi - invocando lo squilibrio tra le risorse disponibili e quelle richieste - se ne chiese l'estinzione. Che cosa è rimasto... che da quel lavoro di animazione e istruttoria i progetti più concreti e avanzati nell'ideazione ritroveranno spazio nel Piano Complementare Sisma..quindi sono diventati la B 2.2 quella sul turismo, sullo sviluppo economico come traino culturale. Oppure il risparmio energetico, o le comunità - non soltanto le comunità energetiche - ma anche le comunità del legno, l'economia circolare, e il riutilizzo del sottobosco, del bosco cieco nella filiera del legno. Progetti che stavano più avanti e che hanno visto poi nuove sedi d'accoglienza.

(Pietro Marcolini, ex Presidente Istao)

Il modo in cui l'Istituto privato ISTAO interviene all'interno della governance dello sviluppo nel post-sisma sarà funzionale a rendere sempre più oleato il rapporto tra soggetti interessati alla ripartizione dei fondi. ISTAO non sarà, come vedremo a breve, l'unico soggetto ad operare questo *sconfinamento*, leggibile e interpretabile attraverso le lenti della depoliticizzazione e dell'interstizialità.

⁵⁹ DGR 292/18.3.2019.

In particolare, con *depoliticizzazione*, concetto che emerge alla fine degli anni '90 (Burnham, 1999), ci si riferisce alle strategie politiche che rappresentando in modo tecnico e apolitico i processi decisionali nonché le poste in gioco, invisibilizza il carattere strettamente politico del policy making (Kettel, 2008). Ota de Leonardis (2009), che introduce nel dibattito italiano tale concetto, evidenzia come la depoliticizzazione vada soprattutto considerata come risultato dello *smontaggio della verticalità delle istituzioni* della modernità in favore dell'affermazione della *metafora delle rete* come forma stessa della società:

un insieme di nodi interconnessi” (Castells, 1996), orizzontale, auto-regolata e accompagnata da processi di “morfogenesi” del diritto che comportano la rottura del monopolio pubblico-statuale della regolazione di materie d’interesse collettivo con un passaggio dal ‘governo con [par] le leggi’ al ‘governo con [par] gli uomini’ (Teubner, 2002), dove il diritto continua a perseguire ‘l’incessante pretesa di valere come diritto’ attrezzandosi a ricondurre ad un ordine le ‘reti ibride’ che si formano e si disfano incessantemente nel brave new world del capitalismo globalizzato – quelle ‘relazioni di patronato, clientelismo, amici degli amici degli amici, lealtà quasi feudali, old boys networks, strutture simili alla mafia’ (ibidem), che di per sé sono allergiche sia al contratto che all’organizzazione, e in generale a legami eteronomi (de Leonardis, 2009).

Ancora, Giulio Moini e Ernesto d’Albergo (2018) parlano di una triplice tipizzazione della depoliticizzazione: governamentale, discorsiva e sociale. Con depoliticizzazione governamentale ci si riferisce ad un ingresso *alla pari* di autorità private, via *governance*, nei processi decisionali. Soggetti che pur non essendo fondati su alcun mandato di tipo elettivo, prendono decisioni di rilevanza pubblica, influenzando la vita di collettività ed individui (Mastropaolo, 2011). La depoliticizzazione discorsiva invece riporta all’introduzione di nuovi frame cognitivi e conseguenti corsi d’azione, che hanno come carattere fondante quello dell’*inevitabilità* (de Leonardis, Giorgi, 2013) di thatcheriana memoria. Qui entra in gioco anche il registro della *seduzione* che fa leva sull’immaginario e «allestisce una rappresentazione del desiderabile» (de Leonardis, 2009). La depoliticizzazione sociale infine è un processo in cui dimensioni governamentali e discorsive convergono, favorendo lo slittamento delle questioni politiche dalla sfera pubblica a quella privata degli individui, delle famiglie e delle comunità (Moini, d’Albergo, 2018), rispondendo a logiche finanziarie e di

mercato piuttosto che di rappresentanza politica (Arrigoni, 2019). La categoria della depoliticizzazione risulta quindi importante poiché:

si colloca nello spazio in cui si incontrano e compenetrano, e quindi si ibridano azioni poste in essere da attori sociali, economici e pubblici. È il luogo in cui, analogamente, idee e interessi danno forma a un amalgama di pratiche e discorsi di potere. Il primato regolativo attribuito al mercato, una istituzione non politica, da parte di diversi soggetti (economici, politici e sociali), tipica tanto delle citate forme roll-back quanto di quelle roll-out del neoliberismo, è l'esempio più semplice ed evidente della strutturazione di pratiche di potere che, secondo questo approccio, sono depoliticizzate (Moini e d'Albergo, 2018).

Le tre tipizzazioni, laddove intersecate, permettono di cogliere le sfumature tra i campi di potere, «facendo acquisire sempre più rilevanza ad attori collettivi (organizzazioni) e individuali (élite) che si collocano in spazi ibridi o interstiziali» (Arrigoni, 2019).

Procedendo sull'*interstizialità* - che rimanda al concetto di campo di Bourdieu (2010) - questa appare un buon concetto analitico per osservare oggi le élite che agiscono all'interno del processo di depoliticizzazione in corso. Ci si riferisce all'azione in luoghi in cui si mescolano e intrecciano logiche organizzative e attori differenti, pur avendo un ruolo cruciale nei processi di governo di pubblica rilevanza. La capacità di influenzare il decision making deriva proprio dalla loro natura di spazi *ibridi*, in cui si creano «le condizioni per fare politica al di fuori e/o in parallelo con gli organismi politici deputati e legittimati a farlo 'in chiaro'» (Arrigoni, 2021). Le élite in questo senso non lavorano semplicemente con un assalto del *privato* sul *pubblico*: questi *mediatori del capitalismo* si collocano come perno di un sistema di relazioni che associa attori politico-amministrativi e lobbisti (Laurens, 2015), come si evince spesso dal cambio di ruolo di leader politici in consulenti e intermediari per società finanziarie o think-tank. Se l'appartenenza delle élite a più campi non è un elemento di novità, lo è in rapporto allo smontaggio della verticalità del potere oggi in atto (de Leonardis, 2009).

Queste categorie concettuali di depoliticizzazione e interstizialità, permettono di inserirci all'interno dell'analisi di alcuni di questi soggetti *ibridi*, che rappresentano élite economiche e *think-tank* che, seppur non appartenendo direttamente alla sfera pubblica, hanno avuto un ruolo di rilievo nell'orientare il decision making sullo sviluppo del post sisma del Centro Italia. Tra coloro che più fortemente esprimeranno questa urgenza troviamo alcuni

soggetti di tipo ibrido o *lobbistico* come Fondazioni e Istituti di ricerca privati. A rappresentanza di questi, troviamo Pietro Marcolini, ex presidente di Istao e Fabio Renzi, Segretario Generale di Fondazione Symbola, i quali attraverso la costruzione di narrazioni che diventeranno egemoni rientreranno tra i *player* più rilevanti all'interno del discorso pubblico sulla ripresa nel post-sisma, e che così si esprimono in riferimento alla necessità di intervenire anche in termini di ripresa socio-economica:

La novità per le Marche è che a differenza del '96 in cui si era occupato quasi esclusivamente di ricostruzione, il 2016-2017 ha all'ordine del giorno formalmente un intreccio tra ricostruzione e sviluppo economico. Formalmente perché i programmi provano a intrecciare non soltanto la ricostruzione fisica ma anche le occasioni per il ripopolamento, neo popolamento, e si comincia a ragionare, dopo molti anni, sul declino delle aree interne.

(Pietro Marcolini, ex Presidente Istao)

Nonostante i punti di forza di questi territori, noi siamo dentro una grande parabola di indebolimento sociale, economico, demografico. Oggi c'è una discontinuità rispetto al 97..qui c'è un tema di ricostruire per costruire nuove condizioni per rigenerare. Oggi non basta ricostruire, è necessario un progetto di rigenerazione per costruire occasioni di neo-popolamento. Noi abbiamo sempre utilizzato questo termine perché è più radicale del ripopolamento, a parte il ripopolamento pare una cosa faunistica, ma neo-popolamento perché significa che le comunità che sono libere e che sono ancora presenti non hanno neanche più la forza demografica, biologica per rovesciare la piramide demografica appunto, e che quindi c'è bisogno di costruire condizioni di nuova attrattività. Il terremoto ha accelerato e condensato dei processi che sarebbero comunque venuti a maturazione nell'arco di 15-20 anni. Li ha fatti precipitare. E quindi quello che avverrà altrove, indebolimento, sfilamento, ecc. se non si interviene in una certa maniera, ma io ho fiducia di sì, qui si è presentato subito, e il futuro ha bussato talmente forte alla porta che l'ha fatta crollare.

(Fabio Renzi, Segretario Generale Symbola)

5.3.2 Le fondazioni nel post-sisma

Come anticipato, nel contesto dell'Appennino Centrale è possibile individuare alcuni interlocutori privilegiati di tipo lobbistico che hanno avuto particolare rilevanza nell'orientare il dibattito e le politiche sullo sviluppo nel post-sisma. Questi, infatti,

ricavandosi un ruolo di rilievo nell'immediato evento, principalmente attraverso la presenza nel dibattito pubblico (convegni, seminari, ecc.), nella successiva fase di *istituzionalizzazione dello sviluppo*, quella di cui parleremo nel capitolo successivo, sono stati i principali interlocutori della struttura commissariale nella definizione e diffusione delle misure destinate alla ripresa socio-economica. Si tratta di due Fondazioni, Fondazione Aristide Merloni e Fondazione Symbola che, seppur differenti dalle Fondazioni di Origine Bancaria, costituiscono anch'esse un luogo rilevante di concentrazione di potere politico e quindi oggetto di interesse per individuarne le configurazioni (Elias, 1989). Oltre alle due fondazioni troviamo un luogo di produzione culturale *Officina Italia*, legato a doppio filo a ISNART - Istituto Nazionale Ricerche Turistiche e alla stessa Fondazione Symbola.

Fondazione Aristide Merloni

La Fondazione Aristide Merloni è la più vecchia fondazione economica italiana. Nata nel 1963 per volontà di Aristide Merloni, industriale ormai affermato con Ariston Group nel settore delle bombole saldate per gas liquefatto, si poneva il principale obiettivo di sostenere le imprese dell'appennino umbro-marchigiano, area caratterizzata da forti flussi di emigrazione e da ritardi nello sviluppo economico e industriale. L'Istituto opera mediante la concessione di finanziamenti a fondo perduto, partecipazioni al capitale di rischio, consulenze tecniche e organizzative riservate a nuove iniziative imprenditoriali.

Dopo il boom economico degli anni '70, la Fondazione Aristide Merloni estende la propria attività dal sostegno economico diretto all'analisi e alla ricerca, con lo scopo di studiare e analizzare i processi territoriali dello sviluppo economico e sociale del capitalismo umbro-marchigiano. Un momento importante nella storia della Fondazione è il Convegno di Ascoli Piceno, tenutosi il 18 settembre 1974, a cui presero parte autorevoli esponenti della cultura economica nazionale come Andreatta, Savona, Paci, Berger, Bagnasco. Nell'ambito del convegno viene definita la teoria della *via adriatica allo sviluppo* che costituirà il filo conduttore delle successive ricerche sulle dinamiche delle economie locali. Come indicato da Gian Mario Spacca, vicepresidente della Fondazione, nonché ex presidente della Regione Marche:

La storia della fondazione segue un po' la storia dell'economia regionale, che è divisa in tre parti. Marche terra di migrazione fino al 1971, dal 1971 c'è il boom, la via adriatica allo sviluppo, tutta questa teorizzazione che dimostra la vitalità dell'impresa e tutto questo procede fino al 2012-2013. Dopo la crisi finanziaria del 2009, quella italiana 2011, quella di

tutto il sistema bancario marchigiano nel 2013-2014, inizia un periodo abbastanza complicato per le Marche. Dal 2015 quindi la Fondazione passa da meno studio a più operatività e quindi nascono i progetti a sostegno concreto del territorio.

(Gian Mario Spacca, Vice Presidente Fondazione Merloni, Ex Presidente Regione Marche)

L'impegno della Fondazione, incentratosi quindi fortemente a partire dagli anni '90 sia sulla ricerca sia sulla formazione finalizzata alla promozione della cultura imprenditoriale, trova nuovamente una sua vocazione di sostegno diretto all'avvio di attività imprenditoriali a partire dal sisma del Centro Italia. Uno dei progetti nati a seguito del terremoto è infatti *Save the APPS*. Nel luglio del 2017 i lavori della riunione del Comitato Scientifico della Fondazione, presieduto da Enrico Letta, intitolata *Rinascita* si sono concentrati sul tema della rinascita dell'Appennino al fine di promuoverne lo sviluppo economico e insieme lo sviluppo sociale.

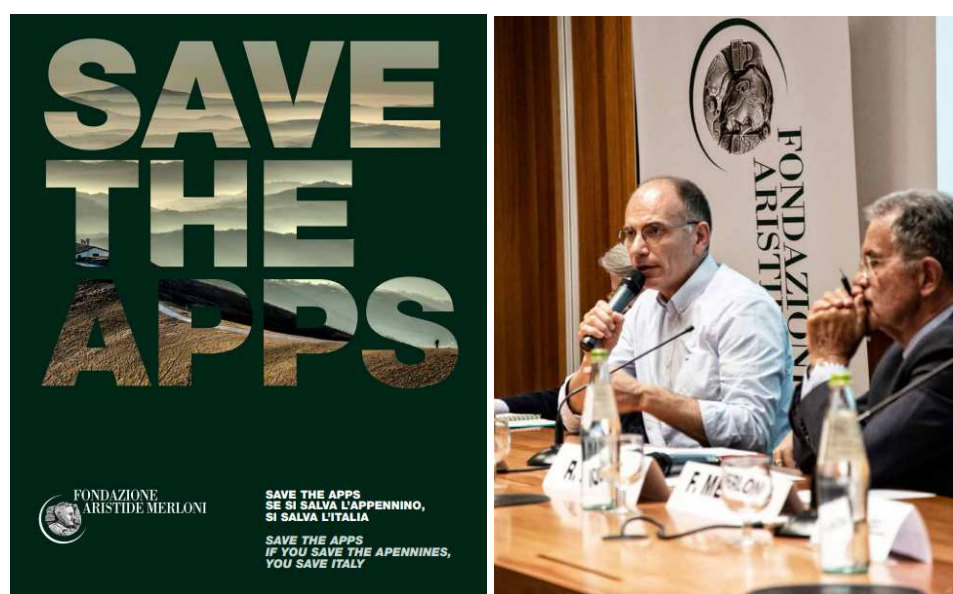


Immagine 5.8: Copertina volume *Save the APP* e immagine dell'incontro pubblico di presentazione dell'iniziativa.

In seguito all'incontro la Fondazione Merloni, insieme alla Fondazione Vodafone Italia, lancerà i progetti *Save the Apps* utilizzando lo slogan che da lì in avanti diventerà ricorrente all'interno del dibattito sul post-sisma, ovvero *Se si salva l'Appennino, si salva l'Italia!* già individuato all'inizio del capitolo e commissionerà al CENSIS, in particolare al Prof. Giuseppe De Rita, la realizzazione di un'indagine sociologica sulla vasta area del

cratere sismico, il cui prodotto è stato un pacchetto di dieci progetti costruiti attorno a quelle che sono state identificate come le energie vitali dell'Appennino e che De Rita ha definito *tribù dell'appennino*. Non più comunità locali, nella loro complessità, interconnessioni e dinamiche di co-evoluzione con il territorio, bensì gruppi sociali specifici cui indirizzare risorse e politiche targhettizzate.

Il progetto Save The App partiva proprio da una ricognizione delle risorse che ancora erano presenti sull'Appennino, le tribù, proprio per sottolineare quanto fossero critiche le condizioni di quelle aree perché colpite sia dall'impoverimento dell'appennino per un trend storico sia per il terremoto, quindi quelle che rimanevano erano proprio delle tribù come se fossero in una riserva indiana quindi venne coniato queste termine tribù per sottolineare le residue risorse vitali ancora presenti sull'appennino e investire su queste.

(Gian Mario Spacca, Vice Presidente Fondazione Merloni, Ex Presidente Regione Marche)

Le tribù individuate dallo studio sono allevatori, amministratori locali, comunità scolastiche, agricoltori, immigrati, emigrati di ritorno, i pendolari, i possessori di seconde case, gli operatori di settori di nicchia (turismo, enogastronomia, prodotti tipici) e i "camminatori dello spirito". Alle tribù il comitato scientifico della Fondazione, presieduto da Enrico Letta, con il supporto di Fondazione Vodafone Italia, decidono di dedicare alcuni progetti pilota che hanno una forte vocazione alla fruizione del territorio (cammini, sentieri) nonché alla messa a valore del territorio e della natura, attraverso la diversificazione dei canali di vendita e delle tipologie distributive, finalizzata a garantire sbocchi di mercato, come ad esempio e-commerce, oppure da un lato lo sviluppo di agricoltura di precisione o intensiva (si veda il caso dei noccioleti che si presenterà nel paragrafo successivo).

All'incontro di presentazione del progetto Save the APPS fa seguito un articolo⁶⁰ dal titolo emblematico *Spopolamento programmato e il futuro delle aree interne* pubblicato qualche settimana successiva sul Corriere Adriatico del Prof. Donato Iacobucci, docente di Economia alla Politecnica delle Marche e coordinatore della Fondazione Merloni. L'articolo sostiene la tesi che, a fronte di un modello agro-silvo pastorale che è stato ereditato «non più adatto alle nuove condizioni di produzione del reddito e, soprattutto, alle nuove esigenze di accesso ai servizi pubblici e privati che sono considerati irrinunciabili

60

https://www.corriereadriatico.it/editoriali/editoriale_marche_donato_iacobucci_economia_area_interne_ultime_notizie-6051736.html?refresh_ce

nelle scelte localizzative di individui e famiglie», sia necessario procedere con uno spopolamento programmato «di alcune aree a favore di altre nelle quali è possibile conseguire livelli di densità compatibili con le attuali esigenze sociali ed economiche».

Non è solo una questione di costi ma anche di efficacia: una scuola elementare con pochi alunni non ha solo un costo maggiore per alunno ma determina anche un peggioramento della qualità del processo educativo. Non è pensabile l'idea di adattare l'organizzazione sociale ed economica del ventunesimo secolo su un modello insediativo che si è strutturato e consolidato per un'economia e una società pre-industriali. Una parte di questo patrimonio insediativo potrà essere utilizzato a scopi ricreativi e turistici ma gli insediamenti della popolazione vanno ripensati in funzione delle nuove esigenze economiche e sociali e, in particolare, dell'accesso ad una gamma diversificata di servizi, da quelli essenziali a quelli di svago, che è nelle attese di gran parte dei cittadini (Iacobucci, 2021)

Nonostante il Vice Presidente Spacca prenda le distanze dal contenuto asserendo che «le posizioni del Dott. Iacobucci siano espressione di una posizione personale e non del punto di vista della Fondazione Merloni», è possibile evidenziare quanto in realtà la prospettiva di uno spopolamento programmato faccia il paio con il progetto sostenuto dalla fondazione Merloni sulle tribù dell'appennino. Nel solco di uno spopolamento e infragilimento territoriali quasi irreversibile di queste aree, si prefigura l'opportunità di indirizzare risorse specifiche a quei target group definiti in grado di avviare processi di economia dell'arricchimento (Boltanski, Esquerre, 2020).

Questa prospettiva ammette sostanzialmente che «la rivalorizzazione non comporta necessariamente variazioni demografiche» (Cencini, 1983) e pensa «alla possibilità che in alcuni territori non ci sia più una presenza umana stabile ma legata a flussi connessi al turismo, ad abitanti temporanei, al vivere multipolare, alla multi residenzialità: territori caratterizzati da un abitare intermittente» (D'Armento, 2021).

Questo tipo di analisi non considera tuttavia la crisi dell'abitare in senso funzionale, ossia l'abitare connesso alle pratiche d'uso che legavano i gruppi sociali a specifici contesti per ragioni di consumo, gestione e tutela delle risorse ambientali, innestandosi in cicli di produzione partecipati dagli attori umani e non-umani. Un tipo di crisi che non può essere risolta con un'ondata di lavoratori da remoto o con la messa a valore del territorio in senso estrattivi, ma al contrario dovrebbe considerare l'abitare nella sua dimensione funzionale -

insediamenti produttivi, commerciali e di servizi, i quali avrebbero permesso di *catturare il valore* aggiunto dell'infrastruttura e di finanziare parte dell'opera. Cattura del valore è proprio l'espressione usata per indicare lo strumento di *finanza creativa*, così come definito da Gian Mario Spacca, attuale vice presidente di Fondazione Merloni e allora Presidente della Regione Marche⁶¹, e da Mario Baldassarri, ex esponente del governo Berlusconi tra i maggiori sostenitori dell'opera e attuale presidente in pectore di Istao, di cui parleremo nel paragrafo successivo. Per favorire questi insediamenti da parte dei privati, gli enti pubblici (regioni, province, comuni) si sono privati di ogni potere di regolazione del loro territorio, conferendolo sostanzialmente ad una società pubblica di diritto privato, la Quadrilatero SpA.

In pratica gli enti pubblici hanno accettato di farsi espropriare la loro doverosa funzione di programmazione, in nome dello sviluppo che avrebbero portato gli investimenti privati. Che non ci sono stati. Perché le gare bandite per la realizzazione delle aree leader sono andate tutte deserte, e quindi dei soldi degli imprenditori non c'è traccia.

(Alberto Cicaré, Forum Paesaggio Marche)

Infatti, le gare bandite per la realizzazione delle aree leader sono andate tutte deserte, scaricando sostanzialmente il costo della grande opera su fondi totalmente pubblici, diversamente dal progetto iniziale, e senza garantire tuttavia la trasparenza nell'utilizzo di tali risorse.

All'indomani del sisma del 2016, proprio nella prospettiva di riattivare le funzioni vitali dell'Appennino, slogan utilizzato da Merloni per il progetto Save the Apps, l'idea della Fondazione è quella di procedere con un'ulteriore tratta fortemente impattante, la Pedemontana tra Fabriano e Matelica. La riconfigurazione infrastrutturale, anche nel sisma del 2016, passa secondo la prospettiva della Fondazione attraverso grandi sistemi delle percorrenze veloci di connessione che si configurano come delle vere e proprie porte di accesso alle aree più interne in cui arrivare, consumare e ripartire. Poco o nulla si fa riferimento al potenziamento del servizio pubblico o al diritto al treno per gli abitanti della montagna, come ad esempio il caso della linea ferroviaria definita la *Ferrovia dei due Mari*⁶²,

⁶¹ Per due mandati consecutivi (dal 2005 al 2015) sarà eletto con una maggioranza di centro-sinistra, per poi allontanarsi ed essere sostenuto da una coalizione di Forza Italia, Area Popolare, Italia 2020 e Democrazia Cristiana.

⁶² Nello specifico la Ferrovia dei due Mari prevede la realizzazione di una tratta ferroviaria di 135 km che collegherebbe in primis Ascoli Piceno ad Antrodoto, passando anche per alcuni comuni colpiti dal terremoto del 2016, come Arquata, Amatrice, Norcia e le principali città d'arte del Centro Italia. L'altro obiettivo del progetto è quello di collegare Rieti a Roma, unica città così vicina alla Capitale ma che non ha un collegamento

che permetterebbe di collegare la Regione Marche al Lazio, il cui progetto datato 1878 è stato mantenuto in vita dal Comitato *Un Treno per Roma* e dalla sezione Italia Nostra di Ascoli Piceno.

Fondazione Symbola

Il secondo soggetto ibrido la cui rilevanza si vuole sottolineare in questa sede è la Fondazione Symbola. Symbola nasce nel 2015, dalla commistione tra l'organizzazione ambientalista Legambiente e le medio-grandi imprese italiane che si occupano principalmente di Made in Italy, produzioni di eccellenza e Green economy, come indicato nella descrizione della fondazione all'interno della pagina web dedicata:

Symbola vuole consolidare e affermare un modello di sviluppo in cui i territori incontrano le imprese, dove si stringono alleanze tra i saperi, le nuove tecnologie, la tradizione; dove la competitività si alimenta di formazione, di ricerca, di coesione sociale e rapporti positivi con le comunità. In un momento di affanno per il paese, chiama a raccolta tutti coloro, e sono tanti, che puntano sulla qualità e i talenti del territorio. E intende mettere in comune queste esperienze: sarà la lobby delle qualità italiane.

A differenza della Fondazione Merloni, che come abbiamo visto è fondazione economica legata all'impresa Ariston, Symbola è sostanzialmente un centro di iniziativa politico-culturale: come indica Fabio Renzi, Segretario Generale della Fondazione, «a noi piace dire che è un movimento in forma di fondazione. Vedete spesso le maratone di Symbola su alcuni temi. Hanno una finalità, che è quella di spingere, di costruire una visione e una pratica comune, un progetto di territorio...c'è la necessità di cambiare le agende».

Tra i fondatori troviamo Ermete Realacci, parlamentare e presidente onorario di Legambiente, Alessandro Profumo, amministratore delegato di Unicredit, Domenico De Masi, ordinario di Sociologia del Lavoro alla Sapienza di Roma, Fabio Renzi come indicato poc'anzi, da sempre attivo sui temi del territorio e dello sviluppo locale, Diego Della Valle, presidente Tod's S.p.a, Anna Maria Artoni, presidente giovani imprenditori di Confindustria.

Rispetto a Merloni, che ha messo in campo un proprio pacchetto di risorse all'interno del progetto Save The Apps, Symbola non ha un programma di risorse economiche proprie.

diretto. A completare l'opera di questa infrastruttura ci sarebbe infatti un altro tratto importante, quello di Passo Corese-Rieti.

La sua azione si sostanzia nell'intervenire nel dibattito pubblico, attraverso convegni, incontri pubblici e azioni di lobbying, con il fine di influenzare le policy e le risorse nel post-sisma.

Il radicamento al territorio colpito dai sismi si sostanzia in due elementi. Il primo ha a che fare con l'attenzione che Symbola ripone verso della dimensione territoriale delle imprese, più fortemente rintracciabile nelle aree interne, in cui alcuni settori di produzione di eccellenza riescono a intercettare nicchie di mercato. Allo stesso tempo, Symbola ha un forte radicamento territoriale nel comune di Treia in provincia di Macerata, sede di *Cucine LUBE* uno dei maggiori player internazionali sul legno-arredo, in cui da circa dieci hanno svolge un Seminario Estivo e un Festival della Soft Economy.



Immagine 5.10: Locandina dell'edizione 2022 del Seminario Estivo e del Festival della Soft Economy.

Gli *assets* su cui fa leva la proposta di Symbola sono diversi, ma in primo luogo - come indicato all'inizio del paragrafo con l'espressione *lobby delle qualità italiane* - il suo posizionamento ha a che vedere con la ricerca dell'eccellenza eno-gastronomica come vettore di competizione nazionale:

abbiamo sempre detto, guardate che molte delle qualità italiane, molta della forza dell'Italia viene da queste realtà, da questi territori. Non solo dal punto di vista del turismo, ma anche dal punto di vista delle produzioni. In questi anni abbiamo prodotto degli studi e delle ricerche, alcuni, in senso insieme a Coldiretti, dove abbiamo fatto vedere che i territori dei piccoli comuni sono gli azionisti di maggioranza delle DOP e dell'IGP.

(Fabio Renzi, Segretario Generale Symbola)

Un altro punto di riferimento della proposta di Symbola rimane la spinta verso la fruizione del territorio: cultura e turismo rimangono, infatti, le due spine fondamentali dei territori interni, ancora una volta privilegiando una montagna a misura di popolazioni non residenti-abitanti, attraverso la valorizzazione del capitale naturale e simbolico dei territori da spendere nell'industria del territorio. Particolarmente rilevante in questa prospettiva è il Rapporto Annuale condotto da Symbola e Unioncamere *Io sono Cultura. L'Italia della qualità e della bellezza crisi sfida la crisi*, giunto nel 2023 alla sua tredicesima edizione. Come evidenziato da Andrea Prete, presidente di Unioncamere, nel corso della presentazione di *Io sono Cultura 2023*, «il sistema produttivo culturale e creativo si configura sempre più come un conglomerato di attività capace di attivare in misura consistente il resto dell'economia. Questo sistema costituisce un elemento cardine di attrattività per i visitatori in arrivo nel nostro Paese: la spesa complessiva sostenuta da turisti con consumi culturali - ovvero che hanno speso in spettacoli teatrali, concerti, folklore, visite guidate, musei, mostre, ecc. - ha sfiorato i 35 miliardi di euro nel 2022, pari al 44,9% della spesa turistica complessiva».

Infine, altro punto di rilevante interesse per quanto riguarda la discussione sulle aree interne colpite dal sisma, riguarda l'attenzione rivolta alle risorse boschive:

Il bosco è, in questi territori, il principale utilizzo del suolo, bene? Ed è abbandonato! È abbandonato perché uno c'ha un mezzo ettaro, uno ha dei parenti che non sappiano dove stanno, sono emigrati, eccetera. Allora, tu hai in questi diciassette milioni di ettari, sui quali, naturalmente, devi fare politica di conservazione per tanti boschi, ma sui quali c'è un ampio margine di spazio, di manovre ecc. per fare una forestazione e una programmazione, un inizio di forestazione produttiva.

(Fabio Renzi, Segretario Generale Symbola)

Nella proposta della Fondazione, da un lato le risorse boschive risultano necessarie per la costruzione di filiere lunghe che le vede principalmente finalizzate all'export per i tagli di pregio da usare nel settore del legno-arredo - si veda inevitabile con questo forte interesse un collegamento con la città (Treia), e l'impresa (Lube), che maggiormente caratterizzano la territorializzazione della Fondazione - e dall'altra una spinta verso l'implementazione di servizi ecosistemici come strumento per la riduzione delle emissioni di CO2 all'interno di un mercato crediti di carbonio.

Infine, la Fondazione si fa portatrice dell'ingresso all'interno del dibattito sul post-sisma e, nell'ottica del laboratorio territoriale del cratere, anche nel dibattito più generale sulle aree interne, del concetto di *neo popolamento*⁶³, con cui si certifica che sono più sufficienti le energie presenti sui territori montani e interni, e si ritiene pertanto necessario attrarre nuovi abitanti all'interno di un progetto suggestivo di territorio che mobilita energie e risorse.

Non basta ricostruire, è necessario un progetto di rigenerazione per costruire occasioni di *neo-popolamento*. Noi abbiamo sempre utilizzato questo termine perché è più radicale del ripopolamento, a parte il ripopolamento pare una cosa faunistica, ma neo-popolamento, e quindi c'è bisogno di costruire condizioni di nuova attrattività. Queste condizioni di nuova attrattività non si costruiscono solo attraverso misure economiciste, seppur importanti, ma c'è bisogno di una capacità di suggestione, di seduzione, e quindi di far capire che, come il treno della modernità è passato nelle aree vallive, costiere e nelle città, il treno della contemporaneità passa anche, non solo, passa anche per questi territori, che sono la frontiera avanzata delle sfide della nostra contemporaneità.

(Fabio Renzi, Segretario Generale Symbola)

Il tema della *suggestione*, necessaria ad attrarre nuove energie, si inserisce pienamente all'interno del dibattito sulle aree interne di cui abbiamo dato conto nel capitolo secondo di questo lavoro, il cui limite intrinseco risiede nell'azzeramento delle questioni strutturali di marginalizzazione di queste aree, sia di tipo politico sia di tipo socio-economico. Questo azzeramento - o tabula rasa - diventano ancor più intensi all'interno di un contesto come quello attraversato dal sisma del 2016-2017 e da un lentissimo processo di ricostruzione, in cui chi è capace di immaginare il futuro dei territori lo fa in modo sostanzialmente esogeno al contesto della montagna: si aprono così gli spazi per i casi pilota, in cui il Bando Borghi diventa emblematico, per le strategie target-based proposte da studi di archi-star e fondazioni industriali, per le politiche pubbliche dedicate agli innovatori sociali, etc (Olori, 2023).

⁶³ Diventerà più evidente nella seconda fase di cui parleremo nel capitolo successivo, quella di istituzionalizzazione dello sviluppo, in cui lo slogan LABORATORIO APPENNINO – Ricostruire, Rigenerare, Neopopolare sarà il titolo del programma di iniziative guidate dal Commissario Straordinario dedicate allo sviluppo nel post-sisma con i fondi del PNC - Piano Nazionale Complementare.

La cultura dell'isolamento è una cultura che dà una rendita soprattutto narrativa, culturale diremmo, e cioè questo raccontare la montagna e l'Appennino elusivo, remoto, lontano, nascosto ecc. [Io] Spesso però l'isolamento è una dimensione vera e materiale, non è solo percezione. [Fabio Renzi] È certo che è cosa vera però devi capire che prima che oggettivamente ne esci soggettivamente! Ne esci soggettivamente sulla base di un progetto, questa è la carica, diciamo, ideologica, la dico proprio così, che Symbola ha messo nel suo impegno per questi territori.

(Fabio Renzi, Segretario Generale Symbola)

L'inversione dello sguardo, che richiede l'uscita dall'isolamento primariamente di tipo *soggettivo*, è come abbiamo visto nel capitolo secondo, tra le parole fondanti del dibattito della SNAI (De Rossi, 2018), e di cui in quella sede abbiamo evidenziato i maggiori limiti. Un cambio di approccio, di tipo squisitamente culturale, che secondo Pazzagli (2021), ha di fatto generato un'altra astrazione uniformante e omologante, funzionale a sperimentare modelli d'intervento generali, best practices, valide in tutte le aree definite interne.

È possibile in conclusione affermare che Fondazione Symbola si inserisca all'interno di quella traiettoria di *ecologizzazione dell'economia*, attraverso l'adozione di tecnologie produttive green, dall'altra, quella di *economizzazione dell'ecologia*, ovvero l'incorporazione nei prezzi dei beni e dei servizi il loro costo ambientale:

Symbola è, diciamo, l'anello di congiunzione tra quello che è stato il movimento ambientalista su alcuni temi che allora erano considerati di parte, di nicchia, stiamo parlando degli anni settanta, ottanta, novanta, e che adesso sono, come sappiamo, diventate le politiche non solo dell'Unione europea, ma dell'intero pianeta. E lì la funzione Symbola è fondamentale, ed è l'unico soggetto che ha tradotto questi temi del movimento ambientalista, li ha tradotti nelle dinamiche economiche e sociali. Il fatto di aver tradotto quelle politiche tipiche 'movimentiste' passatemi il termine, però di fatto così sono e tuttora ci sono questi residui, tuttora ci sono delle resistenze di parte del mondo ambientalista anche alle politiche della Green New Deal o Next Generation EU. Symbola ha fatto questa traduzione..Io non vedo altri soggetti in Italia almeno che hanno svolto questo ruolo.

(Paolo Pigliacelli, struttura tecnica PNC Sisma)

Un'internalizzazione del vincolo ecologico «non in quanto blocco dello sviluppo ma come inedita opportunità di valorizzazione e pietra angolare di un nuovo ciclo di accumulazione» (Leonardi, 2017), e che sempre Leonardi definisce come una radicalizzazione del concetto di sviluppo sostenibile emerso dal Rapporto Brundtland del 1987, che si poneva come obiettivo quello di integrare gli interessi economici con la salvaguardia ambientale, fino a quel momento immaginati solamente in un'ottica dicotomica.

Officine Italia - ISNART

Infine, a conclusione di tale riflessione, appare importante evidenziare il ruolo di indirizzo e di lobbying di un ulteriore soggetto ibrido, ossia ISNART - Istituto Nazionale Ricerche Turistiche, ente di ricerca delle Camere di Commercio. Il presidente intervistato, Roberto di Vincenzo, appartiene da un lato alla storia delle Camere di Commercio, poiché - prima del suo ruolo attuale - è stato presidente della Camera di Commercio di Chieti, dall'altra, è tra i fondatori e rappresentante legale di Fondazione Symbola. La storia di Roberto di Vincenzo si intreccia inoltre con quella del terremoto de l'Aquila del 2009: infatti nel 2013 fonda *Officina l'Aquila*, un progetto che si poneva l'obiettivo di riqualificare l'immagine della città dopo il terremoto:

dopo il terremoto, un doppio atteggiamento, da un lato di solidarietà fortissima, ma allo stesso tempo quel rapacismo giornalistico di Guzzanti, che fece 'Draquila', prendendo certamente anche degli spunti negativi, perché non è che tutto era filato liscio, ma in un estremismo culturale che poneva l'accento solo sul negativo. Voglio dire, si è parlato tanto male della ricostruzione di Berlusconi. Ora, da un punto di vista urbanistico, sicuramente era una cosa problematica. Ma in tre mesi si è data casa, in una città di montagna, a seimila persone che non l'avrebbero avuto. C'era una visione che vedeva L'Aquila al centro della mafia, dell'incapacità, del disastro, dello spreco di denaro, e così via. Quindi Officina l'Aquila era un accompagnamento ad una ricostruzione attiva, oramai una ricostruzione vincente, che invece veniva mostrata come 'Le mani sulla città'..

(Roberto di Vincenzo, presidente Officine Italia e presidente ISNART)

Senza entrare nel merito della discussione sulla ricostruzione de l'Aquila e sul progetto CASE, su cui c'è a distanza di 14 anni di distanza ampia produzione scientifica ad

evidenziarne criticità e limiti⁶⁴, ai fini della discussione appare importante evidenziare il tentativo di Officine l'Aquila di ri-collocamento della città all'interno del dibattito pubblico, tentativo che, insieme a Fabio Renzi di Symbola cerca di riproporre nel contesto del sisma del 2016:

nacque l'idea, assieme anche a Symbola, di allargare questo progetto e farlo diventare Officine Italia, legata ai temi della ricostruzione, del neopopolamento e del buon vivere, utilizzando proprio questi territori come un laboratorio nazionale. Abbiamo nei fatti anticipato quel fenomeno, che poi si è sviluppato con il Covid, di ritorno, anche se temporaneo, di aumento di conoscenza delle aree e dei territori interni come territori del buon vivere.

(Roberto di Vincenzo, presidente Officine Italia e presidente ISNART)

L'attività dell'osservatorio ISNART, su indicazione del presidente di Vincenzo, si concentra pertanto nell'indicare e nel certificare - attraverso il lavoro dell'Istituto di ricerca - come il turismo nelle aree colpite dal sisma, già in atto prima dell'evento pandemico ma arrivato alla propria massima espressione durante quel momento storico, debba trovare una sua stabilizzazione: «il concetto, banalizzando come dire, che questi luoghi, per potersi affermare, devono diventare destinazione turistica, ossia prodotti turistici per attivare un turismo di qualità..questo è l'unico settore in grado di invertire la spirale economica regressiva» (Roberto di Vincenzo). ISNART infatti, si è concentrato negli ultimi anni nell'individuare i profili dei turismi, delle vere e proprie tribù, in grado di attivare nuove economie attorno al paradigma dell'esperienzialità:

Turismo ed esperienza sono legati da un connubio ideale [...]. Emerge, allora, una figura diversa che reclama attenzione e che tende ad aggregarsi in comunità di persone accomunate dalla voglia di vivere esperienze analoghe, tanto da diventare componenti di una vera e propria "società esperienziale". Motivazioni, comportamenti, status, espressioni, passioni: alla base delle scelte di viaggio di questi "gruppi identitari", riconducibili a vere e proprie tribù, ci sono elementi che ci permettono di comporre i profili di quei personaggi immaginari

⁶⁴ Si vedano, tra gli altri, Frisch G. J. (a cura di) (2009), *L'Aquila. Non si uccide così anche una città?*, Clean, Napoli; F. Erban, *Il disastro. L'Aquila dopo il terremoto: le scelte e le colpe*, Laterza, Bari 2010; E. Ciccozzi, D. Olori, *L'Aquila città in frantumi: la ricostruzione come acceleratore delle dinamiche socio-spaziali*, in *La città e le sfide ambientali globali*, M. Castrignano, A. Landi (a cura di), FrancoAngeli, Milano 2016, pp. 13-33.

e compositi – gli Avatar – che riflettono gli attributi chiave delle tipologie di turismi sui quali sono orientati.



Immagine 5.11: Le Tribù dei turismi - ISNART.

Si afferma pertanto quell'orientamento aggravato dal contesto pandemico e da quello del post-sisma del Centro Italia, ossia il considerare i territori come prodotti che si caratterizzano nel mercato turistico grazie a quello che viene definito «paradigma dell'esperienzialità» (Andreoli et al., 2018), inteso come la presunta offerta di esperienze autentiche, di contatto con *la comunità* e con *le tradizioni*. Una estetizzazione dei territori, all'interno di una progressiva *borghizzazione* (Bindi, 2021) che trasforma la *remoteness* (Varotto, 2020) delle aree interne in fattore di attrattività, alimentandone una fruizione turistica perlopiù elitaria. Tuttavia, la costruzione di percorsi *esperienziali* e del prodotto *aree interne* (Andreoli et al. 2018) produce il rischio di una mercificazione delle risorse territoriali, che vengono rigenerate e brandizzate attraverso modalità specifiche (Olori, Mariani, 2022), rendendo le aree interne lo sfondo di un ripopolamento svincolato da pratiche abitative basate sui territori.

Conclusioni

Il capitolo appena concluso ha mostrato come all'interno del post-sisma del 2016-2017 emerga con forza la questione che alla ricostruzione fisica si debba associare la ricostruzione sociale ed economica delle aree colpite. Questo poiché le traiettorie dello sviluppo nel post-sisma, vanno interpretate nel loro dispiegarsi all'interno del più ampio

dibattito sulle aree interne e montane già descritto nei capitoli precedenti. Gli interventi pubblici orientati alla ripartenza economica infatti non possono dirsi esenti da un contesto in cui si danno due importanti accelerazioni congiunturali: la SNAI, dedicata a interventi politico-organizzativi geograficamente circoscritti alle aree interne; la crescita di attenzione verso le aree non-urbane ricevuta durante e in seguito all'evento pandemico, con una sempre maggiore domanda - prettamente urbana - di spazi aperti incontaminati (Bindi, 2021).

È anche grazie a queste congiunture strutturali, oltre che alla concreta necessità di re-immaginare i contesti produttivi, che lo sviluppo diventa immediata prerogativa per la ricostruzione in senso ampio dei territori del cratere che sperimentano un declino socio-economico accelerato dall'evento catastrofico. Ciò contribuisce all'interpretazione della crisi del terremoto dentro una prospettiva di lungo periodo, quella della marginalizzazione dei territori appenninici. Per tale ragione, il caso del Centro Italia rappresenta un osservatorio privilegiato per osservare sia le dinamiche di sviluppo dei territori alti sia gli strumenti di governance utilizzati per far fronte alla ripresa.

La *tabula rasa* che si viene creando nel post-sisma, a causa anche del prolungamento della condizione emergenziale, lascia tuttavia spazio a nuove possibilità di immaginarsi lo sviluppo di queste aree. Uno sviluppo che, già dalle sue prime accelerazioni, attribuisce all'economia turistica assoluta priorità, nonché a forme più o meno estrattive di risorse territoriali. A creare i presupposti per strutturare le "nuove" retoriche di sviluppo sono da un i vari livelli dell'apparato pubblico (meso livello regionale, e - solamente successivamente - struttura commissariale, etc.), dall'altro un composito mondo di attori della scena economica locale con un forte afflato di soggetti di tipo ibrido o lobbistico come Fondazioni e Istituti di ricerca privati.

Capitolo sesto. La nuova governance dello sviluppo nel sisma Centro Italia. Il caso di Next-Appennino 2009-2016

Introduzione

I casi di cui abbiamo discusso fin qui, seppur afferenti ancora al campo e al tempo propri della prima fase di ripristino della ricostruzione, hanno iniziato a porre le basi per un'accelerazione rispetto al tempo lungo di quella fase che la disastrologia definisce *recovery* (Centemeri, Topçu, Burgess, 2021). In questo senso, si è inteso leggere i primi indirizzi di sviluppo come *starter* di trend che si sono dati nel medio-periodo e che tuttora si stanno svolgendo, all'interno del quadro analitico che considera questi fenomeni come «acceleratori» e «augmentatori» di realtà (Saitta, 2015).

Laddove l'intervento in tema di sviluppo dei territori colpiti rimaneva nell'alveo della competenza regionale e dell'intervento di privati e fondazioni locali, ciò che accade in questa fase, a partire concretamente dalla fine del 2021, è lo strutturarsi del ruolo commissariale rispetto al tema della ripresa socio-economica, che identifica con carattere *di urgenza* l'intervento statale sulle carenze strutturali dei territori marginali e interni colpiti dal sisma.

Il primo passo di quello che può essere interpretato come un vero e proprio *turning point* (Stirling, 1998) è rappresentato dallo sblocco dei fondi CIS: la Struttura Commissariale, grazie al rapporto fiduciario che intercorreva tra l'allora Commissario Straordinario Giovanni Legnini e gli organi di Governo (in particolare la Presidenza della Repubblica), riesce a ottenere una quota di finanziamento per lo sviluppo, 160 milioni di euro a valere sui Contratti interistituzionali di Sviluppo che afferiscono al Ministero della Coesione Territoriale. Questa prima tranche di finanziamento è da intendersi come propedeutica, all'interno del complesso gioco di geometrie e alleanze interistituzionali tra gli organi dello Stato, all'ottenimento della più ampia quota destinata alle future linee di intervento sul tema "sviluppo", ottenuta nel quadro del PNRR attraverso il *Piano Complementare Aree Sisma 2009-2016*. Rinominato poi *Next Appennino* conterà di 1,78 miliardi, una cifra ragguardevole per il relativo contesto cui è destinata, quasi equivalente -

da sola - a quella che nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è destinata alla montagna italiana nel suo complesso⁶⁵. Un finanziamento, quindi, di difficile replicabilità, su temi solitamente a competenza regionale, gestito, in questo caso, dalla struttura commissariale.

Il nostro ragionamento si sviluppa pertanto attraverso l'analisi dell'azione Commissariale sul tema di sviluppo economico, individuandone la specificità della governance, le misure messe in campo e i primi risultati, nonché evidenziando le implicazioni di utilizzo di tale dispositivo.

6.1 Il Contratto Istituzionale di Sviluppo nelle aree sisma - Cis Cratere Centro Italia come prima fase del commissariamento dello sviluppo

È possibile riconoscere nella nomina del Commissario Legnini l'inizio della strutturazione sistematica dell'intervento Commissariale sulle questioni dello sviluppo. Come già detto⁶⁶, l'ex-vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura, nel momento della sua nomina non è nuovo ai temi dei terremoti. Infatti, nel 2013, durante il Governo Letta, pur non avendo una delega espressa alla Ricostruzione dell'Aquila di fatto se ne occupava per la Presidenza del Consiglio in accordo con l'allora Ministro Trigilia. La delega in forma ufficiale arriverà poi nella prima fase del Governo Renzi, nel 2014, in cui venne eletto dal Consiglio dei Ministri sottosegretario di Stato al Ministero dell'Economia e delle Finanze, con delega alla ricostruzione de l'Aquila. Come da lui stesso affermato in una intervista raccolta ai fini di questa ricerca, già in questa esperienza ai vertici istituzionali mostra una tensione politica verso il consolidamento delle misure destinate allo sviluppo nel post-disastro:

Fu proprio in quel periodo, in quella fase a cavallo tra il governo Monti e i governi, Letta/ Renzi che, ereditando una indicazione, una buona esperienza di governo, una buona prassi anche delle intuizioni importanti dell'allora Ministro, Ministro del Governo Monti, Fabrizio

⁶⁵ Si deve in questo conteggio escludere il Piano Borghi, che però afferisce ai fondi del Ministero della Cultura all'epoca guidato da Dario Franceschini, esponente del Partito Democratico. L'operazione considerata il trionfo del "piccolo è bello" (si veda "Contro i borghi", d) è frutto di una operazione culturale ad opera proprio del gabinetto di Franceschini, il quale è stato ministro per i beni e le attività culturali nei governi Renzi, Gentiloni, Conte II e Draghi, per un periodo totale di più di sette anni, divenendo così il ministro che più a lungo ha guidato il dicastero.

⁶⁶ Si veda paragrafo 4.2.1.

Barca, che allora aveva una delega alla ricostruzione. Io contribuì a consolidare e sviluppare questa coniugazione tra ricostruzione fisica, materiale degli edifici, delle infrastrutture e lo sviluppo socioeconomico. Fu, durante quel periodo, negli interventi dei governi Letta/Renzi che una misura che era stata pensata da Fabrizio Barca, ma che aveva una scadenza temporale, quella cioè finalizzata a quella che prevedeva la destinazione del cinque per cento degli stanziamenti destinata alla ricostruzione, privata e pubblica, alla misura per lo sviluppo. Quella misura che era a termine, era "spot", durante quei mesi di mia esperienza a governo divenne strutturale, permanente.

(Giovanni Legnini, Ex Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016)

La misura cui si riferisce l'ex Commissario Legnini è *Restart*, un programma avviato con la legge del 7 agosto 2012, n. 134, che da un lato dispone la fine dello stato di emergenza al 31 agosto 2012, e dall'altro individua tra le finalità della gestione ordinaria della ricostruzione quella di «assicurare l'attrattività e lo sviluppo economico-sociale dei territori interessati» (art.67-ter, co.1) ed assegna all'Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei Comuni del Cratere la competenza anche in ordine allo Sviluppo dei territori (art.67-ter, co.2).

Il programma di sviluppo RESTART è stato introdotto dall'art. 11, co. 12, del decreto-legge n. 78/2015, che ad esso destina una quota (fino al 4%) delle risorse finanziarie stanziare per la ricostruzione con la finalità di avviare progetti di sviluppo nei territori compresi nel Cratere Sisma 2009. Una cifra complessiva di circa 320 mila euro, di cui circa 72 mila ancora sono in attesa di essere impiegati (Tabella 6.1).

Lo stato di avanzamento dei flussi finanziari

Gli step di avanzamento del programma unitario per lo sviluppo

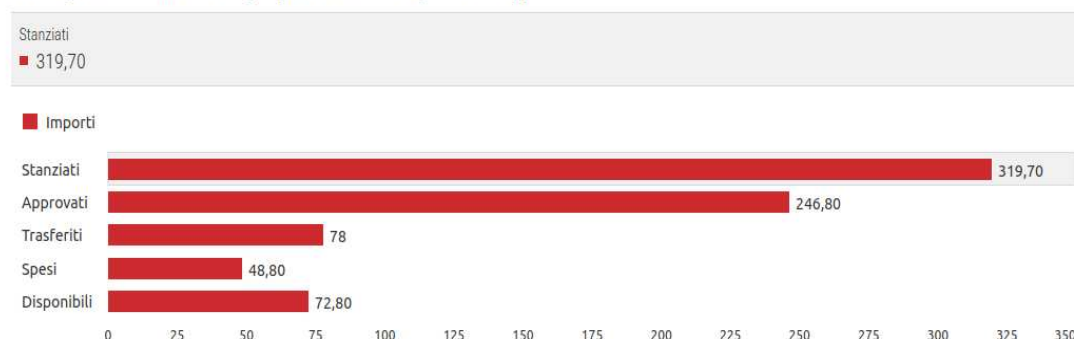


Tabella 6.1: Stato di Avanzamento programma Restart. Fonte: OpenData l'Aquila.

Sulla scorta di questa traiettoria e di questa esperienza, e all'interno del dibattito che già maturava nel post-sisma del 2016 rispetto alla necessità di coniugare la ricostruzione e lo sviluppo, il Commissario, grazie al rapporto fiduciario che intercorreva con alti organi di Governo, riuscirà nell'intercettazione di risorse straordinarie, prima tra tutte il CIS.

Il Contratto Istituzionale di Sviluppo del Cratere Centro Italia, con una dotazione di 160 milioni di euro, rappresenta quindi il primo atto di rilievo firmato dalla Struttura Commissariale guidata dal Commissario Legnini sul tema dello sviluppo e della ripresa economica, nonché *apripista* per le future risorse che con il Recovery Fund sarebbero state individuate per i territori disastriati. Come si evince da una nota stampa dell'Ufficio Commissariale:

Il ministro Carfagna che ha voluto attivare immediatamente il Contratto Istituzionale di Sviluppo con cui, ora che la ricostruzione materiale del Centro Italia è ben avviata, cominciamo a realizzare la seconda gamba, essenziale per la ripresa dell'economia di questi territori, quella dello sviluppo, che finora è mancata. Il CIS ed i suoi meccanismi – ha detto da parte sua il Commissario alla Ricostruzione, Giovanni Legnini – peraltro, faranno da apripista alla definizione di una strategia più vasta di rilancio del Centro Italia con l'attivazione delle ingenti risorse previste nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ed ora confluite nel Fondo complementare da 30 miliardi che affiancherà il *Recovery Fund*.

(Giovanni Legnini, Ex Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016, 28/04/2021, Ufficio Stampa del Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016)

Il CIS, pure se economicamente modesto rispetto alle risorse che giungeranno, viene interpretato come uno strumento per accelerare la realizzazione di progetti ritenuti strategici, indirizzati a una pluralità ampia di temi⁶⁷. Sono strumenti di programmazione negoziata e i relativi interventi possono essere finanziati con risorse delle politiche di coesione dell'Unione Europea e del Fondo per lo sviluppo e la coesione, oppure con altre risorse nazionali concorrenti alla coesione economica, sociale e territoriale.

I CIS sono, insieme ai Patti per lo Sviluppo e agli Accordi di Programma quadro (APQ), uno degli strumenti per l'attuazione della Politica di Coesione Nazionale. Istituiti dall'art. 6 decreto legislativo n. 88/2011, che disciplina le risorse aggiuntive e gli interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, essi sono stati ulteriormente

⁶⁷ Infrastrutturazione, sviluppo economico, produttivo e imprenditoriale, turismo, cultura e valorizzazione delle risorse naturali, ambiente, occupazione e inclusione sociale.

valorizzati con l'art. 7 decreto-legge n. 91/2017, e recentemente, l'art. 14 decreto-legge n. 77/2021, ha esteso anche a questi istituti le norme di accelerazione e semplificazione introdotte per l'attuazione del PNRR. Le diverse Amministrazioni centrali e regionali che sottoscrivono un CIS focalizzano il loro impegno per la realizzazione di investimenti di rilevante dimensione finanziaria e concentrazione territoriale. Il CIS è sottoscritto dal Ministro delegato alla coesione, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, dai Presidenti delle Regioni interessate, nonché dalle altre Amministrazioni competenti e dai concessionari di pubblici servizi eventualmente coinvolti.

Nonostante il CIS sia uno strumento che mette direttamente in contatto le Amministrazioni Regionali e il Ministero della Coesione Territoriale, è evidente da subito come questo strumento in realtà sia stato messo in campo per forte volontà del Commissario Legnini:

Però il doppio passaggio cruciale è Conte che nel luglio di tre anni fa, quando lui era Presidente del Consiglio, si incontra con il Commissario [Legnini, NdA] nel cortile di Palazzo Chigi, e va a chiedere qualcosa di aggiuntivo. Lui [Conte, NdA] che pochi mesi prima aveva varato un contratto istituzionale di sviluppo nella capitanata, che era la sua provincia d'origine ovvero Foggia, promette e poi mantiene un impegno straordinario alla maniera dei contratti istituzionali di sviluppo.

(Pietro Marcolini, ex presidente ISTAO)

Anche l'ex Capo del Dipartimento Casa Italia Elisa Grande sottolinea la strategicità della figura di Legnini nel mettere in campo il proprio capitale relazionale e la propria credibilità istituzionale ai fini di ottenere maggiori risorse e poteri di intervento:

volta per volta che succedeva, ogni commissario andava in Parlamento..con Legnini molto forte andava lì e riusciva a sostanzialmente ottenere magari, non so, potere di ordinanza in deroga, possibilità di intervenire, più fondi come successo con CIS e successivamente con il PNRR. Altri, meno forti, non riuscivano... - *E questa forza da cosa derivava?*⁶⁸ - La forza dipende anche dalle storie personali, no?

(Elisa Grande, ex Capo del Dipartimento Casa Italia)

⁶⁸ Corsivo mio durante l'intervista.

La misura dei CIS Sisma è, nonostante in capo al Ministero della Coesione Territoriale, una responsabilità sostanzialmente politica diretta del Commissario. Come evidenziato, Legnini si pone infatti primariamente come figura di garanzia istituzionale, la stessa che gli consentirà poi in un secondo momento di attingere alla risorsa molto più ingente dei 1,7 miliardi del PNC, ossia il Piano Complementare al PNRR. Il CIS-Sisma consta di 100 milioni di euro stanziati dalla Legge di Bilancio e 60 milioni di euro provenienti dalla contabilità speciale del Commissario, per un totale di 160 milioni di euro cui si sarebbero poi affiancati altri strumenti, in particolare 60 milioni per la creazione dei centri di ricerca con sede nel cratere.

La scelta dei CIS come strumento di intervento viene individuato come il più idoneo anche per le sue caratteristiche rispetto alla celerità di stanziamento delle risorse:

Il valore aggiunto del CIS è quello di assicurare un coordinamento strategico per l'attuazione rapida e integrata degli interventi, con la regia del Ministro per il Sud, la gestione dell'Agenzia per la Coesione e l'apporto di Invitalia come soggetto attuatore degli interventi. Intendo portare a termine l'iter del Contratto entro l'estate. [...] Cinque anni dopo il sisma, puntiamo a offrire ai cittadini e alle cittadine, ai giovani, alle famiglie, una concreta alternativa all'emigrazione o alla dipendenza dall'assistenza pubblica, in osservanza del principio-guida che spero ispiri tutti in questo difficile momento: creare le condizioni perché nessuno resti indietro.

(Mara Carfagna, Ex Ministro per la Coesione Territoriale,
28/04/2021, Ufficio Stampa del Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016)

E infatti, dopo la formalizzazione dell'avvio del Contratto in data 28/4/21, si arriverà in data 14 settembre alla sottoscrizione e all'assegnazione delle risorse per i 49 progetti di sviluppo indicati dai comuni e sottoscritti dalle Regioni con una tempistica inedita in termini di accelerazione e messa a terra dello strumento.

Questa performatività viene agita dalla struttura Commissariale sia verso l'alto, ovvero gli altri organi istituzionali di livello ministeriale e governativo, con l'obiettivo di consolidare il profilo di affidabilità ed efficienza; sia verso gli attori istituzionali del meso-livello (in primis Regioni e comuni) per affermare una sorta di gerarchia nella regia dell'indirizzo delle politiche di sviluppo. Questa efficienza istituzionale è ottenuta anche grazie a un'accelerazione imposta alle amministrazioni comunali nell'elaborazione e

implementazione dei progetti, guadagnandone in termini quantitativi (soldi messi in spesa), ma senza una diretta rispondenza qualitativa (proposte progettuali dai pro).

6.1.1 Il consolidamento del modello pubblico-privato

Il miglioramento di questa prima prestazione commissariale (la “partita” dei CIS), infatti, non è frutto di un efficientamento delle strutture organizzative municipali o nuovi strumenti di innovazione con l’inserimento ad esempio di figure ad hoc, ma piuttosto di una accelerazione verticale che ha finito per stressare le strutture comunali perché ci fosse una capacità progettuale nel brevissimo termine: la notizia viene resa nota lasciando appena un mese per la presentazione delle domande. Il risultato sono proposte scadenti e disorganiche dal punto di vista della coerenza territoriale. Forse anche in virtù di questa accelerazione, che comporta una mancata capacità organizzativa (Lanzara, 1990) delle progettualità territoriali (Magnaghi, 2000), nonché un mancato rinnovo degli organici dirigenziali nei comuni (Carrosio, 2010; Coppola, 2016), caratterizzati da età avanzata e bassi livelli di aggiornamento, il risultato è un insieme di progetti sbilanciati a favore di un modello vetusto di sviluppo montano e centrato sul modello pubblico-privato.

Le Regioni individuano i criteri di selezione delle proposte che sarebbero dovute pervenire dai comuni, con metodi non sempre di chiara evidenza pubblica, come riportato in una intervista a Mario Morgoni, ex Deputato del PD per la circoscrizione Marche:

Si va dal mancato rispetto dei termini già fissati per la presentazione dei progetti..il termine che scadeva il 9 luglio 2021 è stato modificato in corso d’opera da perentorio a ordinatorio per cui sono stati valutati i progetti presentati fino al 9 settembre 2021..a nuovi criteri di merito introdotti unilateralmente dall’Assessore Castelli e recepiti nella seduta di giunta del 11/08/2021 dopo che il nucleo di valutazione, con verbale del 15/07/2021 aveva già redatto una graduatoria sulla base dei criteri iniziali.

(Mario Morgoni, ex Deputato del PD nella XVIII legislatura per la circoscrizione Marche)

I criteri inseriti, nonostante questi non fossero stati chiesti dal Ministero della Coesione, sono il risultato di una diretta volontà della Regione: istituiscono una premialità per i progetti che presentavano già una finanziabilità completa e per quelli che prevedono un cofinanziamento pubblico-privato. Inoltre, ai progetti al di sopra degli 8 milioni veniva chiesto uno stralcio funzionale con la revisione dei conti. L’aggiunta di questi criteri, in

particolare quello del partenariato pubblico-privato, ha favorito quelle amministrazioni già organizzate e in cui gli interessi privati erano riusciti a posizionarsi solidamente

È paradigmatico in tal senso l'episodio che riguarda il progetto afferente al comprensorio sciistico di Sarnano (uno dei più corposi all'interno del CIS), il cui stralcio funzionale verrà presentato a solo un giorno di distanza dalla validazione dei nuovi criteri, a dimostrazione «della forte interlocuzione e spinta politica che giungeva dalla giunta per la realizzazione del comprensorio» (Francesco Ameli, Segretario Provinciale PD Piceno Capogruppo PD Ascoli Piceno). Come del resto afferma Marcolini, già presidente ISTAO ed esperto di politiche regionali:

L'allocazione dei progetti è stata prevalentemente arbitraria e discrezionale, non c'è stata come dire un'istruttoria con chiari e vincolanti criteri di valutazione con commissioni terze, e questo obiettivamente è stato un problema. Lì la politica ha influenzato grandemente e quello che poteva essere una sperimentazione di quello che poi è seguito invece è stato un cattivo esempio. Non voglio dire che tutto quanto è stato assegnato discrezionalmente o al di là di una valutazione di un'effettiva necessità, però la discrezionalità ha dominato. Quella del CIS non è stata sicuramente un'esperienza in cui la luce ha prevalso, ci sono state cose positive, ma soffocate a mio avviso dalla discrezionalità dell'assegnazione delle risorse.

(Pietro Marcolini, ex presidente ISTAO)

Come ulteriore esempio di questo sbilanciamento a favore dell'iniziativa pubblico-privata, a vantaggio e a traino del privato, troviamo un secondo progetto CIS, immediatamente successivo - in termini di entità di finanziamento - al progetto di Sarnano, denominato *Completamento delle opere in corso di realizzazione per lo sviluppo del Campus Borgo Lanciano*, da realizzarsi nel comune di Castelraimondo, in provincia di Macerata, pari a 8.748.000,00 di euro. In questo caso ci si inserisce all'interno di un progetto avviato da circa 15 anni, di recupero di un intero borgo, nel comune di Castelraimondo (MC) da parte della manager finanziaria ferrarese Vittoria Neri. L'acquisto e la ristrutturazione della struttura, per una spesa complessiva di circa 15 milioni di euro, è stata finalizzata all'avvio di un Resort di lusso che ha interessato l'intero borgo.

La manager Vittoria Nori: «Le Marche il mio Nord Est, battiamo il sisma»

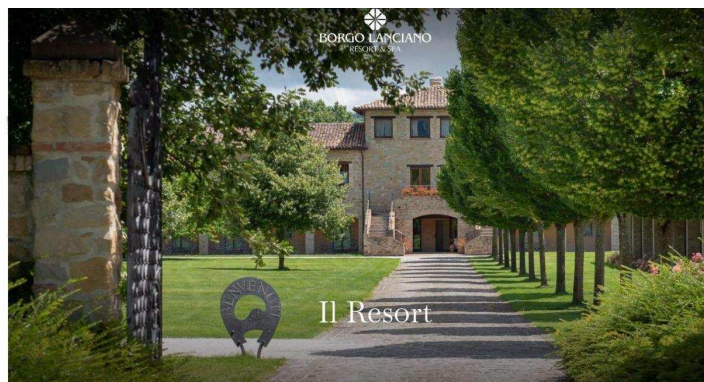


Immagine 6.2: Manager Borgo Lanciano e ingresso Resort. Fonte: Corriere Adriatico e sito web Borgo Lanciano.

Il progetto CIS che interesserà la struttura prevede la realizzazione di un Campus finalizzato a formare «figure professionali, Manager e Executive, del mondo dell'Hotellerie, della Ristorazione, dell'Agroalimentare, dell'Ospitalità e del Turismo». Come si evince dalla Scheda Progettuale presentata per la candidatura a valere sui fondi CIS, la necessità di strutturare una filiera di professionalità legate al mondo della ricettività, e quindi funzionali all'imprenditoria del lusso, viene presentata come compiutamente iscritta nelle retoriche sul ritardo delle cosiddette aree interne:

[...] seguendo anche le indicazioni del governo centrale ovvero facendo leva sugli obiettivi fissati a livello europeo anche relativamente al PNRR, stanno individuando nella riqualificazione dei Borghi e nella loro rivitalizzazione una strategia di lungo periodo per far rinascere e sviluppare l'entroterra. La ricostruzione fisica deve essere accompagnata da servizi e professionalità di alto prestigio in grado di sviluppare ed accogliere i visitatori in maniera innovativa [...] La creazione di nuovi posti di lavoro stabili e l'incremento del PIL pro-capite sono elementi fondamentali per invertire definitivamente la curva dello spopolamento delle aree interne, quest'ultima accelerata prima dal sisma poi dalla pandemia.

Laddove è evidenziato nei documenti ufficiali che l'interesse *pubblico* da parte del Comune di Castelraimondo - soggetto proponente l'iniziativa - risieda nella formazione di nuove figure professionali, è evidente quanto il progetto sia funzionale al disegno imprenditoriale privato. Non solo perché nel breve termine le risorse finiranno direttamente alla catena hotelliera attraverso la riqualificazione degli spazi del Campus che sono gli stessi

del resort Borgo Lanciano. Ma anche perché tale iniziativa si inserisce all'interno del più ampio progetto dei soggetti proprietari di avviare una filiera di recupero e rifunzionalizzazione di borghi destinati agli stessi scopi:

l'obiettivo è la creazione di un polo di sviluppo per la riconversione e recupero di borghi storici. Vuol dire che i titolari di Borgo Lanciano hanno acquistato un rudere che dovevano ricondizionare, e quindi questa esperienza avrebbe fatto da biglietto da visita e punto di riferimento per lo sviluppo di un'attività imprenditoriale che poi si sarebbe dovuta occupare di operazioni della stessa natura per cui loro avrebbero fatto consulenza.

(Costantino Mariani, Capogruppo di *Castelraimondo Insieme*, gruppo di opposizione della giunta del comune di Castelraimondo).

Infatti, sempre all'interno del progetto CIS presentato, ritroviamo l'intenzione di procedere verso un *Centro di Conoscenza e Competenza* a «supporto dello sviluppo trasversale regionale, orientato a riqualificare, recuperare, ristrutturare e dare 'nuova vita' ai Borghi Marchigiani e non, attivando nuovi processi attrattivi di investitori esterni alla Regione sviluppando servizi di consulenza altamente qualificata e fornendo risorse umane di eccellenza». Il fine è sviluppare una *Filiera di Hotel Diffusi* identificati da un preciso brand e gestiti sul modello di riferimento del Borgo Lanciano. Il primo esempio si svilupperà attraverso la riqualificazione e la rivitalizzazione del Borgo Matteucci in provincia di Fermo, che diventerà «progetto bandiera con partnership pubblico-privata e di esempio per l'intera Regione Marche».

Appare evidente, come descritto, che nell'accelerazione impressa ai piccoli comuni sono le partnership con i privati forti a uscirne rafforzate. Ciò avviene anche in virtù delle precise scelte *tecniche*⁶⁹ dei bandi, che in realtà celano profondi orientamenti politici premiali nei confronti delle progettualità pubblico-private, evidenziando un soggetto pubblico debole,

⁶⁹ I criteri di premialità che, come indicato dal deputato Morgoni, sono stati aggiunti secondariamente sono: Impatto sociale e sull'occupazione, in particolare femminile e giovanile e il reinserimento al lavoro dei disoccupati di lunga durata (20/100); Complementarietà e integrazione rispetto ad altri investimenti già finanziati, in corso di realizzazione o già realizzati, prioritariamente investimenti pubblici e/o misti e/o privati extra fondi ricostruzione (15/100); Cantierabilità, da intendersi come tempi stimati per l'effettivo avvio dei lavori (20/100); Creazione di partnership, forme di rete o di aggregazione tra i soggetti coinvolti, intendendo progetti presentati dagli Enti Pubblici che hanno attivato un partenariato nelle diverse forme di legge a decrescere esistente, avviato ed in corso di avvio; (15/100); Impatto di sistema, nell'integrazione tra gli investimenti pubblici e lo stimolo all'iniziativa privata, intendendo progetti presentati in partenariato nelle diverse forme di legge, dove il privato investe in proprio nel progetto e/o concede ad uso pubblico beni di proprietà privata (non sono considerate le varie forme di accordo economico inserite nel partenariato) a decrescere 30%, 20%, 10%; (15/100); Impatto e sostenibilità ambientale (15/100).

nella scale micro della piramide amministrativa schiacciato al traino dei privati sia dal punto di vista contingente (capacità di spesa e incisività d'azione superiore) sia dal punto di vista ideologico, con una marcata subalternità alla logica privatistica del profitto come unica strategia per il superamento dell'arretratezza strutturale.

6.1.2 Tra strategia e inerzia istituzionale

Questa subalternità ideologica e organizzativa del soggetto pubblico rispetto agli attori del mondo privato, ha condizionato il grosso delle progettualità dei CIS, consolidando una tendenza di fondo nell'orientamento politico degli amministratori locali. Una forza direzionata verso lo sfruttamento intensivo dei luoghi capaci di concentrare capitali simbolici importanti all'interno di meccanismi fondati su logiche estrattive di tipo turistico/outdoor, che ci sembra determinata da un lato da precise strategie politiche, dall'altro da una sorta di *inerzia organizzativa* delle istituzioni locali incapaci di immaginare modelli alternativi di sviluppo.

La tabella consultabile in appendice riporta l'elenco dei progetti finanziati a valere sul Fondo CIS Cratere, divisi per categoria di intervento. I risultati percentuali della ripartizione dei progetti vincitori sono così suddivisi: ambiente e risorse naturali 1,5%; trasporti e mobilità 12,6%; riqualificazione urbana 10%; infrastrutture sociali 17,9%, cultura e turismo 58%. Affinando lo sguardo all'interno delle diverse categorie, e attraverso l'indagine qualitativa condotta, è possibile osservare una certa confusione categoriale. Si è proceduto pertanto alla rielaborazione dei risultati secondo una categorizzazione basata sul merito della destinazione dei progetti e divisa nelle voci: outdoor (che comprende progetti relativi a impianti per il turismo invernale, ciclovie e cammini), benessere (in cui rientrano centri termali), residenze per anziani (RSA e residenze protette), riqualificazione urbana, viabilità stradale, impianti sportivi, agroalimentare (poli del gusto, agro-alimentare, etc).

Dalla rielaborazione proposta con la tabella e il grafico successivi, si può constatare come ad essere preponderante è la realizzazione di progetti che hanno a che fare con la dimensione dell'*outdoor* (Grafico 6.4). In particolare, il 58,2% dei 160 milioni di euro stanziati per il recupero socio-economico dei territori colpiti riguarda la realizzazione e/o l'ammodernamento di stazioni sciistiche, stazioni termali e impianti di risalita, nonché la creazione o il completamento di ciclovie.

Categoria	Finanziamento CIS Sisma
Agroalimentare	7.982.000,00 €
Benessere	4.176.000,00 €
Impianti sportivi	6.680.000,00 €
Infrastrutture idriche	2.320.000,00 €
Outdoor	89.004.000,00 €
Residenze per anziani	9.855.000,00 €
Riqualificazione urbana	31.388.000,00 €
Viabilità stradale	8.527.000,00 €
Totale generale	159.932.000,00 €

Tabella 6.3: Rielaborazione risultati Cis Cratere Centro Italia. Elaborazione propria.

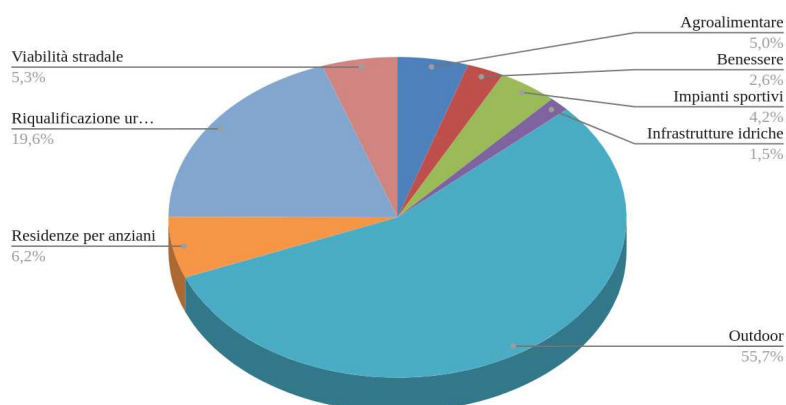


Grafico 6.4: Suddivisione percentuale risultati Cis Cratere Centro Italia. Elaborazione propria.

Anche in questo particolare frangente, quello dei CIS che rappresentano l'innescò del percorso intrapreso dalla struttura commissariale sul tema sviluppo, il baricentro delle progettualità messe in campo nel post-sisma del Centro Italia appare sbilanciato verso una messa a valore del territorio in una prospettiva fortemente turistica. Un risultato esito di quei processi di trasformazione strutturale già descritti nella fase pre-sisma, ma con una forte accelerazione impressa nella prima fase di recovery che ha realizzato un rafforzamento di queste traiettorie.

L'outdoor diventa pertanto, insieme alla *experience* eno-gastronomica dei prodotti tipici individuata ad esempio nei casi di Castelluccio e Amatrice, l'altro tassello su cui

sembra voler poggiare l'economia nella ripresa post-sisma: come già individuato nell'ondata di attenzione ricevuta dalle aree interne durante la pandemia, infatti cresce la domanda - prettamente urbanocentrica (Bindi, 2021; Varotto, 2020) - di spazi e ambienti aperti, e di conseguenza aumentano le progettualità incentrate sulla wilderness e sulle esperienze all'aria aperta.

La volontà politica di intervenire in questa traiettoria era già rintracciabile all'interno della prima delibera della Regione Marche⁷⁰, in cui si individua come strategico «intervenire per sostenere la dotazione infrastrutturale destinata alla valorizzazione ed innovazione dell'offerta turistica, per sviluppare nuovi prodotti di turismo attivo, finalizzati alla promozione di destinazioni turistiche». La stessa intenzione è indicata anche all'interno del Piano Triennale del Turismo⁷¹, che prevede progetti speciali di particolare interesse regionale e pacchetti integrati sui temi dei borghi (Borghi, Borgo accogliente, Albergo diffuso e Wedding Destination), del turismo rurale e della valorizzazione dei grandi attrattori turistici.

In definitiva è possibile evidenziare come il CIS-Sisma, oltre a consolidare la traiettoria di intervento pubblico a favore della *turistificazione* dell'economia montana, sceglie di investire chiaramente in una strategia basata su economie non abitanti attraverso partnership pubblico-privato iscritte nel paradigma dell'economia dell'arricchimento (Boltansky, Esquerre, 2020).

6.2 Il Piano Nazionale Complementare e la *verticalità* della governance

Se il CIS Sisma rappresenta il primo atto della struttura commissariale finalizzato ad intercettare risorse, è vero che queste rimangono circoscritte all'alveo delle competenze nazionali previste per la Coesione. Il vero cambio di passo in termini quantitativi rispetto alle risorse per lo sviluppo dei territori disastriati si ha con l'intercettazione, da parte del Commissario Legnini e dell'allora Capo Dipartimento Casa Italia Fabrizio Curcio, di un pacchetto complementare al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, definito *Piano Nazionale Complementare Aree Sisma 2009-2016* (da ora, PNC). Il PNC consta di una rilevante quota, ossia 1,78 miliardi di euro, una cifra quasi equivalente a quella che - tolto il

⁷⁰ D.Lgs. n. 88 del 2011 art.6, Contratto Istituzionale di Sviluppo C.I.S. - L.178 del 30/12/20 art.1, commi 191, 192, 193 - Criteri generali e modalità di valutazione dei progetti.

⁷¹ Approvato con D.A. n.13 del 20 maggio 2021 dall'Assemblea Legislativa.

Piano Nazionale Borghi - il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nella sua totalità dedica alla montagna italiana⁷².

In maniera sostanzialmente inedita quindi, nel post-sisma del Centro Italia lo sforzo di risorse pubbliche e della Struttura Commissariale non si esaurisce come di consueto nel processo di ricostruzione fisica, pubblica e privata, dei territori accidentati, bensì interviene sul tema dello sviluppo e della ripresa socio-economica e lo fa in maniera corposa. In questo modo si crea una demarcazione netta, nonché un *precedente* piuttosto solido, rispetto agli altri casi di post-disastro, in cui il ruolo del Commissario era esclusivamente demandato alla ricostruzione.

Questa dinamica, che già si intravedeva nell'immediato post sisma seppur ancora a competenza strettamente regionale, trasla la priorità a livello di struttura commissariale, comportando un'estensione quindi dal tempo (e dal campo) della ricostruzione a quello dello sviluppo. In questo modo si certifica il *carattere di emergenza*, e quindi di straordinarietà, per l'intervento sulle carenze strutturali di territori marginali e interni che con le loro scarse performance non concorrono alla crescita del PIL nazionale, in una logica rispondente a quella europea di subordinazione della coesione territoriale e sociale a quella economica (De Bonis, 2021). Come afferma in una intervista il sociologo del lavoro Benini, deputato all'organizzazione tecnica del PNRR-PNC rispetto alla centralità dell'operazione:

che cos'è che manca all'Italia di oggi che c'era 20 anni fa? Tu dirai manca il Sud... no quello mancava anche prima...manca quel 6-7% di PIL rispetto alla quota nazionale che ci arrivava dall'area del terremoto. Le Marche, il Lazio e l'Umbria vanno meno veloci di come andavano vent'anni fa. E vanno meno veloci soprattutto nel territorio dove c'è stato il terremoto.

(Romano Benini, Coordinatore segreteria tecnica PNC).

Ecco, dunque, che l'area del cratere si trasforma in un laboratorio di governance dove sperimentare un intervento *shock* di sviluppo. Il PNC infatti non è rivolto solamente ai territori colpiti dai sismi 2016-2017, bensì anche a quelli del cratere aquilano del 2009, collimanti nella zona nord con il cratere 2016, i quali, nonostante gli anni trascorsi e l'emergenza finita, rientrano nella strategia. L'obiettivo, infatti, sembra quello di rendere l'area colpita dai sismi un *laboratorio* per sperimentare politiche di area vasta sui territori fragili:

⁷² Si veda il paragrafo 2.7.4 del presente lavoro.

dare un nuovo respiro a quelle politiche di sviluppo che fosse centrato sull'Appennino centrale, colpito dai terremoti, per dargli un respiro, diciamo così, un po' più ampio, non un risarcimento, non un ristoro post-catastrofe, ma politiche rivolte allo sviluppo, alla prospettiva..questi due sismi ci restituiscono un ambito omogeneo, la parte centrale, quella ad elevato rischio sismico dell'Appennino, questo fu la ragione di fondo e credo che abbiamo fatto bene. - *Infatti il PNC assomiglia molto di più ad una politica di Coesione Territoriale più che ad una di ripresa post-sisma..immagino che questo fosse l'intento*⁷³ - Sì, era proprio questo.

(Giovanni Legnini, Ex Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016)

La percentuale di finanziamento all'interno del PNC prevista per il terremoto de l'Aquila, che verrà definita all'interno della cabina di coordinamento integrata, corrisponde ad una cifra sostanziosa, ossia il 33% dei complessivi 1,78 miliardi (il restante 67% sarà destinato al cratere 2016), dimostrando secondo alcuni una sproporzione di risorse investite tra l'uno e l'altro cratere:

Ecco, detta tra parentesi, io le devo dire che non soltanto perché sono marchigiano, ma diciamo di termini di equità, Legnini non si è scordato di essere abruzzese. Per cui l'Aquila rientra a pieno titolo, non soltanto per il terremoto del 2016-2017, ma rientra per a pieno titolo per il 2019, la cui emergenza era stata dichiarata conclusa due anni fa, quindi è stato come dire un'operazione straordinaria in cui gli abruzzesi tutti devono ringraziare Giovanni perché è riuscito a far rientrare il sisma 2009. Per me quello è stato un atto molto generoso... anche molto politico.

(Pietro Marcolini, ex presidente ISTAO, 20/11/22)

La governance con cui il PNC viene sostanziato passa attraverso differenti passaggi (Immagine 6.4), alcuni formalizzati all'interno dei decreti con il supporto di 8 esperti, individuati sostanzialmente visti i profili professionali (tabella 6.6) come *esperti di procedure*; altri invece più caratteristici di una governance che potremmo definire *informale e lobbistica*.

⁷³ Corsivo mio durante l'intervista.



Immagine 6.5: Governance PNC Sisma 2009.2016. Elaborazione propria.

Nome e Cognome	Disciplina di riferimento
Mantini Pierluigi	Esperto di diritto amministrativo
Benini Romano (Coordinatore segreteria tecnica PNC)	Esperto politiche del lavoro e made in Italy
Celotto Alfonso	Esperto di diritto costituzionale
Ferracuti Adriano	Esperto contratti istituzionali sviluppo locale
Fortunato Alfredo	Economista applicato
Loffredo Gianluca	Ing. Strutturista
Provenzano Salvatore Giuseppe Duilio	Responsabile struttura di missione sisma 2009 (ING)
Soccodato Fulvio Maria	Responsabile ANAS

Tabella 6.6: Gli esperti per il PNC Sisma.
Fonte: Ordinanze commissariali. Elaborazione: propria.

Nella sua governance *formale*, il modello con cui il PNC sisma viene messo in campo rispecchia la struttura di governance centralizzata che ha caratterizzato la struttura commissariale sin dalla sua istituzione all'indomani del 24 agosto. Attraverso una *cabina di coordinamento integrata*⁷⁴, che sostanzialmente allarga la cabina di coordinamento sisma 2016 presieduta dal Commissario Straordinario coadiuvato dai presidenti delle quattro Regioni (Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria) ed i rappresentanti dei Sindaci, delegati dalle ANCI regionali, integrandola con il Capo Dipartimento Casa Italia e i referenti per il sisma

⁷⁴ Decreto-legge del 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, recante: "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", ed in particolare l'art. 14, intitolato "Estensione della disciplina del PNRR al Piano complementare" nonché l'art. 14-bis, recante "Governance degli interventi del Piano complementare nei territori interessati dagli eventi sismici del 2009 e del 2016".

2009, ossia il Coordinatore della Struttura di Missione per il sisma 2009, il Sindaco dell'Aquila e il coordinatore dei Sindaci del cratere 2009. Saranno poi i rispettivi soggetti di riferimento (Commissario sisma 2016 e Struttura di Missione 2009) a prendere le decisioni relative alle modalità attraverso cui i fondi saranno ripartiti (indicatori, % di riferimento, quote di riallocazione, ecc).

Il Piano Nazionale Complementare, rinominato anche *Next Appennino*, si sostanzia in due linee: *Linea A - Città e paesi sicuri, sostenibili e connessi* e *Linea B - Rinascita Economica e Sociale*. La Macro Misura A⁷⁵ è direttamente in capo ai Comuni e alle Regioni, mentre la linea B è rivolta a imprese e, nella misura 2.3, a enti del terzo settore. Come afferma Benini:

Noi abbiamo presentato un programma integrato, che fa fare due step alla ricostruzione. Il primo step è la linea A del PNC e riguarda gli interventi di potenziamento delle infrastrutture pubbliche per la rigenerazione urbana, la digitalizzazione, i trasporti o altro... Il secondo step è creare condizioni favorevoli agli investimenti, e quindi abbiamo fatto il pacchetto completo molto vario che riguarda i fondi a sostegno degli investimenti e delle imprese.

(Romano Benini, Coordinatore segreteria tecnica PNC)

MACRO MISURA	FINALITÀ GENERALI	RISORSE (MLN €)
LINEA A - CITTÀ E PAESI SICURI, SOSTENIBILI E CONNESSI	Gli interventi della Macro Misura A intendono accrescere l'attrattività delle aree fragili dell'Appennino centrale attraverso l'innalzamento della sicurezza degli edifici, delle comunità e del territorio, e il miglioramento della qualità della vita degli abitanti, così da determinare le condizioni infrastrutturali e di sistema idonee allo sviluppo.	1.080
A 1 Innovazione digitale	A 1.1. Potenziamento dell'infrastrutturazione banda larga	25
	A 1.2. Realizzazione di piattaforme telematiche per la gestione digitale di servizi	150
	A 1.3. Realizzazione di una piattaforma territoriale informatica (SIT)	3
A 2 Comunità energetiche, recupero e rifunzionalizzazione di edifici pubblici e produzione di energia/calore da fonti rinnovabili	A 2.1. Rifunzionalizzazione, efficientamento energetico e mitigazione delle vulnerabilità sismiche di edifici e infrastrutture di proprietà dello Stato	106
	A 2.2. Rifunzionalizzazione, efficientamento energetico e mitigazione delle vulnerabilità sismiche di edifici temporanei del Comune di L'Aquila ("progetto Case") e di altri edifici pubblici ai fini della realizzazione del Centro Nazionale per il Servizio Civile Universale)	60
	A 2.3. Realizzazione di sistemi centralizzati di produzione e distribuzione intelligente di energia e/o calore da fonti rinnovabili	40
	A 2.4. Supporto alla creazione di comunità energetiche locali per la condivisione dell'energia elettrica da fonti pulite	35

⁷⁵ Ad eccezione delle linee A 2.3 e A 2.4 che sono state assegnate tramite bandi rivolti ai comuni.

A 3 Rigenerazione urbana e territoriale	A 3.1. Progetti di rigenerazione urbana degli spazi aperti pubblici di borghi, parti di paesi e di città	200
	A 3.2. Progetti per la conservazione e fruizione dei beni culturali	25
	A 3.3 A) realizzazione, implementazione e consolidamento di percorsi e cammini culturali, tematici e storici, anche attraverso l'acquisto di mezzi funzionali alla loro completa fruizione, percorsi ciclabili e pedonali per il collegamento tra luoghi di interesse turistico, ambientale e culturale, in grado di connettere città e territori circostanti. B) avvio della rifunionalizzazione delle Soluzioni Abitative di Emergenza (SAE), da destinare a fini turistici, sportivi e ambientali. C) interventi per l'ammodernamento e la messa in sicurezza di impianti sportivi, ricreativi e di risalita	116 (+ successivi 50 destinati ai cammini nei territori delle Marche)
A 4 Infrastrutture e mobilità	A 4.1. Rinnovo materiale rotabile su gomma per trasporto extraurbano e locale	30
	A 4.2 Treno a idrogeno tratta ferroviaria Sulmona - L'Aquila - Rieti	50
	A 4.3 Potenziamento e restyling di stazioni ferroviarie	20
	A 4.4 Investimenti sulla rete stradale.	235
LINEA B - RINASCITA ECONOMICA E SOCIALE	L'obiettivo principale è il rafforzamento del tessuto sociale ed economico territoriale, promuovendo l'innovazione, supportando le produzioni di eccellenza, il sistema dei servizi, i distretti locali e sostenendo l'incremento occupazionale.	780
B1 Sostegno agli investimenti	B1.1 Sostegno a investimenti di grande dimensione	80
	B 1.2 Investimenti di medie dimensioni (B1.2)	100
	B1.3 Investimenti di piccole dimensioni B1.3 a) Avvio, crescita e rientro di microimprese B1.3 b) Investimenti innovativi delle PMI B1.3 c) Avvio, crescita e rientro delle PMI	198
B2 Turismo, cultura, sport, inclusione	B 2.1. Sostegno a cultura, turismo, sport	60
	B 2.2. Partenariato speciale per la valorizzazione del patrimonio pubblico	80
	B 2.3 Inclusione sociale, cooperazione e terzo settore	40
B3 Valorizzazione ambientale, economia circolare e ciclo delle macerie	B 3.1 Sostegno alla costituzione di associazioni agrosilvopastorali	3
	B 3.2 Economia circolare e filiere agroalimentari	47
	B 3.3 Ciclo delle macerie	10

Tabella 6.7: Macro Misure A e B del PNC Sisma

6.2.1 La governance *informale* del Piano

Affianco alla governance formale, durante la ricerca è stato possibile individuare la partecipazione alla stesura del PNC di una governance *informale* o *lobbistica* (Mills, 1956; Crouch, 2005), in cui ad essere interlocutori privilegiati della struttura commissariale sono

stati una serie di soggetti non formalmente iscritti alla cabina di regia. Tra questi i vertici del progetto di ricerca che aveva ispirato il Patto per lo Sviluppo della Regione Marche, con una preminenza del prof. Sargolini, docente presso UNICAM di Urbanistica. Secondariamente, oltre al confronto con le parti sociali classiche, troviamo il coinvolgimento di quei soggetti ibridi tipo ISTAO, Fondazione Symbola, Fondazione Merloni e ISNART, cui abbiamo già accennato, ossia quegli interlocutori che erano già stati in grado di immaginare (Appadurai, 2012) spazi di azione e progettualità per i territori colpiti dagli eventi sismici e che in questa seconda fase di *istituzionalizzazione dello sviluppo* hanno un accesso privilegiato all'arena di governance.

[Il Patto per la ricostruzione e lo sviluppo, NdA] ha potuto contare su un gruppo di ricercatori che poi fortunatamente verrà ingaggiata praticamente al completo da Giovanni Legnini nel programma unitario di intervento per le aree del terremoto. La macro misura A e la macro misura B hanno una stazione di governo presso il Commissario Straordinario nelle figure di Massimo Sargolini e altri, tra cui Fabio Renzi, e anche il sottoscritto... anch'io sono stato fino ad un anno e mezzo fa, diciamo, nel novero dei collaboratori.

(Pietro Marcolini, ex Presidente ISTAO)

Da parte di tutti gli interlocutori intervistati si evidenzia la rilevanza della continuità rispetto al lavoro realizzato con la ricerca *Nuovi sentieri di Sviluppo*, propedeutica al documento regionale per indirizzare lo sviluppo. Tutti gli attori rilevanti ne hanno sottolineato la centralità con particolare enfasi sul ruolo del coordinatore: «Caspita il lavoro di Sargolini è stato il macro lavoro... Io ho fatto il pezzo più economico, ma il lavoro fatto dal gruppo di Sargolini ha inciso sul progetto di rigenerazione urbana e territoriale che sarà poi la linea A del PNC» (Romano Benini, Coordinatore segreteria tecnica PNC).

Il lavoro di ricerca che era stato svolto solo per il contesto marchigiano⁷⁶ sarà infatti esteso alle 4 regioni colpite dai sismi, e porterà alla pubblicazione del volume *Progetto Rinascita Centro Italia. Nuovi sentieri di sviluppo per l'Appennino Centrale interessato dal sisma del 2016*, pubblicato da Carsa Edizioni, la casa editrice presieduta da Roberto di Vincenzo, all'interno delle attività promosse da Officina Italia. La pubblicazione è il frutto di un protocollo d'intesa siglato tra REDI (REducing risks of natural DISasters), consorzio di ricerca il cui coordinatore scientifico è lo stesso Prof. Sargolini e il Dipartimento Casa Italia.

⁷⁶ Si veda il paragrafo 6.2.3.

Il lavoro scientifico è suddiviso in tre parti: nella prima vengono descritti i caratteri strutturali e gli elementi identitari dei territori; nella seconda vengono descritti alcuni esempi di *ripartenza*; nella terza parte sono infine identificate le linee strategiche per la rinascita dell'area del Centro Italia.

La prima parte è sostanzialmente il frutto di materiali di studio e ricerca che le università e gli altri enti e istituti coinvolti avevano già prodotto relativamente al *i)* quadro geologico del territorio; *ii)* struttura urbana e territoriale; *iii)* patrimonio culturale, naturale e paesaggistico; *iv)* economia e comunità. La seconda parte, che avrebbe dovuto individuare alcuni segnali di ripartenza nel contesto del post-sisma, e quindi prevedere una ricerca *ex novo* e *ad hoc* rispetto alle tendenze in atto, risulta da un lato riproporre alcune ricerche condotte sostanzialmente dal gruppo di lavoro di Sargolini all'interno di UNICAM ben prima del 2016, molte di queste localizzate anche in alcuni centri urbani ai limiti del cratere (si vedano ad esempio Ascoli Piceno e Fabriano). Dall'altra sono proposti, senza evidenziarne collegamenti e contiguità con il lavoro di individuare i segnali di ripresa in atto sul post-sisma, alcuni esempi di progettualità attive in altri territori, si veda ad esempio *Le montagne di latte*, ossia il progetto SNAI dell'Appennino Emiliano creato intorno alla produzione e commercializzazione del parmigiano reggiano, oppure il progetto *Tre parchi in filiera*, un parco locale sovracomunale lombardo. Un lavoro principalmente *di sintesi*, quindi, che non solo in maniera residuale individua elementi di novità in opera nel post-sisma, ma neppure si scosta da studi già individuati nell'ambito di ricerche e lavori del coordinatore del progetto.

La terza e ultima parte del lavoro, come introdotto, cerca di individuare le linee strategiche per la ripresa dei territori colpiti dal sisma, e si sostanziano in: *i)* città e borghi sicuri, inclusivi e sostenibili, *ii)* sistema di servizi tra prossimità e policentrismo, *iii)* territori in rete, connessioni digitali e mobilità, *iv)* il patrimonio naturale, culturale e paesaggistico, *v)* filiere innovative in agricoltura, silvicoltura e zootecnia, *vi)* turismo e servizi verso un terziario evoluto, *vii)* manifattura locale e creatività in un'economia green, *viii)* formazione e ricerca, *ix)* forum permanente con le comunità.

È possibile evidenziare una molteplicità di aree individuate, sebbene non trovino una immediata e diretta corrispondenza nelle linee di intervento. Vale la pena però evidenziare come molte di queste - soprattutto quelle rivolte alla riqualificazione della mobilità, alla digitalizzazione e all'efficientamento energetico - le troveremo *tradotte* nella linea A del PNC.

A riprova della natura fondante del ruolo di indirizzo, il prof. Sargolini e il suo gruppo di lavoro saranno successivamente impiegati anche nella parte valutativa dei progetti della Macro Misura A del PNC (in particolare delle linee A2 e A3):

era stata messa a disposizione un'equipe guidata dal professor Sargolini, con altri esperti di urbanistica, di progettazione, che venivano a supportare i progettisti e gli uffici tecnici per dare le indicazioni, perché è vero che sono fondi nazionali quelli del piano complementare, però seguono i criteri base che sono validi per il PNRR, come ad esempio il principio DNSH [Do No Significant Harm, N.d.A] ossia che i progetti non arrechino nessun danno significativo all'ambiente.

(Giovanni Legnini, Ex Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016)

Oltre la macro-misura A, c'è una misura B che è maggiormente indirizzata al tema dello sviluppo rivolto alle imprese. Anche in questo caso il peso del lavoro realizzato per i *Nuovi Sentieri di Sviluppo* dalla squadra UNICAM è presente, soprattutto nella definizione delle linee strategiche - e le relative azioni correlate - più strettamente legate allo *sviluppo*. Queste ripropongono, come già era stato all'interno del lavoro relativo solamente alla Regione Marche (Macchiavelli, Olori, 2019), una matrice fortemente neoliberale, market-oriented e primariamente rivolta a processi di differenziazione e specializzazione, all'export e all'accesso a mercati di livello superiore. Una strategia che ha come bordone il mantra dell'attrattività rispetto a popolazioni fruitrici del contesto ecologico non residenti, la stessa che ritroveremo come target di riferimento in diverse delle linee strategiche indicate nella ricerca.

Ciò configura i contorni di un progetto quindi che, pur rilevando ragionevolmente la necessità di intervenire su elementi di rigenerazione territoriale (aree urbane, edifici pubblici, strade, energia⁷⁷) mantiene un'impostazione fortemente proiettata a misure rivolte ad un uso estrattivo dei territori, i cui prodromi erano già presenti nelle retoriche agite dalle fondazioni e dagli stakeholder nella prima fase post-disastro (2016-2021).

La totalità degli intervistati evidenzia come su questa parte del piano un ruolo altrettanto incisivo lo abbiano avuto gli interlocutori di tipo lobbistico (ISTAO, Fondazione Merloni, Fondazione Symbola, ISNART-Officina Italia) impegnati a indirizzare la Macro

⁷⁷ In particolare le linee A2 e A3 del PNC che vedremo tra poco.

misura B del PNC. Oltre al ruolo di indirizzo, gli stessi⁷⁸ sono stati individuati dal Commissario Straordinario Legnini, attraverso un Protocollo di Intesa⁷⁹, per ricoprire il ruolo di diffusione della misura statale. Grazie a ciò hanno ottenuto il ruolo di catena trasmissiva tra le amministrazioni locali, i cittadini, le imprese e tutti gli stakeholder locali e le opportunità statali destinate al rilancio economico e sociale. Tra queste Fondazioni e soggetti (esclusa ISNART⁸⁰) sarà soprattutto Symbola ad avviare una campagna comunicativa significativa dal titolo *Next Appennino Lab. Ricostruire, rigenerare, neopopolare* (Immagine 6.8) che condurrà in diversi comuni del cratere.



Immagine 6.8: Locandina di uno degli incontri pubblici di diffusione organizzati da Fondazione Symbola.

L'analisi della governance del Piano Nazionale Complementare conferma quanto, nonostante sia stata evidenziata la sua natura di Piano condiviso, nei fatti si sia riproposta la stessa verticalizzazione e centralizzazione dei meccanismi decisionali che avevano caratterizzato la governance di emergenza e prima ricostruzione. Questa, da un lato ha favorito i soggetti già organizzati e istituzionalizzati (Moini, 2012), dall'altra ha consolidato il ruolo di quegli interlocutori lobbistici che si erano creati spazi di agibilità politica all'interno del dibattito sullo sviluppo nel post-sisma, conferendogli una preminenza nella costruzione dell'immaginario sul futuro dei territori.

⁷⁸ Tra questi ci sarà anche Legambiente avrà un ruolo specifico nella misura relativa alle Comunità energetiche.

⁷⁹ Protocollo d'intesa con le Fondazioni per la diffusione e sensibilizzazione misure contenute nel PNC aree sisma 2009/2016, aprile 2022.

⁸⁰ Tra i soggetti coinvolti non ritroviamo in questa fase ISNART-Officina Italia, poiché Roberto di Vincenzo, che come abbiamo indicato è presidente di ISNART, Coordinatore Generale di Officina Italia e presidente della Carsa Edizioni - nel suo ruolo di figura tipicamente interstiziale - non avrebbe altrimenti potuto partecipare (e aggiudicarsi) ai bandi del PNC con la sua Casa Editrice.

6.2.2 Forte coi forti: le politiche *multiple* del bando

La lettura dei primi risultati dei bandi rende evidente la natura eminentemente politica del dispositivo. Il quale, nella sua accelerazione imposta dal contesto post-sisma, diventa critico su certi versanti di efficacia (ad esempio la effettività delle misure sulle dimensioni strutturali, o la partecipazione civica ai processi), e premiante su altri (ad esempio per le cordate economiche e i soggetti imprenditoriali organizzati).

6.2.2.1 Quale partecipazione

Sebbene sia presentato come strumento di neutralità e oggettività, a garanzia di un utilizzo equilibrato ed efficiente delle risorse messe in campo dallo Stato nazionale e dall'Europa, negli esiti sembra invece essersi fatto vettore degli interessi in campo ed espressione delle forze presenti sul territorio interessato dall'intervento.

Come evidenziato dalla struttura commissariale, l'attenzione primaria è stata rivolta a che fosse introdotto un dispositivo *efficiente* nella sua dimensione strettamente *tecnica* e operativa:

Tutte queste decisioni sono state prese con le Regioni, e con un'attenta anche divisione delle risorse rispetto ai budget accordati con le Regioni. Dopo di che, io mi occupo di politiche e non di politica, la "policy multilevel" è una sfida... cioè, siamo in Italia, soprattutto nei territori che sono contigui tra più regioni, è evidente che serve un coordinamento nazionale. Questo coordinamento ha avuto l'attenzione di non far cavar niente dall'alto, perché sennò ci sarebbero ritornati indietro.

(Romano Benini, Coordinatore segreteria tecnica PNC)

L'efficienza del dispositivo è misurata - in modo condiviso dagli interlocutori - per mezzo dell'elevato numero di risposte ai bandi, che in molti casi ha superato la copertura finanziaria prevista per le differenti linee di intervento. Ciò è avvenuto anche per via di un regime di aiuto di Stato fortemente agevolante dal punto di vista finanziario:

L'intensità d'aiuto è molto elevata, per esempio per il privato siamo nell'ordine di 50 %. Moltissimi bandi sono in overbooking non soltanto per il lavoro di animazione svolto, ma anche e soprattutto per l'intensità di aiuto concessa, mai registrata prima, che si avvale in

modo combinato del quadro temporaneo di crisi per la guerra in Ucraina, sia per l'emergenza Covid.

(Pietro Marcolini, ex presidente ISTAO)

La necessità nell'utilizzo e nella predisposizione di questo dispositivo, realizzato da una Struttura Commissariale, viene individuata sostanzialmente nel principio di uguaglianza, ossia nella necessità di garantire un programma unitario per le quattro regioni:

alla fine questo rischio di accentramento in realtà, per come l'ho vissuto io, si è atteggiato come invece un potere dispositivo, a disposizione, di ordine, nella programmazione. Sono arrivati tutti insieme e tutti con gli stessi diritti, o meglio con le stesse opportunità.

(Giovanni Legnini, Ex Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016)

Il dispositivo commissariale, tuttavia, intervenendo su uno spettro di misure così ampio, ha di fatto operativizzato politiche di governo del territorio, definendone i contorni e gli utilizzi, e spostando *al di fuori* della discussione pubblica il tema del tipo di sviluppo per le aree montane colpite dai sismi. Si assiste in questo modo a una sorta di prolungamento della verticalizzazione di quella governance senza governo (Guarino et al., 2018) apparentemente acefala nella decisionalità. La logica *necessitante*, in atto durante le fasi precedenti del recovery, che indicava l'unica via plausibile - neutrale e tecnica - per il ripristino delle funzioni di base della popolazione colpita dal sisma, viene prolungata anche alla fase della progettazione dello sviluppo socio-economico.

La possibilità di discussione rispetto al tema del futuro delle aree montane è chiusa, poiché la tematica è traslata nell'alveo della *straordinarietà*. La combinazione disposta tra l'eccezionalità dello strumento (costretto in tempistiche accelerate), affianco alla debolezza di un soggetto locale svuotato nelle sue capacità amministrative, nel suo corpo demografico e nelle sue forme di attivismo e organizzazione sociale dalla prolungata dilatazione del tempo emergenziale, finisce per produrre un ventaglio di possibilità assai circoscritto di traiettorie di sviluppo da intraprendere.

6.2.2.2 Quale efficacia

Come accennato, sia per quanto riguarda la linea A sia per quanto riguarda la B i comuni e le imprese hanno dovuto rispondere ai bandi e alle manifestazioni di interesse in

tempi brevissimi. Questo ha comportato diverse conseguenze. Primariamente, in particolare per gli enti pubblici, la possibilità che - per scongiurare il rischio di non riuscire ad ottenere risorse rilevanti - si realizzasse una sorta di *svuota cassette*, ossia che si procedesse a mettere in campo progettualità accantonate da anni e con scarsa realizzabilità: «C'è un rischio, concreto, che si sta già palesando che ci sia in corso una sorta di 'svuota cassette'. Se si vuole evitare lo "svuota cassette" a prescindere, bisogna pensare ai tempi sostenibili» (Pietro Marcolini, ex presidente ISTAO).

Inoltre, come già accennato per il CIS, all'interno di un contesto di post-emergenza prevedere tempi concitati e nessuna possibilità di coinvolgimento *a monte* della programmazione, ipotoca da un lato la partecipazione cittadina, dall'altro la possibilità di poter attaccare alcune dimensioni strutturali della marginalizzazione socio-economica delle aree colpite, poiché non inquadrabili puntualmente dentro alla *cornice tecnica* del bando o della manifestazione di interesse. Rappresentativo di questa mancata possibilità di un ragionamento strutturale che vada oltre l'assorbimento di misure nazionali o europee appare il caso delle linee dedicate alla realizzazione di sistemi di produzione e distribuzione di energia e/o calore da fonti rinnovabili (A 2.3) e al supporto alla creazione di comunità energetiche locali per la condivisione dell'energia elettrica da fonti pulite (A 2.4). Le misure sono state salutate come una grande opportunità, «una delle risposte più interessanti e possibilmente anche tra le più efficaci al problema della sostenibilità ambientale, di fortissima attualità, del costo economico e ambientale dell'energia» (Guido Castelli, Commissario Sisma Centro Italia 2016). Allo stesso tempo, come sottolinea la referente di Legambiente per il PNC Maria Maranò, che con Legambiente ha collaborato con i comuni nella scrittura dei progetti, questa misura aveva dei limiti intrinseci:

noi abbiamo visto come una criticità il fatto che la maggior parte delle proposte presentate erano di fotovoltaico..questo perché non c'era né il tempo né le competenze per cercare quali altre risorse utilizzare sul territorio. Il fotovoltaico è una tecnologia matura, la si conosce, la metti su un tetto o in un'area, insomma è relativamente semplice..se tu invece devi usare la filiera legno-energia, hai ovviamente necessità di capire che risorsa hai, chi fa manutenzione, quanta roba raccogli..oppure il piccolo idroelettrico, per sfruttare i corsi d'acqua..hai bisogno di sapere se quell'area la distruggi dal punto di vista ecologico oppure..tutto questo lavoro di indagine e analisi sui territori non c'è, e quindi si spiega in questo senso la preferenza per il fotovoltaico..sarebbe stato importante fare dei progetti di prefattibilità per indagare le risorse..

(Maria Maranò, Referente Legambiente per il PNC Sisma)

I limiti nell'utilizzo dei bandi, che impediscono di procedere attraverso progettualità e analisi di area vasta, viene individuato dallo stesso ex Commissario Legnini:

A proposito di sociologi, uno dei principali italiani, dice: "È sbagliato fare bandi, bisogna fare le piattaforme territoriali, bisogna far in modo che, per ambiti territoriali predefiniti, omogenei, si elabori in programma di sviluppo e dopodiché si finanzia quel programma di sviluppo". Io sono d'accordo, e penso che dal punto di vista dell'approccio socioeconomico probabilmente era più azzeccato, però era una modalità che innanzitutto faceva a pugni con i tempi, strettissimi, che noi avevamo di fronte, per mettere d'accordo i territori...è un processo lungo mettere d'accordo i territori, come i patti territoriali di una volta..in secondo luogo la normativa generale del PNRR prevede la competizione, i bandi..è un limite intrinseco alla misura in sé.

(Giovanni Legnini, Ex Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016)

Paradigmatico in tal senso, è il caso della linea B3 destinata alla *Valorizzazione ambientale, economia circolare e ciclo delle macerie*, con la quota minore di 60 milioni. In particolare, la linea B 3.1 è rivolta al sostegno alla costituzione di associazioni agro silvo pastorali (B 3.1) - 3 mln di euro - con l'intento di superare il fenomeno del frazionamento delle proprietà; la linea B 3.2 indirizzata all'economia circolare e alle filiere agroalimentari - 47 mln di euro - si poneva l'obiettivo di supportare programmi di investimento finalizzati ad un utilizzo più efficiente e sostenibile di produzioni agricole, della selvicoltura, dell'allevamento e delle risorse naturali; infine la misura B 3.3 finalizzata al ciclo delle macerie (B 3.3) - 10 mln di euro - era rivolta in particolare alla trasformazione delle macerie del sisma in materiale per l'edilizia⁸¹. Una linea questa, in particolare nelle sue sottomisure B 3.1 e B 3.2, dedicata quindi ad alcune delle questioni centrali che riguardano le aree interne e montane, poiché mette al centro il tema delle risorse agro-silvo-pastorali. L'apporto di Symbola in questa direzione è stato dirimente, poiché come abbiamo visto la Fondazione si fa portatrice - oltre che di un'economia *culture-driven*, particolarmente focalizzata sulla fruizione del patrimonio - dal un lato della specializzazione produttiva attraverso la creazione di certificazioni per filiere DOC-IGP, dall'altra sostiene la ripresa di una gestione attiva del bosco attraverso la costruzione di una filiera bosco-arredo e all'implementazione dei servizi

⁸¹ Questa misura successivamente, per motivi amministrativi, sarà traslata nella linea B 1.2.

ecosistemici come strumento per la quantificazione e commercializzazione delle quote carbonio nel mercato delle emissioni di CO₂ (Olori, Alfano, 2023). Se da un lato è possibile evidenziare la sproporzione tra le risorse destinate alla linea B 3 rispetto alle altre del Piano, dall'altra questa misura ha avuto anche dei limiti procedurali. Infatti, la misura B 3.1 non si è mai sostanziata, poiché interveniva su questioni a competenza strettamente europea:

Il bando B 3.1 prevedeva aiuti alla costituzione di associazioni o consorzi per la gestione delle aree agro forestali e pastorali, che rientrano nel regime degli aiuti del settore primario. Gli aiuti al settore primario sono di fatto un'esclusiva europea: se uno Stato vuole implementarli con fondi propri deve avviare un complesso iter autorizzativo, che noi abbiamo avviato ma che non siamo riusciti a concludere nei tempi necessari per l'avvio dei progetti.

(Paolo Pigliacelli, struttura tecnica PNC Sisma)

Stessa cosa è valsa per la misura B 3.2 in cui per ovviare a questa questione è stato eliminato ogni possibile riferimento al settore primario, mantenendo la possibilità di partecipare ai soli progetti di trasformazione e commercializzazione dei prodotti, comportando così l'utilizzo di soli 13 milioni rispetto ai 48 stanziati. Se da un lato questo ha evidenziato i limiti - e probabilmente anche la residuale volontà politica - nell'intervenire in settori così dirimenti per le aree interne e montane, dall'altra ha creato presupposti di sviluppo futuri, in particolare per la filiera legno-arredo:

Nella misura B 3.2 si doveva partecipare obbligatoriamente come filiera. Tra queste filiere che stanno partecipando ai bandi è stato messo un seme della creazione di impresa che sta attingendo verso altri soggetti, tra l'altro non solo del territorio. A queste reti hanno partecipato soggetti anche esterni dall'Alto Adige, dal Molise e dalla Lombardia..era importante per noi assolutamente aumentare la massa critica. Nonostante le difficoltà con questa misura, lo sapevamo che ci sarebbe stata, anzi siamo rimasti piacevolmente sorpresi e sta dando i frutti perché queste reti stanno sia dialogando da un punto di vista imprenditoriale con player internazionali, più importanti tra l'altro..stiamo parlando di Rubner e Saviola..

(Paolo Pigliacelli, struttura tecnica PNC Sisma)

Se da un lato, quindi, l'attenzione soprattutto alle risorse boschive delle aree montane dell'Appennino intercetta nell'analisi proposta da Symbola e fatta propria dal Piano Complementare alcune questioni strutturali di infragilimento (frazionamento fondiario e rimboschimento in primis), evidenziando anche l'attenzione alle Comunanze Agrarie, ossia i soggetti collettivi di gestione del patrimonio territoriale a uso civico (Gobbi, 2004), l'obiettivo finale delle misure appare ancora una volta principalmente rivolto all'intercettazione di risorse e capitali naturali in logica di filiera rivolta all'export, in cui il bosco diventa ennesimo luogo di estrazione di valore e non di vettore per lo sviluppo locale.

6.2.3 A rinforzo dei *capitali*

Osservando la distribuzione delle risorse nelle azioni dedicate allo sviluppo economico (Linea B), è possibile sottolineare alcune questioni. La spinta al sostegno di investimenti (Linea B.1) assorbe la quota più rilevante - 380 milioni - tra le tre della Macro Misura B; in particolare, appare di particolare importanza evidenziare che ci sia una quota consistente di risorse dedicate ai grandi investimenti (B1.1). Con 80 milioni si andranno a finanziare due grandi Contratti di sviluppo per ciascuna Regione, così come sostenuto da Fondazione Merloni che ricordiamo essere collegata ad una delle realtà manifatturiere più rilevanti, ossia Ariston Group:

destinare una quota rilevante di risorse al rafforzamento del manifatturiero, e poi superare, e su questo la Fondazione è stata particolarmente decisa all'interno della cabina di regia, la tradizionale contrapposizione tra micro-piccola-media impresa, quindi queste risorse dovevano essere destinate a tutte le dimensioni di impresa, in modo da realizzare anche sui territori delle aree interne le grandi aziende. Perché è inutile sostenere la piccola e media impresa se poi questa non è agganciata a una realtà in grado di consolidarla su un mercato internazionale.

(Gian Mario Spacca, Vice Presidente Fondazione Merloni, Ex Presidente Regione Marche)

Laddove il sostegno agli investimenti di tipo produttivo è stata una misura ritenuta strategica per il rilancio delle aree colpite, l'utilizzo della modalità applicativa del bando ha tuttavia riproposto meccanismi di premialità rivolti a coloro che maggiormente detengono capitale organizzativo, sociale e di reti per poter accedere ai finanziamenti pubblici, in una logica competitiva che diventa sempre più la cifra distintiva del governo del territorio. Al

contrario, chi giova di situazioni in cui è chiesta un'accelerazione in termini di progettualità e tempistiche sono i soggetti con maggiori risorse e con interessi già definiti, nonché le amministrazioni maggiormente equipaggiate dal punto di vista del personale tecnico, spesso in un *coordinamento procedurale* che abbiamo già evidenziato tra pubblico e privato. Questo è particolarmente individuabile osservando i risultati dei bandi, ad ora gli unici pubblicati, relativi alla misura B 1.3 a, b e c finalizzata a sostenere i piccoli investimenti (Immagine 6.9).

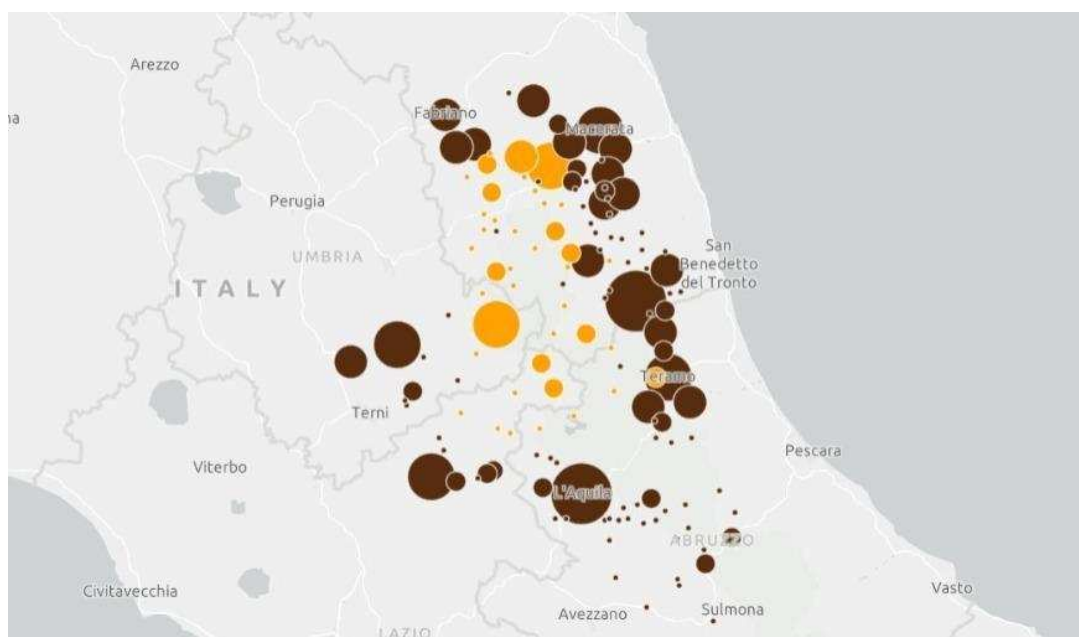


Immagine 6.9: Concentrazione spaziale investimenti piccole imprese.

Elaborazione dati: propria. Elaborazione grafica: Annalisa Spalazzi.

Qui vediamo infatti come le aree in cui si concentrano le maggiori risorse economiche, evidenziate nella mappa con il colore marrone e proporzionate nella grandezza in relazione all'ingenza del finanziamento, ricadano principalmente ai limiti del cratere sismico e nei poli urbani dell'area secondo la classificazione SNAI, quindi in aree che già erano caratterizzate da un maggiore grado di *centralità*. Le risorse che riguardano i piccoli investimenti ricadono solo in una minima percentuale nelle aree interne più colpite dal sisma.

Questa capacità di attrarre risorse laddove già esistano capitali economici e relazionali in grado di saperli intercettare è inoltre particolarmente evidente nel caso della linea B1.1 rivolta ai grandi investimenti. Infatti, nonostante non siano ancora state pubblicate le Ordinanze Commissariali in merito, sono già stati presentati i primi due Contratti di sviluppo per grandi investimenti relativi alla sola Regione Marche. Grazie a incentivi per

circa 26 milioni di euro si vanno infatti a finanziare l'azienda Ariston Group, impresa del manifatturiero legata come abbiamo visto alla Fondazione Merloni, con sede a Fabriano in provincia di Ancona, e Lube, impresa invece correlata a Fondazione Symbola, con sede a Treia, in provincia di Macerata. In particolare, le risorse indirizzate ad Ariston Group saranno di circa 16 milioni di euro, mentre quelle rivolte a Lube circa 9.5 milioni di euro. I dettagli relativi alle specifiche progettualità non sono ancora pubblici. È dato sapere, a fronte di informazioni raccolte attraverso colloqui informali, che il progetto Lube è quello di strutturarsi attraverso la produzione direttamente rivolta al mercato estero, così come auspicato dagli interlocutori di Fondazione Symbola, i quali - come individuato - hanno messo in evidenza la necessità della ripresa di una gestione attiva bosco finalizzata all'attivazione di filiere lunghe rivolte all'export e ai mercati superiori.

Appare significativo, quindi, il legame tra la possibilità di intervenire all'interno del processo che ha governato l'ideazione e la governance del PNC, e la probabilità effettiva di ricevere ingenti finanziamenti. In questo senso il bando conferma nuovamente la sua natura di strumento *non* neutrale: assunto quale strumento che fa arrivare «tutti con le stesse opportunità», nei fatti si fa portatore di precise geografie, confermando una concentrazione dei capitali laddove esistano già territori più rispondenti per accoglierli.

Appare evidente, dunque, dalla esplorazione dei primi risultati dei bandi del Piano Nazionale Complementare, che in un quadro limitato di *potenziali futuri di sviluppo*, svolgano un ruolo predominante gli attori più forti, grazie anche alla dimensione socio-tecnica degli strumenti usati per la progettazione, quelli in grado di cogliere le potenzialità di mercato che si sono aperte in questo, come in molti altri post-sisma (Rodriguez, Sugranyes, 2005).

6.3 Piano Nazionale Complementare e la proiezione sulle economie estrattive

6.3.1 Scommettere sulla neve..che non c'è

Una significativa direzione attraverso cui leggere le traiettorie di sviluppo nel pos-sisma, che già avevamo individuato all'interno dei Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS Cratere), è quella di confermare la direzione di investimenti sull'industria turistica legata allo sci - intesa come *industria* perché fa propri i criteri di standardizzazione e

specializzazione dell'offerta (Varotto, 2020) - come opportunità imprescindibile per la ripresa economica dei territori colpiti dai sismi.

Poco meno del 40% dei circa 100 milioni destinati all'outdoor dai CIS veniva infatti destinato a due progettualità rivolte al turismo sciistico invernale. La prima, da 29.000.000 di euro - la quota più alta del CIS Cratere - alla riqualificazione del comprensorio sciistico di Sarnano (MC), e la seconda alla riqualificazione del comprensorio dei Monti Gemelli (AP), entrambi casi che mostrano la cecità delle politiche pubbliche rispetto agli indirizzi di investimento sulla fruizione degli ambienti montani pensati come scenari per attività ludiche ormai fuori tempo massimo. Nonostante le evidenze di una crisi climatica irreversibile, infatti, certificata soprattutto nei territori mediani appenninici da una drastica riduzione delle giornate nevose (De Matteis, Nardelli, 2022), l'industria turistica continua ad essere individuata dagli attori pubblici come strategia preferita per il rilancio economico dei territori montani.

Le attuali 10 stazioni sciistiche dell'Appennino Marchigiano⁸² con 44 impianti di risalita e dotate di quasi 80 km di piste da discesa e diversi anelli per lo sci da fondo sono principalmente piccole stazioni sciistiche con limitati dislivelli sciabili e a quote basse, tali da permettere l'apertura per pochi giorni all'anno per mancanza di neve⁸³ (NeveDiversa, 2022). Il forte investimento pubblico, quindi, per mantenere in esercizio un'economia già abbastanza fragile, va interpretato all'interno di un contesto di crisi climatica che avanza (IPCC, 2023), in cui a crescere saranno anche i costi per il mantenimento di strutture non adatte a certi contesti e temperature (Dematteis, Nardelli, 2023).

Il PNC nella linea A 3.3 stanziava risorse utili anche a completare due dei progetti CIS indirizzati a questa finalità (i comprensori di Sarnano e dei Monti Gemelli) e allo stesso tempo investe sull'efficientamento e ampliamento di alcune delle altre stazioni sciistiche dei Monti Sibillini, in particolare Bolognola, Ussita, Castelsantangelo sul Nera.

Comprensorio	Fondi CIS	Fondi PNC	Quota complessiva progetto	Quota mancante
Sarnano	29.488.000 €	6.125.000 €	101.597.230 €	65.984.230 €
Monti Gemelli	5.000.000 €	2.000.000 €	22.000.000 €	15.000.000 €

⁸² Bolognola-Pintura di Bolognola, Forca Canapine, Frontignano Ussita; Eremo-Monte Carpegna, Passo Cantoniera-Carpegna, Villagrande Montecopiolo; Monte Catria; Monte Nerone; Monte Prata; Sarnano-Sassotetto- S. Maria Maddalena.

⁸³ La cima più alta dei Monti Sibillini non supera i 2.000 metri di altitudine.

Bologna	-	5.400.000 €	5.400.000 €	-
Ussita	€	11.479.000 €	11.479.000 €	-
Castelsantangelo sul Nera	€	5.600.000 €	5.600.000 €	-

Tabella 6.10: Fondi destinati all'industria turistica tra fondi CIS e PNC. Elaborazione propria.

La sproporzione di risorse impegnate in questo settore, per un totale di 65.182.000 € tra CIS e PNC, appare ancor più significativa se si pensa che i due progetti del comprensorio di Sarnano e dei Monti Gemelli per vedersi realizzati prevedono ancora ingenti finanziamenti (in particolare il comprensorio di Sarnano con 65.984.230 di euro rimanenti). Finanziamenti che - vista l'entità e la scarsa disponibilità del privato manifestata fin qui - saranno da rintracciarsi nel pubblico, rappresentando in questo modo un'ipoteca per il futuro di risorse che non potranno essere impiegate altrimenti.

Questo automatismo si inserisce in un più ampio *riflesso condizionato* delle politiche pubbliche che, come evidenzia Varotto (2020), hanno oltremodo foraggiato un comparto economico già fallito. La pratica dello sci invernale, infatti, è strutturalmente *drogata* dall'investimento pubblico «in una spirale che costringe a esborsi sempre maggiori per evitare i danni sociali e territoriali prodotti dal crollo di un'economia strutturalmente fragile perché dipendente da un unico settore produttivo fortemente a rischio per l'innalzamento delle temperature» (ibidem). Tuttavia la volontà politica delle amministrazioni locali di intervenire in questa direzione appare chiara, anche nelle parole di Daniela Aiuti della segreteria tecnica del PNC:

Allora, noi abbiamo ricevuto dai comuni queste richieste di finanziamento per questi impianti, questi sono stati molto attenzionati...chiaramente è stata un po' una forzatura da parte dei comuni andare in questa direzione, perché noi all'inizio avevamo sempre detto detto se avete progetti che però già sapete che hanno necessità di pareri particolari, tipo ente parco, tipo soprintendenze varie, paesaggistiche ecc. Lasciate perdere perché se no non ci stiamo con i tempi, cioè noi questo l'avevamo detto in origine prima ancora di ricevere l'elenco dei progetti. Chiaramente però per i comuni è stata vista come un'occasione d'oro chissà quando ripetibile per poter avere dei finanziamenti specifici per questo settore.

(Daniela Aiuti, Architetta, Segreteria Tecnica PNC)

Diventa dunque necessario interrogarsi sulla relazionalità tra ideologie e soggetti dello sviluppo, che si rincorrono in un rimando di spinte in avanti verso la «stella morta, di cui si vede la luce anche se si è spenta da tempo, e per sempre» (Rist, 1996) per rintracciare la responsabilità di fondo di scelte pubbliche fuori tempo massimo e incompatibili con i limiti biologici del pianeta. Non è certo un unico soggetto istituzionale a potersi intestare la responsabilità politica dell'indirizzo sciistico dell'investimento pubblico, ma piuttosto una architettura di decisioni e pressioni, complessa e multilivello, tra organi amministrativi (comuni, regioni, agenzie di sviluppo) e privati (associazioni di categoria, stakeholder economici, imprese etc.) che pur risultando acefala muove verso la precisa direzione dello sviluppo estrattivo.

Il Comprensorio di Sarnano oltre agli investimenti sugli impianti direttamente rivolti allo sci prevede una pista per gommoni a ciambella gonfiabili, una teleferica con volo d'angelo, un parco avventura, un percorso *alpine coaster* che consente di scendere dalla montagna tramite bob su rotaia, un safari-adventure e una pista in plastica per lo sci estivo etc. In ragione di tanta estrosità fuori contesto (si noti che si parla di aree di pascolo, boschi da ceduzione e fustaia e altri contesti paesaggisticamente rilevanti) numerosi voci critiche rispetto al progetto si spingono a definirla la *Disneyland dell'Appennino*, poiché rappresentativo di un modello turistico *mordi e fuggi*.

Allo stesso tempo, il caso del comprensorio sciistico di Sarnano diventa paradigmatico di un atteggiamento predatorio nei confronti delle Terre Alte (Varotto, 2020). Infatti, partecipano al finanziamento e al progetto anche i comuni di Montefortino e Ascoli Piceno: il disegno prevede l'esproprio di case, terreni e dell'unica azienda agricola del territorio della piccola frazione di Rubbiano, in provincia di Montefortino (FM), i cui residenti sono tuttora in attesa dell'inizio delle opere di ricostruzione, con la finalità di avviare la costruzione di un glamping, il cosiddetto campeggio di lusso finalizzato ad un'accoglienza turistica di livello superiore, un'area parcheggio per quattrocento automobili e la riqualificazione di un edificio da destinarsi ad albergo diffuso.

L'ostinazione dell'amministrazione, che nonostante le denunce e i ricorsi del locale comitato costituitosi per opporsi alle opere persevera nell'intento progettuale cedendo solo minime rimodulazioni progettuali, appare indicativa di un modello di amministrazione del contesto montano miope e predatorio. Incapace di ricevere e amministrare significative moli di finanziamenti risulta sempre meno attento alle comunità abitanti e sempre più indirizzato a sostenere economie di tipo estrattivo dei territori. Le domande che rimangono aperte sono

però: con quale legittimità democratica? Legittimato da quale frame ideologico e istituzionale?

6.3.2 La ricettività

Tra le traiettorie entro cui leggere i risultati del PNC già individuata all'interno dei CIS - e in cui si inserisce anche la questione dello sviluppo delle infrastrutture legate agli sport invernali di cui abbiamo appena parlato - è quella di una forte propensione allo sviluppo di infrastrutture e servizi legati al turismo e all'outdoor, con particolare riferimento all'aumento della ricettività e dell'accoglienza. In particolare all'interno della linea la linea A2.1, con un finanziamento di 106.634.672, destina alla rifunzionalizzazione degli edifici di proprietà pubblica una percentuale significativa, ossia il 31,7%, la più alta all'interno di tali assegnazioni, a rifunzionalizzazioni a fini turistici. Anche le progettualità inserite secondo la nostra elaborazione all'interno della categoria *cultura* sottendono nella quasi totalità dei casi una finalità turistica, andando a coprire in questo modo quasi il 50% del totale del finanziamento per tale linea (Grafico 6.11)

Linea A2.1	Importi
Artigianato	577.250,40€
Agro-ambiente	2.181.378,55€
Turismo	33.784.539,97€
Cultura	22.826.704,89€
Scuola	4.632.535,96€
Impianti sportivi	1.812.915,37€
Edilizia residenziale	604.781,00€
Sanità	1.435.946,65€
Spazi Comunali	26.071.498,34€
Ospitalità anziani	1.707.121,69€
Tribunale	3.000.000,00€
Riqualificazione urbana	8.000.000,00€
Totale	106.634.672,82€

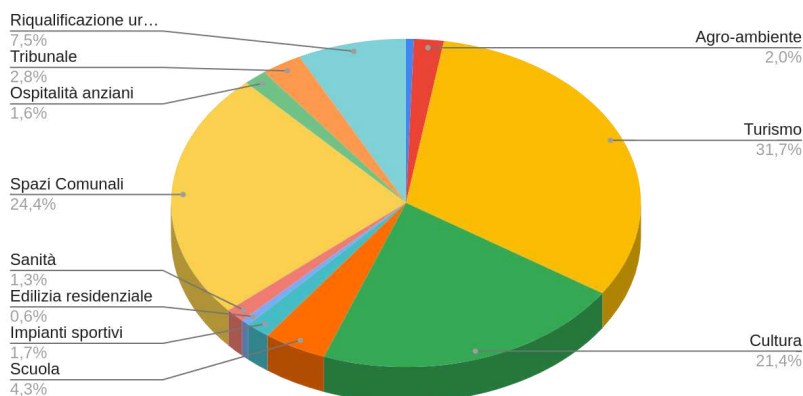


Tabella e grafico 6.11: Elaborazione risultati Linea A2.1 - PNC Sisma.
Elaborazione: propria. Fonte: Ordinanza N. 8 del 30 dicembre 2021.

La propensione alla rifunzionalizzazione di edifici pubblici a scopi ricettivi è meglio inquadrabile a seguito delle dichiarazioni del Commissario straordinario Castelli e del Presidente della Regione Marche Acquaroli all'interno del convegno *Meraviglie dell'Appennino centrale. Rigenerazione urbana, economica e sociale dei luoghi e dei borghi* tenutosi il 28 settembre 2023. In questa occasione è stata presentata infatti la proposta dell'*albergo diffuso* sul modello del borgo Santo Stefano di Sessanio, in Provincia de L'Aquila: tra i relatori presenti alla giornata era infatti presente Daniele Kihlgren, l'architetto ideatore dell'esperienza abruzzese, individuata come esempio di iniziativa privata possa che confrontarsi in modo positivo con le esigenze di sviluppo locale.

Il modello di albergo diffuso abruzzese, criticato da più voci per la sua caratteristica di privatizzazione di un borgo, in cui non ci sono effetti consistenti di ripopolamento, e dove la *riproposizione delle tradizioni locali*⁸⁴, così come definita nel sito web dedicato, è finalizzata sostanzialmente a una museificazione degli spazi e del territorio a uso e consumo dei turisti (De Rossi, Mascino 2018). Questa proposta si inserisce nella linea di continuità culturale del *piccoloborghismo* (Bindi, 2021) inteso come accezione romantica ed estetizzante del borgo, agita da un preciso segmento sociale ossia «la classe media dei lavoratori cognitivi urbani» (ibidem).

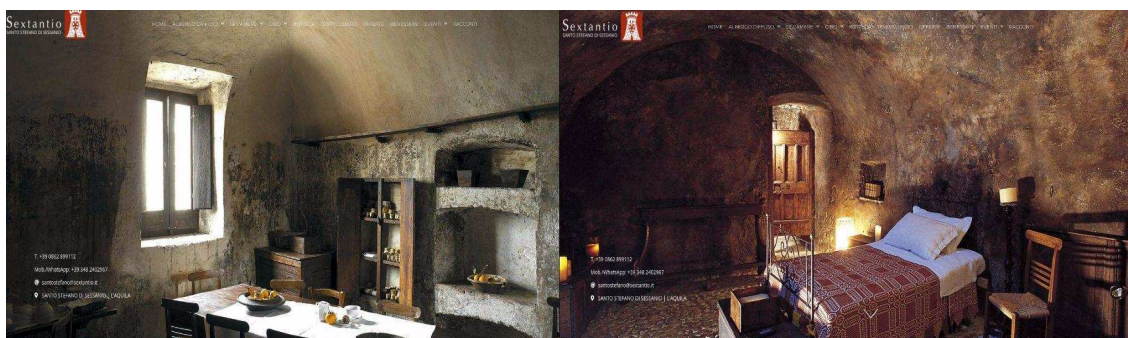


Immagine 6.12: Immagini delle stanze dell'albergo diffuso di Santo Stefano di Sessanio.

La volontà di ampliare l'esperienza dell'albergo diffuso sul modello di Santo Stefano di Sessanio è indicativa della tentativo di inserire i borghi semi spopolati appenninici in circuiti turistici più strutturati e in grado di attrarre flussi economicamente più incisivi:

⁸⁴ Si legge nella pagina web dedicata: «Per conservare l'unità estetico-affettiva degli interni ed evitare il sovra-utilizzo di materiale contemporaneo, si è ricorso all'impiego di oggetti autoctoni spesso archiviati in musei o, dove necessario, all'impiego di materiale di recupero anche decontestualizzato».

c'è la necessità, soprattutto sul piano turistico e culturale di intercettare i cosiddetti ambiti alto spendenti, perché le Marche hanno bisogno di fare un upgrade rispetto ad una dimensione turistica che funziona, ed è sostanzialmente un turismo regionale e interregionale, e che invece richiede di essere sostenuto da una domanda che è da intercettare di tipo continentale, su cui un po' si sta lavorando ma non in maniera sistemica. Per cui ci sono singole esperienze di turismo olandese, finlandese, israeliano, ma è tutto merito del singolo operatore quello di aver creato le condizioni. Vorremmo quindi lavorare su un'epifania, un disvelamento di una regione finalizzata a questo. E su questo serve appunto la qualità.

(Guido Castelli, Commissario Sisma Centro Italia 2016)

Vale la pena evidenziare come, nel solco di questa intenzione il Commissario Castelli ci indichi, come esempio di operazione finalizzata a creare un retroterra utile allo sviluppo di un settore che punta ad un turismo d'élite, la scuola di hotellerie di Castelraimondo: «Tra le iniziative portate avanti ad esempio con il CIS di grande rilevanza interregionale c'è una scuola di hotellerie Castelraimondo, una cosa interessante, in un posto che si chiama Borgo Lanciano».

Oltre alla rifunionalizzazione - pubblica - di edifici a scopi ricettivi, ritroviamo anche nelle misure della linea B rivolte alle imprese, in particolare la linea B2.1⁸⁵ finalizzata a sostenere iniziative imprenditoriali per lo sviluppo e il consolidamento del settore culturale, turistico e sportivo, circa l'80% delle progettualità, su un investimento complessivo di 60 milioni previsti, è rivolta al settore turistico, principalmente attraverso investimenti per strutture ricettive, il 7% per il settore sportivo e il 13% per il settore culturale⁸⁶.

6.3.3 Una montagna sempre più “attrattiva”

Una forte propensione a sostenere una crescita di attrattività delle aree montane colpite dal sisma appare trasversale a molte delle misure presenti nel piano. Ad esempio anche all'interno della misura B2.2 in cui erano previsti contributi per 80 milioni di euro destinati a soggetti pubblici per Iniziative di Partenariato Speciale Pubblico-Privato per la valorizzazione del patrimonio storico-culturale, ambientale e sociale del territorio, troviamo lo stesso trend. Laddove è stato possibile rintracciare, attraverso la ricerca desk condotta

⁸⁵ Linea B 2.1 *Sostegno a cultura, turismo, sport*.

⁸⁶ Elaborazione propria sulla base dell'Ordinanza n. 45 del 28 aprile 2023.

tramite le ordinanze e la letteratura grigia, nonché attraverso l'analisi qualitativa tramite interviste, le informazioni relative ai progetti afferenti alla linea B2.2, vediamo una propensione a realizzare progetti che hanno come destinatari principalmente le popolazioni non residenti, come individuato nella tabella a seguire.

Regione	Comune	Importo	Progetto
Lazio	Rieti	3.421.530,00 €	Il partenariato dovrà lavorare alla: - valorizzazione: mediante interventi di costituzione e ampliamento dell'infrastruttura di mobilità e di ricezione turistica; - promozione: mediante interventi – materiali e immateriali – di valorizzazione e diffusione dell'immagine e del prodotto turistico con particolare riferimento alla Montagna del Terminillo quale attrattore turistico di pregio sia dal punto di vista ricreativo che sportivo; - riqualificazione di siti – materiali e immateriali – di rilevanza turistica.
Lazio	Amatrice	2.732.626,00 €	-
Marche	Macerata	2.525.000,00 €	Titolo del progetto: <i>MaMa Tourism Rebuild</i> . Il progetto che ha come obiettivo finale la costituzione di una DMS (destination management system). Dopo un'analisi preliminare del contesto, un monitoraggio dei flussi turistici e l'elaborazione di un modello di marketing, si procederà a mettere in campo un intervento di digitalizzazione grazie alla creazione di una piattaforma che possa ospitare circa 1400 strutture turistiche. Gli obiettivi sono aumentare lo sviluppo del tessuto locale creativo del turismo digitale, migliorare la diffusione e la distribuzione del prodotto turistico locale sul mercato italiano e internazionale e garantire la massima visibilità dell'offerta turistica generata dal territorio.
Marche	San Severino Marche	3.299.692,00 €	-
Marche	Fiastra	2.500.000,00 €	Il partenariato dovrà lavorare alla valorizzazione turistica del Lago di Fiastra attraverso: - recupero e valorizzazione dell'immobile presso la spiaggia di San Lorenzo al Lago per la fornitura di servizi turistici. - recupero e valorizzazione dell'immobile "ex edicola" per la fornitura di servizi turistici. - Interventi integrati per la valorizzazione, promozione e commercializzazione dell'offerta culturale, ambientale e turistica e per la creazione della "brand identity"; attività di stakeholder engagement e capacity building a supporto della costruzione di un'offerta integrata tra gli operatori del turismo, della cultura e dell'ambiente del territorio; creazione di iniziative permanenti a sostegno di eventi, festival e/o iniziative diverse incentrate sulla risorsa "lago", nell'intento di animare la partecipazione culturale della comunità ed accrescere l'attrattività turistico-culturale del territorio con elementi di distintività. Le progettualità potranno tener conto anche di altri presidi non di proprietà comunale ma intimamente collegati con il patrimonio dell'ente al fine di ampliare il progetto di valorizzazione dello stesso e pianificare una più ampia offerta turistica.
Marche	San Ginesio	3.592.750,00 €	Titolo del progetto: <i>TE.TA</i> . Il progetto si sviluppa su due asset specifici che agiranno come volano di promozione e marketing: la vocazione teatrale (TE) e le specificità enogastronomiche (TA). Le macro azioni del progetto che più nello specifico operano per un accrescimento dell'appeal e della riconoscibilità del territorio in relazione al suo patrimonio culturale, ambientale e sociale sono: la creazione di una Scuola di Teatro con un'offerta formativa qualificata, in presenza e da remoto, dedicata a giovani e a professionisti del settore, che valorizza il patrimonio storico e immateriale legato alla vocazione di San Ginesio come borgo degli attori; la realizzazione di un ristorante-emporio che ospiterà corsi, attività di formazione e divulgazione culinaria, veicolando in maniera distintiva a turisti, residenti temporanei e cittadini le caratteristiche del patrimonio enogastronomico ginesino e del territorio circostante.
Marche	Servigliano	3.460.000,00 €	Titolo progetto: <i>SINAPSI</i> . Valorizzazione, riutilizzo e/o finalizzazione di una porzione di struttura dell'ex cinema Perla creazione di un front office di accesso, promozione e informazione turistica.
Marche	Unione Montana Tronto e Valfluvione	2.657.160,00 €	Titolo progetto: <i>La trama e l'ordito</i> . Rete territoriale di strutture polivalenti atte a coworking, strutture turistico-ricettive, servizi formativi e promozione di percorsi naturalistici di cicloturismo.
Marche	Montefortino	2.496.400,00 €	Il partenariato dovrà essere finalizzato a favorire l'integrazione dei servizi offerti dalle istituzioni, dagli operatori economici e dal Terzo Settore nell'intento di attivare un ecosistema territoriale in grado di sostenere lo sviluppo della filiera turistica locale, contribuendo alla definizione di un prodotto turistico unitario, in grado di stimolare la collaborazione sistemica. In questo senso occorrerà agevolare la costituzione di una rete multi stakeholders e di un centro servizi collegato, per la promozione e valorizzazione turistica della destinazione, integrando tutte le componenti territoriali, dalla cultura ai prodotti tipici, in sinergia con tutti i soggetti competenti nei diversi settori.
Marche	Cossignano	2.529.975,00 €	-
Marche	Acquasanta Terme	2.495.000,00 €	Titolo progetto: <i>AQUAE VIRTUS</i> . Il progetto punta ad armonizzare tutti gli asset naturalistico ambientali, storico – culturali e termali in un piano organico di valorizzazione del territorio ed è articolato su due diverse iniziative progettuali: - Rifunionalizzazione "Turistico – Naturalistica" del Parco fluviale Gole del Rio Garrafo

			- Ecosistema digitale e qualificazione della destinazione turistica, ossia costituzione della Destination Management Organization (DMO) ovvero il soggetto preposto a sviluppare e condurre nel tempo la strategia di valorizzazione di <i>Acquasanta esperienza turistica</i> .
Marche	Belforte del Chienti	2.823.951,00 €	Titolo progetto: <i>Hub Obiettivo Borghi</i> . Il progetto prevede una strategia di sviluppo locale finalizzata a qualificare la fruizione del patrimonio paesaggistico attraverso la fotografia e tutte le azioni di promozione culturale e imprenditoriale a essa connesse.
Marche	Montegiorgio	2.250.000,00 €	-
Marche	Unione Montana Potenza Esino Musone	3.500.000,00 €	Nello specifico gli interventi previsti mirano alla riorganizzazione complessiva in termini di valorizzazione, funzionalizzazione, efficientamento e organizzazione dell'offerta culturale cittadina attraverso le seguenti principali linee di intervento: • creazione e digitalizzazione di contenuti per lo sviluppo di supporti narrativi per la fruizione dei presidi culturali; • utilizzo di applicazioni tecnologiche innovative che aumentino la percezione esperienziale e sensoriale dei luoghi turistici (video mapping, realtà aumentata, etc.); • interventi di sistemazione, miglioramento e valorizzazione infrastrutturale dei beni e dei servizi che aumentino la visibilità, la funzionalità e l'efficientamento; • interventi strutturali di abbattimento delle barriere architettoniche che garantiscano una completa fruibilità dei luoghi.
Umbria	Spoleto	2.500.000,00 €	Costituzione di un archivio delle esperienze e un Centro di ricerche riferito ai fenomeni sismici succedutisi nel tempo e nei luoghi nazionali e internazionali aventi l'obiettivo: - di costituire una raccolta ragionata delle normative, dei regolamenti, dei modelli operativi e gestionali, ecc.; - di svolgere attività di studio e ricerca sui costi, sugli investimenti, sulle ricadute degli interventi, ecc.; - di allestire uno spazio "espositivo" innovativo -tecnologicamente avanzato, con applicazioni di realtà aumentata e virtuale/sale immersive- sui terremoti e la storia della città
Umbria	Norcia	3.896.000,00 €	Titolo progetto <i>Smart Park Cooperativo</i> . Sistema di rete per una fruizione smart ed innovativa del Patrimonio del Parco Nazionale dei Monti Sibillini
Umbria	Provincia di Perugia	818.000,00	-
Abruzzo	Teramo	2.500.000,00 €	Titolo progetto: <i>Magic Italy's Centre</i> . Il progetto mira a costruire una rete sentieristica per bici elettriche che coinvolge 25 comuni del cratere.

Tabella 6.13: Progetti vincitori Linea B 2.2⁸⁷. Elaborazione: propria.

Nella quarta colonna della tabella troviamo differenti livelli di approfondimento delle progettualità, poiché non è stato possibile in tutti i casi reperire i dati dei comuni e dei soggetti interessati: ciò che preme tuttavia evidenziare è la l'inquadramento generale della quasi totalità delle progettualità all'interno della traiettoria di uno sviluppo principalmente turistico e *culture-driven* delle aree montane colpite dal sisma.

Nonostante l'approccio verso una ripresa principalmente incentrata su turismo e outdoor sia trasversale a tutte le 4 regioni, è evidente la sproporzione di risorse indirizzata al comparto turistico del sistema territoriale umbro-marchigiano relativamente al comparto dei Sibillini, in una combinazione pubblico-privata. L'operazione del *Distretto Turistico dei Sibillini*, progetto sostenuto dalla Regione Marche, e ideato dallo stesso Commissario Castelli nel suo ruolo precedente di Assessore alla Ricostruzione per la Regione Marche, ha quindi l'obiettivo di riposizionare i territori della Marche sui mercati nazionali ed esteri:

⁸⁷ La tabella schematizza i progetti di cui, attraverso indagine desk e qualitativa, si sono trovate informazioni utili a decifrare i risultati dei bandi.

Oh quella sì è proprio una mia idea a cui tengo tanto perché i Sibillini che sono l'incanto che lei avrà avuto modo di apprezzare però non sono mai riusciti a evidenziarsi come ambito turistico naturalistico. Ottimi risultati, conoscenza del prodotto ecc però non sono le Langhe, non sono il Chianti, non sono le Nebrodi..abbiamo bisogno che il turismo possa essere oltre che una buona risorsa per i singoli anche un fattore produttivo su scala regionale.

(Guido Castelli, Commissario Sisma Centro Italia 2016)

Lo scopo del distretto è attirare un turismo diverso da quello esclusivamente marittimo e balneare, puntando sull'entroterra, i borghi e il turismo lento e sostenibile, puntando sulla «riqualificazione e rivitalizzazione dei borghi. La creazione del primo distretto turistico della montagna vede nella destinazione dei Monti Sibillini un elemento cardine della proposta e una fortissima attrazione per quanto riguarda l'outdoor e soprattutto il turismo della neve».



Figura 6.14: Presentazione del Distretto Turistico dei Monti Sibillini al Bit di Milano.

Fonte: Cronache Picene.

Con queste parole viene quindi presentato al Bit - Borsa internazionale del turismo - di Milano il progetto del distretto, sostanziando l'obiettivo e l'auspicio di costruzione di una *destinazione turistica* ben chiara per attrarre turismo in grado di raccogliere una domanda internazionale, così come descritta da Roberto di Vincenzo, presidente ISNART, di cui abbiamo parlato nel capitolo precedente. Molte, infatti, tra le risorse messe in campo saranno quelle finalizzate alla costruzione di *Destination Management*, ossia la creazione di un

processo strategico volto a gestire i fattori di attrattività e i servizi turistici per interessare la domanda di mercato e posizionare le destinazioni turistiche in ambiti competitivi.

È possibile quindi evidenziare come sia che si sia preferito lasciare agire i comuni - in modalità singola o attraverso il partenariato pubblico privato - sia che negli interventi rivolti direttamente alle imprese, è significativa propensione di posizionare l'economia delle aree montane colpite dai sismi all'interno dei circuiti turistici, confermando in questo modo le traiettorie individuate nelle accelerazioni del modello sviluppatista estrattivo viste nell'immediato post sisma⁸⁸. Nonostante il *turnover* della governance regionale e commissariale, le strategie messe in atto dagli attori pubblici e pubblico-privati insistono sulla pianificazione socio-economica del cratere a partire dall'attrattività dei territori rivolta a popolazioni non residenti. L'immaginario pacificatore della *ripartenza attraverso il turismo* è talmente consolidato nella traiettoria storica più recente da non essere associato a una strategia di parte o transitoria: attraverso importanti investimenti simbolici e materiali, appare come l'opzione più plausibile sul campo, che viene accelerata nel periodo post-terremoto (Mariani, Olori, 2022), alimentando una differenziazione territoriale, in particolare tra quelli che rientrano all'interno dei *coni di luce* e altri, che non potendo fare leva su un'icona identitaria - simbolica, paesaggistica, agroalimentare - spendibile sul mercato, rimangono incagliati in *coni d'ombra* all'interno di un indefinito *cratere*.

⁸⁸ Capitolo 5.

CONCLUSIONI

Da quando ero bambina sotto i bombardamenti tedeschi, Napoli è stata sempre per me in stato di “emergenza” - basta leggere i libri di Domenico Rea sul dopoguerra. Che significa per me il verbo “emergere”? Questo, che quanto è nascosto, per esempio sotto i bei tappeti d'Italia e del mondo, qui, a Napoli, d'improvviso viene alla luce. L'immondizia napoletana altro non è che l'emergere di tutta l'immondizia prodotta nel mondo da un capitalismo sempre più selvaggio.

Fabrizia Ramondino, il manifesto, 27 maggio 2008

Per una ricostruzione del percorso

Inserendosi nel quadro analitico che considera il tempo del disastro e il tempo del post disastro come «acceleratori» e «aumentatori» di realtà (Saitta, 2015), ossia di quelle dinamiche socioeconomiche e politiche esistenti precedentemente all'evento disastroso, la presente ricerca si è focalizzata sulle politiche - e le relative forme di governance - strettamente rivolte allo sviluppo che si manifestano nel contesto del cratere dei sismi che colpiscono l'Appennino centrale nel 2016-2017, individuandolo come osservatorio privilegiato per analizzare le dinamiche di sviluppo delle Terre Alte.

Per procedere verso questo obiettivo, si è operata nei primi tre capitoli una ricognizione di alcune traiettorie analitiche utili alla lettura e all'analisi dei territori marginali montani dell'Appennino.

In particolare, nel primo capitolo, laddove i territori colpiti dal sisma rientrano all'interno di quelli definiti in ritardo di sviluppo, poiché all'interno di una parabola di infragilimento socio-territoriale ed economico, si è realizzata una ricostruzione del paradigma dello sviluppo partendo dalla nascita dei concetti di sviluppo e (quindi) di sottosviluppo che vanno definendosi dal Secondo Dopoguerra, fino ad arrivare alla crisi del paradigma stesso. Questo passaggio sarà fortemente influenzato dall'irrompere della problematica ambientale-ecologica grazie al celebre rapporto *The Limits of Growth*, da cui fioriranno - seppur nelle loro differenze - nuovi approcci interpretativi principalmente posizionati su due grandi opzioni: quella di un altro sviluppo, inteso come sviluppo

alternativo che pone cioè su basi del tutto nuove le politiche dello sviluppo all'interno di un quadro politico sociale ed economico che si ritiene modificabile. Dall'altro il dopo sviluppo, inteso come un'uscita totale dalla logica dello sviluppo, del dominio del capitalismo e del mercato come meccanismo di regolazione principale (Bottazzi, 2007).

Anche il contesto italiano risente della crisi del paradigma dello sviluppo, in cui le categorie di Nord-Sud, centro-periferia, modernità-tradizione non saranno più sufficienti per leggere la realtà: si assiste ad esempio all'emergere di quella che verrà definita la Terza Italia (Bagnasco, 1977) e di un nuovo modello di sviluppo, quello dei distretti industriali (Becattini, 1987). Gradualmente si assiste quindi a riflessioni e politiche rivolte all'interpretazione della spazialità dello sviluppo, riconoscendo l'articolazione territoriale e il carattere relazionale delle dinamiche ad esso associate (Governa, 2014). Tuttavia, il rapporto tra territorio e sviluppo locale può essere oggetto di letture diverse e divergenti, che non sempre mettono al centro un'interpretazione del territorio come intreccio tra fattori umani e ambientali in una relazione co-evolutiva. Tra i territori che nel contesto nazionale hanno più fortemente sofferto in termini di marginalizzazione territoriale e socio-economica, e che per tale ragione sono stati al centro di politiche di riequilibrio e sviluppo, ritroviamo certamente le aree montane e interne del nostro paese. Qui la necessità di una riflessione che ri-ponga al centro la ricostituzione di rapporti ri-produttivi di territorio appare particolarmente significativa per via delle relazioni co-evolutive che più fortemente hanno caratterizzato paesaggi e comunità locali.

Con la necessità di individuare la correlazione tra le concezioni di sviluppo e le politiche messe in campo a livello nazionale, il secondo capitolo ha ripercorso l'evoluzione legislativa che caratterizza le aree interne e montane a partire dagli inizi del Novecento fino agli anni più recenti. L'obiettivo era quindi quello di indagare se e come l'agire istituzionale abbia operato in termini di riequilibrio tra aree, riducendo o accelerando processi di marginalizzazione e di rimessa al centro di un rapporto coevolutivo tra dimensione umana e non umana. L'ipotesi che si è voluta esplorare è quindi in che misura e per quali ragioni la politica per le aree interne, che si innesta su una politica di coesione nazionale, abbia ottenuto risultati limitati sia in termini di riequilibrio sociale ed economico, sia di ri-definizione di meccanismi e di procedure di governance funzionali a sostenere un'azione e una pianificazione degli enti pubblici locali maggiormente territorializzata. Un corpo complesso che ha formalizzato dal punto di vista strettamente istituzionale i territori montani, attraverso quelle che sono state definite le leggi sulla montagna, le quali tuttavia non sono riuscite realmente nell'intento di consegnare il compito di autogoverno e di

sviluppo ad un soggetto locale di area vasta, come era stato individuato nelle Comunità Montane. Il portato di questo corpus legislativo infatti, nonostante le potenzialità dell'offerta di policy, si è rivelato nel tempo molto limitato nel contrastare i processi di esodo dai territori montani, sia per l'esiguità delle risorse impiegate, sia per l'assenza di competenze sostanziali nella gestione dello sviluppo e per il desiderio delle regioni di non delegare funzioni rilevanti.

Dall'altra le politiche ambientali, con la loro impostazione strettamente conservazionista, se da un lato hanno avuto il merito di introdurre forme di tutela e rispetto dei luoghi e specie non umane, dall'altra hanno cristallizzato molto del patrimonio naturale. Questo appare l'esito di una perdita di comprensione dei processi co-evolutivi esistenti nelle aree montane e interne, che ha avuto effetti negativi non solo per le popolazioni che li hanno subiti, ma nel medio e lungo periodo, anche per i sistemi ecologici nella loro complessità. Una risorsa che si voleva proteggere è divenuta quindi sempre meno in grado di produrre beni materiali per coloro che se ne occupavano, sempre meno oggetto di attenzione da parte dei proprietari, più esposta al rischio dell'invecchiamento e del degrado.

Anche la stessa Strategia Nazionale Aree Interne, nata nel contesto delle Politiche di Coesione, pur avendo avuto l'indubbio merito di riportare al centro del dibattito non solo accademico, ma anche pubblico e delle politiche la questione delle aree interne e montane del paese, non riesce a porre con forza la questione del riabitare le aree interne e montane nella loro dimensione funzionale e radicata, volta a ri-costruire il nesso tra sviluppo e territorio in una prospettiva coevolutiva. La dimensione - il "capitale" - naturale è principalmente analizzata e individuata come risorsa di estrazione all'interno di processi patrimonializzazione, siano essi il turismo - seppure lento e sostenibile -, e il riconoscimento dei servizi ecosistemici.

Questa traiettoria si ritroverà confermata anche nelle più recenti politiche nazionali direttamente rivolte alle aree montane - La strategia delle Green Communities, la Legge sui Piccoli Comuni, il Testo Unico Forestale e il Piano Borghi all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - in cui fatte alcune dovute considerazioni, è evidente lo spostamento definitivo verso politiche di tipo strettamente settoriale volte a individuare risorse e capitali (il bosco e il borgo) da mettere a valore in una prospettiva tipicamente neoliberista.

Laddove si è sostenuto che le politiche strettamente rivolte all'agire degli enti istituzionali abbiano avuto un ruolo dirimente nei processi di marginalizzazione delle aree montane, si è successivamente esplorato un secondo tassello di azione politica nelle aree montane, ossia quello afferente al settore primario. Una delle forze economiche trainanti i

territori di mezzo (Varotto, 2020) è infatti l'estrazione, trasformazione e uso delle risorse primarie e quindi del comparto agro-silvo-pastorale. Il capitolo terzo si è pertanto concentrato su una politica che, seppur rivolta alle imprese, influisce fortemente sui processi di sviluppo dei territori montani e interni. Il riferimento è alla Politica Agricola Comunitaria (PAC), di cui si sono individuati i tratti e le riforme principali, per poi arrivare a delineare gli specifici rapporti e le dirette conseguenze della PAC nelle zone montane interne. Questo perché nelle aree montane le attività agricole, selvicolturali e l'allevamento hanno un'importanza rilevante sia in termini economici sia ambientali (Dematteis, 2013; Baldi, Marcantoni, 2016; Corrado, Dematteis, 2016), e spesso risultano essere le uniche in grado di garantire la permanenza delle popolazioni in contesti rurali e marginali (Cesaro, Morongiu, 2013).

Pur avendo contribuito a garantire cibo a basso prezzo per tutti, il bilancio ambientale e sociale della PAC è oggi complessivamente negativo. Questo poiché sin dalle sue origini la PAC ha incorporato un modello di modernizzazione dell'agricoltura fortemente finalizzato all'industrializzazione della stessa e pertanto rivolto principalmente ad un'agricoltura di pianura, creando un'inscalfibile path dependency che ha compromesso fortemente l'efficacia delle riforme che si sono succedute nel tempo. La sua preminente proiezione al breve termine con sostegni essenzialmente contingenti manca di affrontare prioritariamente i problemi strutturali dell'agricoltura e dei sistemi agro-alimentari, sostenendo inoltre un approccio di intervento strettamente individualistico rivolto a singoli beneficiari, secondo un modello di intervento preconfezionato. Si è mostrato come il sistema agricolo frutto delle storture strutturali della PAC è evidentemente a scapito soprattutto delle agricolture più deboli, dei territori più fragili e delle produzioni agricole non (o meno) protette, costantemente penalizzate nella distribuzione dei pagamenti. Inoltre, laddove va evidenziandosi a partire dall'istituzione del secondo pilastro della PAC un cambio di prospettiva verso un'accezione di multifunzionalità, che si inquadra nel tramonto dell'archetipo riduzionista dell'agricoltura moderna come produttrice di cibo e materie prime a costi sempre più bassi, va crescendo nelle aree interne e montane la domanda di beni diversi da quelli legati al cibo e all'alimentazione, la cui provenienza arriva principalmente da cittadini e consumatori. Parliamo quindi di produzione di servizi quali l'accoglienza, lo svago, l'intrattenimento, la ristorazione, l'outdoor. La progressiva disincentivazione delle attività agricole, selvicolturali e di allevamento in aree interne e montane dovuto ad un modello di ruralità fortemente industrializzato, sono state tuttavia tra le cause del progressivo spopolamento e inselvaticamento di questi territori, con conseguenze irreversibili in termini di presidio del

territorio, la gestione e la provvista dell'acqua, per la riserva di biodiversità e di paesaggio, e per l'adattamento e il contrasto al cambiamento climatico.

A conclusione il capitolo ha individuato da un lato le caratteristiche del territorio colpito, evidenziando la sua natura di area prettamente montana e interna. Dall'altro lato, attraverso dati di secondo livello, ha inquadrato le dinamiche produttive dell'area, evidenziando come il cratere si trovasse dentro ad una parabola discendente paradigmatica della specificità centro italiana. I numeri relativi al saldo migratorio e al prodotto interno lordo mostrano per le regioni una realtà più simile a quella del Mezzogiorno italiano che al nord produttivo (Svimez). Non a caso a livello comunitario le Marche sono state retrocesse insieme all'Umbria al rango di regione in transizione, nel quadro della programmazione europea 2021/2027.

All'interno di un comparto agricolo interno e montano che viene sistematicamente penalizzato nei pagamenti diretti della PAC, e al contempo, trova una propria specializzazione in sistemi agro-alimentari d'eccellenza votati all'esportazione, a diventare sempre più significativo era invece il comparto turistico. I dati sul patrimonio abitativo concorrono infatti a mettere in evidenza come l'abbandono dell'agricoltura fosse la spia di tendenze trasformative che interessavano più in generale l'abitare e la composizione sociale nell'area dei Sibillini e del cratere.

In una concezione di disastro come continuum tra condizioni socio-ecologiche precedenti al dispiegarsi dell'evento, l'altro elemento che concorrere altrettanto significativamente di una maggiore o minore possibilità di un recupero equo e che non amplifichi i differenziali socio-territoriali è la governance messa in campo per far fronte al tempo dell'emergenza e della ricostruzione. Il capitolo quinto si è pertanto concentrato nel delineare le particolari caratteristiche della governance emergenziale del sisma 2016-2017, con un focus sul ruolo del Commissario Straordinario. Gli effetti della gestione del tempo del post-disastro, in un quadro complessivo di proliferazione di soggetti responsabili e norme, e verticalizzazione sulla figura del Commissario Straordinario, ha comportato il dispiegarsi di una governance che è risultata incapace se non direttamente corresponsabile dell'esacerbarsi dei trend preesistenti, primo tra tutti lo svuotamento della montagna appenninica. I dati relativi allo spopolamento sono stati letti infatti congiuntamente a quelli relativi all'avanzamento della ricostruzione materiale che, seppur abbia negli ultimi due anni avuto delle accelerazioni sostanziali, risulta essere ancora a percentuali residuali. La dilatazione dei tempi dell'emergenza e della ricostruzione ha nei fatti aumentato la possibilità che si verificassero fenomeni di path-dependency nelle scelte da parte degli sfollati rispetto alle

proprie traiettorie di vita, accelerando i fenomeni di spopolamento già in atto nei territori colpiti dal sisma.

È nel contesto di una ricostruzione che tarda a venire, che tuttavia iniziano a sperimentarsi i primi spazi di accelerazione più strettamente legati allo sviluppo e alla ripresa socio-economica dei territori colpiti. All'interno del discorso pubblico innescatosi con il terremoto emerge con forza infatti la questione che alla ricostruzione fisica si debba associare la ricostruzione sociale ed economica delle aree colpite. “Laboratorio Appennino”, oppure “Se si salva l’Appennino si salva l’Italia” sono solo alcuni degli slogan che compaiono nel dibattito pubblico, iniziando a riempire le testate giornalistiche e i convegni che si succedono. Lo sviluppo diventa immediata prerogativa per la ricostruzione in senso ampio dei territori del cratere che sperimentano un declino socio-economico accelerato dall’evento catastrofico. Ciò contribuisce all’interpretazione della crisi del terremoto dentro una prospettiva di lungo periodo, quella della marginalizzazione dei territori appenninici. Per tale ragione, il caso del Centro Italia rappresenta un osservatorio privilegiato per osservare sia le dinamiche di sviluppo dei territori alti sia gli strumenti di governance utilizzati per far fronte alla ripresa.

In questa traiettoria sono stati quindi presentati nel capitolo quinto alcuni casi, quello delle aree food di Amatrice e Castelluccio e il progetto di Ferrero rivolto alla monocoltura dei nocioleti sostenuto da Fondazione Merloni, che hanno iniziato a porre le basi per un’accelerazione, legata a doppio filo a processi di patrimonializzazione e turistificazione, rispetto al tempo lungo di quella fase che la disastrologia definisce “recovery” (Centemeri, Topçu, Burgess, 2021). Questi diversi casi, seppur in maniera differente, hanno mostrato che, nel tempo che caratterizza i primi anni di immobilismo post-sisma si lascia margine di azione e di immaginazione (Appadurai, 2012) a chi detiene i capitali, sia di tipo simbolico, sia di tipo economico, per poterlo mettere in pratica. L’effetto di questa accelerazione è un processo di concentrazione di risorse e di differenziazione di territori, i quali progressivamente si distingueranno tra coni di luce e coni di ombra dell’economia estrattiva. Ovvero, luoghi come Amatrice e Castelluccio si configurano come esemplari della concentrazione di investimenti volti al guadagno dell’industria turistica e gastronomica, la cui vocazione, già in atto antecedentemente ai sismi, viene accelerata nella fase post-emergenziale, rendendola il perno della rinascita. Oppure, si aprono spazi di estrazione diretta delle risorse, come il progetto di monocoltura dei nocioleti proposta dalla Fondazione Merloni e Ferrero. Al contrario, laddove il capitale simbolico da impiegare nell’industria della ripresa post-sisma non è altrettanto presente, i territori rientrano dentro

coni di ombra il cui destino sembra essere segnato, all'interno di un progressivo spopolamento e abbandono acuito e accelerato dalla gestione dell'attuale post-sisma.

A creare i presupposti per strutturare le “nuove” retoriche di sviluppo sono da un i vari livelli dell'apparato pubblico (mesolivello regionale, e - solamente successivamente - struttura commissariale, etc.), dall'altro un composito mondo di attori della scena economica locale con un forte afflato di soggetti di tipo ibrido o lobbistico come Fondazioni e Istituti di ricerca privati. In un quadro di crescente depoliticizzazione (Moini, 2015) e di smontaggio della verticalità delle istituzioni (de Leonardis, 2009), alcuni soggetti di tipo ibrido quali fondazioni e di enti di ricerca tra cui Fondazione Merloni, ISTAO, Fondazione Symbola, e ISNART si sono infatti posti come interlocutori privilegiati sia per immaginare sia per orientare traiettorie e risorse di sviluppo nel post-sisma.

Laddove l'intervento in tema di sviluppo dei territori colpiti in questa prima fase (2016-2021) rimaneva nell'alveo della competenza regionale e dell'intervento di privati e fondazioni locali, ciò che accade a partire dalla fine del 2021, è lo strutturarsi dell'intervento commissariale sul tema della ripresa socio-economica. In maniera sostanzialmente inedita infatti, nel post-sisma del Centro Italia lo sforzo di risorse pubbliche e della Struttura Commissariale non si esaurisce come di consueto nel processo di ricostruzione fisica, pubblica e privata, dei territori accidentati, bensì interviene sul tema dello sviluppo e della ripresa socio-economica. In questo modo si crea una demarcazione netta, nonché un precedente, rispetto agli altri casi di post-disastro, in cui appunto il ruolo del Commissario era esclusivamente demandato alla ricostruzione, comportando un'estensione quindi dal tempo (e dal campo) della ricostruzione a quello dello sviluppo.

Per esplorare questo spostamento si è operato analizzando i due strumenti messi in campo dalla struttura commissariale sul tema dello sviluppo, i Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS Cratere) e il Piano Nazionale Complementare Sisma 2009-2016.

Il CIS - con una quota di finanziamento di 160 milioni e ancora nell'alveo delle competenze del Ministero della Coesione - realizzata attraverso l'analisi della governance e dei risultati del bando, ha messo in evidenza da un lato una subalternità ideologica e organizzativa del soggetto pubblico rispetto agli attori del mondo privato, consolidando una tendenza di fondo nell'orientamento politico degli amministratori locali. Dall'altro ha mostrato come la direzionalità dello sviluppo fosse rivolta verso lo sfruttamento intensivo dei luoghi capaci di concentrare capitali simbolici importanti all'interno di meccanismi fondati su logiche estrattive di tipo turistico/outdoor, che ci sembra determinata da un lato da precise

strategie politiche, dall'altro da una sorta di inerzia organizzativa delle istituzioni locali incapaci di immaginare modelli alternativi di sviluppo.

Questa prima tranche di finanziamento è da intendersi come propedeutica all'ottenimento della più ampia quota destinata ai futuri progetti di linee di intervento sul tema sviluppo ottenuti nel quadro del PNRR attraverso il Piano Complementare Aree Sisma 2009-2016. Rinominato poi Next Appennino, conterà di 1,78 miliardi, una cifra ragguardevole per il relativo contesto cui è destinata, quasi equivalente - da sola - a quella che nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è destinata alla montagna italiana nel suo complesso. Un finanziamento, quindi, di difficile replicabilità, su temi solitamente a competenza regionale, gestito in questo caso dalla struttura commissariale.

Di questo Piano, attraverso l'analisi della governance e della delineazione delle misure, è possibile confermare quanto, nonostante sia stata evidenziata la sua natura di Piano condiviso, nei fatti si sia riproposta la stessa verticalizzazione e centralizzazione dei meccanismi decisionali che avevano caratterizzato la governance di emergenza e prima ricostruzione. La lettura che abbiamo realizzato dei primi risultati dei bandi ha reso evidente la natura eminentemente politica del dispositivo. Il quale, nella sua accelerazione, diventa critico su certi versanti di efficacia (ad esempio la effettività delle misure sulle dimensioni strutturali, o la partecipazione civica ai processi), e premiante su altri (ad esempio per le cordate economiche e i soggetti imprenditoriali organizzati). La governance ha infatti da un lato favorito i soggetti già organizzati e istituzionalizzati (Moini, 2012), dall'altro ha consolidato il ruolo di quegli interlocutori lobbistici - privati, fondazioni e centri studi - che si erano creati spazi di agibilità politica all'interno del dibattito sullo sviluppo nel post-sisma, conferendogli una preminenza nella costruzione dell'immaginario sul futuro dei territori.

Dalla propensione a strutturare l'industria sciistica invernale, alla rifunzionalizzazione di edifici a scopi turistici, al sostegno verso economie in grado di aumentare l'attrattività delle aree interne, è possibile quindi evidenziare come sia che si sia preferito lasciare agire i comuni sia che negli interventi rivolti direttamente alle imprese, è significativa la propensione nello posizionare l'economia delle aree montane colpite dai sismi all'interno dei circuiti turistici, confermando in questo modo le traiettorie individuate nelle accelerazioni del modello sviluppatista estrattivo viste nell'immediato post sisma.

Le strategie messe in atto dagli attori pubblici e pubblico-privati insistono sulla pianificazione socio-economica del cratere a partire dall'attrattività dei territori rivolta a popolazioni non residenti. L'immaginario pacificatore della ripartenza attraverso il turismo è talmente consolidato nella traiettoria storica più recente da non essere associato a una

strategia di parte o transitoria: attraverso importanti investimenti simbolici e materiali, appare come l'opzione più plausibile sul campo, che viene accelerata nel periodo post-terremoto (Mariani, Olori, 2022), alimentando una differenziazione territoriale, in particolare tra quelli che rientrano all'interno dei coni di luce e altri, che non potendo fare leva su un'icona identitaria - simbolica, paesaggistica, agroalimentare - spendibile sul mercato, rimangono incagliati in coni d'ombra all'interno di un indefinito cratere. Ancora una volta «c'è una montagna vincente (turistica, piena, in cui crescono gli investimenti nella ricettività ma anche nell'agroalimentare, rese per ettaro, numero di capi per stalla, estrazione di materie prime) opposta a una montagna perdente (rurale, pastorale, artigianale), in declino, in cui la presenza umana continua a diradersi, con fenomeni di fragilità demografica evidenziati dall'invecchiamento diffuso» (Varotto, 2020).

Il commissariamento dello sviluppo, all'interno di questa traiettoria, diventa lo strumento socio-tecnico funzionale a rendere ancora più liscio il piano in cui immaginarsi il futuro e lo sviluppo dei territori accidentati. Uno spazio di neutralizzazione di governo, che diventa il *governo degli obiettivi* (Thévenot, 2010), in cui la neutralità - apparente - dello strumento ha contribuito al consolidarsi degli interessi e delle forze egemoni già organizzate sul territorio, restringendo così le possibilità di immaginare futuri differenti.

Considerazioni di futuro

L'Italia non è dotata di una legge o di un quadro normativo che regoli i processi di ricostruzione. È importante partire da questo punto per tenere insieme le parti del lavoro condotto in una prospettiva di lungo periodo. L'Italia è un Paese fragile, ripetutamente colpito da calamità di origine naturale come terremoti, alluvioni e frane. Solo negli ultimi 50 anni il nostro Paese ha subito sei violenti terremoti. Nel 1976 in Friuli-Venezia Giulia, nel 1980 in Irpinia, nel 1997 nelle Marche e in Umbria, nel 2009 in Abruzzo, nel 2012 in Emilia-Romagna fino ad arrivare al sisma del 2016-2017 dell'Appennino centrale. A ciò si aggiunge che, ogni anno, l'Italia si trova a rispondere in emergenza ai fenomeni meteorologici sempre più frequenti ed intensi a causa dei cambiamenti climatici avversi. L'Osservatorio CittàClima di Legambiente ha registrato nel solo 2022 un aumento del +55% degli eventi estremi rispetto al 2021, con 310 fenomeni climatici che hanno registrato danni e 29 morti.

In questo quadro, la mitigazione e riduzione delle disuguaglianze nel medio-lungo periodo dovrebbe rappresentare un obiettivo centrale dell'azione pubblica nei contesti di post-disastro. Si può guardare all'efficacia di queste politiche in termini di giustizia procedurale, ponendo la questione del chi e come partecipa alle molteplici decisioni di ricostruzione – quali gruppi sociali, quali attori e interessi organizzati e attraverso quali modelli di governance – e in termini di giustizia distributiva, ossia di appropriatezza dell'azione pubblica nel riconoscere le differenti condizioni di vulnerabilità impiegando le risorse in modo equo (Balducci et al., 2021). In entrambi i casi, in Italia, l'attuale assenza di norme generali sulle ricostruzioni rappresenta l'ostacolo significativo: a ogni sisma, infatti, lo Stato si mette all'opera quasi come fosse la prima volta, comportando effetti negativi tanto sull'efficacia quanto sull'equità dei processi di ricostruzione.

In questi contesti lo Stato interviene sostanzialmente con strumenti di Commissariamento variabili, che hanno in comune una legittimazione che si fonda sulla straordinarietà. Alla straordinarietà dell'evento si aggiunge la straordinarietà di alcuni mezzi fiscali (finanziamenti) e mezzi regolativi (possibilità di assumere delle decisioni che o ristrutturano la forma del processo decisionale, o rendono più rapide certe decisioni, o concentrando il potere in determinate figure) e che si applicano ad un perimetro specifico, una geografia temporanea che si viene a creare e che ristruttura il rapporto tra gli interessi, i cittadini e lo Stato.

Questo modo di agire dell'azione pubblica è sempre più rilevante poiché si applica a territori sempre più ampi (si veda ad esempio il caso della pandemia Covid-19) e assorbe una quota di spesa pubblica crescente. La crescita della spesa pubblica avviene in relazione ad un principio generale che potremmo dire di universalismo su base proprietaria, cioè l'idea che quando c'è una crisi territoriale che produce danni, lo Stato debba intervenire per indennizzare tutti coloro che sono stati danneggiati, usando come istituto per capire chi deve essere indennizzato - al di là dell'assistenza immediata - sostanzialmente la proprietà: la ricostruzione post-sisma consiste sostanzialmente nel ricostituire la posizione dei proprietari del patrimonio immobiliare.

A partire dal sisma del Centro Italia in cui l'assenza di un quadro condiviso di norme è stata particolarmente dirimente, ma ormai nella traiettoria di una consapevolezza istituzionale condivisa, è emersa l'intenzionalità di lavorare verso l'adozione di un Codice delle Ricostruzioni. In particolare, sarà la filiera istituzionale creatasi tra il Commissario Legnini, che come abbiamo visto è stato più volte impegnato in contesti post-disastro e Fabrizio Curcio, allora capo del Dipartimento Casa Italia a intestarsi questo tentativo. La

legge Delega approvata il 21 gennaio 2022 dal Consiglio dei Ministri ha rappresentato il tentativo fatto nella precedente legislatura di definire un quadro normativo uniforme per le attività di ricostruzione post sisma, anche attraverso l'individuazione di uno specifico Dipartimento delegato alle ricostruzioni nell'ambito della Presidenza del Consiglio, in coordinamento con il Dipartimento della Protezione Civile, e l'introduzione di uno "stato di ricostruzione", distinto e susseguente allo "stato di emergenza". La caduta del governo e l'instaurarsi del nuovo esecutivo hanno ipotecato, almeno temporaneamente, il percorso della legge, per quanto l'attuale Commissario Castelli, senatore del partito di maggioranza Fratelli d'Italia, abbia confermato la volontà di procedere in tal senso.

Viene da chiedersi, alla luce di quanto detto, come un modello quale quello dell'eccezionalità commissariale - ritenuto fallimentare in termini di efficacia e che si sta operando per superare - sia stato ritenuto quello più opportuno per intervenire su un tema in cui tipicamente non si era soliti intervenire in ambito commissariale, quello appunto dello sviluppo. La sperimentazione di proiezione del commissariamento dall'emergenza, quindi dal presente, al futuro, ha rappresentato sostanzialmente un laboratorio per politiche di area nelle Terre Alte.

Infatti, il punto di svolta di questa strutturazione dell'azione commissariale sul tema dello sviluppo si ha con il Decreto Ricostruzione del 7/03/2023 in cui la denominazione stessa del Commissario Straordinario per la Ricostruzione diventa Commissario straordinario del Governo per la riparazione, la ricostruzione, l'assistenza alla popolazione e la ripresa economica dei territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria. Come spiegherà il commissario Castelli durante l'intervista:

Ad oggi, con il cambio di nome, la riparazione passa dall'essere un'attribuzione occasionale ad una sistemica e costitutiva del ruolo del commissario. Questo vuol dire che quando sarà chiuso e sviluppato Next Appennino ci sarà la possibilità di sollecitare ulteriori interventi pubblici finalizzati alla riparazione. Questo vuol dire escludere che sia episodico l'intervento della struttura commissariale quanto a intervento sociale e economico. Quindi non è la straordinarietà del Fondo Complementare Sisma, la grande stagione, ma la possibilità di connettere la struttura commissariale con altre fonti di alimentazione di ciò che è necessario per sviluppare ulteriormente Next Appennino? avere un upgrade? accedere al fondo sviluppo e coesione? Ecco la struttura commissariale come una agenzia di sviluppo dell'Appennino centrale.

(Guido Castelli, Commissario Sisma Centro Italia 2016)

Individuando con carattere di urgenzialità anche il tema dello sviluppo, oltre quello della ricostruzione come si è fatto attribuendo ad una Struttura Commissariale funzioni e competenze solitamente in campo alle Regioni attraverso il Piano Nazionale Complementare, si individua principalmente nella carenze della filiera istituzionale le ragioni della marginalizzazione e del mancato sviluppo delle aree interne e montane, e si indica in una diversa governance - quella appunto Commissariale o di un ente con altrettante funzioni e deleghe ad hoc - la possibilità di una più efficace capacità di intercettare risorse:

Le aree interne sono da tempo oggetto di interventi i più disparati..il più noto è quello della SNAI che ha funzionato poco perché poi i molti soldi che sono stati messi in campo hanno documentato una capacità di spesa insufficiente, quindi da questo punto di vista abbiamo pensato che una delle risposte necessarie risiedesse proprio nel sistema della governance... Per esempio una delle proposte è che vista la soppressione dell'agenzia della coesione, l'idea è di attribuire alla struttura commissariale alcuni programmi che erano della coesione e che possono essere assegnati alla Struttura Commissariale.

(Guido Castelli, Commissario Sisma Centro Italia 2016)

Questo passaggio sancisce quindi la fine della natura episodica dell'intervento commissariale, assumendolo come strutturale, indirizzato ai campi economici e sociali, e in definitiva un nuovo ruolo. Quello di traghettare le azioni di sviluppo rivolte ai territori marginali e interni, in uno schema di governance inedito rispetto al modello democratico delle istituzioni locali solitamente deputate alla progettazione del futuro dei territori, allontanato ancor di più le popolazioni locali da un'ipotesi diventata ormai utopistica di autogoverno.

Un futuro che rimane incagliato dentro a maglie sempre più strette, quelle sostanzialmente del modello di sviluppo neoliberista, che - in quanto commissariato - appare uno e uno soltanto. Infatti, tra classiche dinamiche di estrattivismo quasi pre-capitalista di accaparramento di risorse primarie (boschi, pascoli, terre, sorgenti), pratiche predatorie su fondi pubblici, infrastrutturazione iperbolica, e rafforzamento delle capacità estrattive dell'economia dell'arricchimento o di messa a valore dell'abbandono tramite astrazione della natura sul mercato dei crediti, questi processi si plasmano con facilità intorno al nascente

paradigma della montagna de-territorializzata, svuotata, disabitata (Olori, 2023). Nessuna di queste economie tuttavia abita o rigenera il territorio; il rapporto con la natura è fondamentalmente di tipo estrattivo.

Il modello individuato, agevolato dalla verticalizzazione della governance commissariale, è sostanzialmente la riproposizione di quanto già avvenuto, ma con un'accelerazione inedita e in una comunità sempre più sfilacciata e indebolita, prima dai trend di marginalizzazione, poi dalla gestione emergenziale. Ossia un sostanziale scollamento tra la produzione e riproduzione del sistema ecologico in un'ottica co-evolutiva tra specie umane e non umane nei territori fragili. Semplificando, nell'opinione di chi scrive la mancanza di servizi di base individuata dalla SNAI come ragione di fragilizzazione è “solamente” la coda, il punto finale della storia, caratterizzata invece dallo sfilacciamento delle comunità abitanti, ovvero quelle comunità che in maniera co-evolutiva traggono risorse dal lavoro continuo per la riproduzione del sistema ecologico.

Ripartire da qui è quindi necessario. Ma i territori d'Appennino hanno in sé alcuni modelli cui ispirarsi che hanno incluso nella co-evoluzione la convivenza pacifica tra specie. Modelli di organizzazione sociale come le Comunanze Agrarie (Gobbi, 2004) sono l'esempio che quella convivenza è possibile. Forme allo stesso di organizzazione sociale ed economica, che si conferiscono strumenti di autogoverno che ne garantivano la riproducibilità, in cui il territorio e le sue risorse sono vissuti e praticati come un ecosistema in cui i soggetti che lo costituiscono sono caratterizzati da un co-dipendere ecologico. Il caso del post-sisma del Centro Italia mette pertanto in luce ancor più fortemente la necessità di indirizzarsi verso un riabitare i territori fragili che metta al centro le pratiche ecologiche; pratiche di progetto in grado di dialogare con l'ambiente in cui attività e insediamenti sono strutturati per favorire il rigenerarsi dello stesso ecosistema (Centemeri, 2019).

Evidentemente, chiedersi qual è la comunità, il soggetto che immagina e si fa carico dello sviluppo dei territori in un contesto disastroso non è cosa semplice. Piuttosto che la sola categoria della proprietà, non sufficientemente rappresentativa soprattutto nei territori in questione, pare allora più efficace mettere al centro una comunità in opera o in itinere, da costruirsi sulla base di una presa in carico del territorio e della sua riparazione. In un progetto che rimetta al centro l'abitare rispetto al produrre, la società-ambiente rispetto alle leggi dell'economia, il territorio che ritorna Terra (Varotto, 2020), per sostenere un reinsediamento ecologicamente sostenibile e socialmente desiderabile.

Appendice

Risultati CIS Sisma

Categoria	Provincia	Descrizione sommaria	Amministrazione aggiudicatrice	Finanziamento CIS Sisma
Ambiente e risorse naturali	Ascoli Piceno	“Acqua 4.0” – Digitalizzazione della rete idrica con la realizzazione del Museo di Capodacqua	CIIP S.p.A.	2.320.000,00 €
Cultura e turismo	Ascoli Piceno	Implementazione della rete museale “Mete Picene” e dei percorsi ciclopeditoni	Bacino Imbrifero Montano del Fiume Tronto	400.000,00 €
Cultura e turismo	Perugia	Recupero e valorizzazione di Poggiodomo Vecchia a destinazione culturale e turistica	Comune di Poggiodomo	890.000,00 €
Cultura e turismo	Rieti	Realizzazione area fieristica e potenziamento zona PIP	Comune di Cittareale	1.000.000,00 €
Cultura e turismo	Rieti	Acquisizione, recupero e trasformazione dell'ex Caserma del Corpo Forestale per riconversione a uso turistico-ricettivo	Comune di Borbona	1.000.000,00 €
Cultura e turismo	Rieti	Acquisizione e riqualificazione di immobili presso la frazione di Colle Rinaldo per finalità sportive, ricettive e ricreative	Comune di Borgovellino	1.100.000,00 €
Cultura e turismo	Ascoli Piceno	Grande Anello dei Borghi Ascolani (GABA) – Riqualificazione del percorso	Comune di Ascoli Piceno	1.365.000,00 €
Cultura e turismo	Terni	“Lungo la via di Francesco alla scoperta del fiume, dei borghi e delle rocche” – Riqualificazione del sentiero e nuove strutture	Comune di Ferentillo	1.400.000,00 €
Cultura e turismo	Multiregionale	Progetto “Terre Mutate”: potenziamento del cammino da Fabriano a L'Aquila, servizi di ricettività e promozione del turismo sostenibile nelle aree colpite dal sisma	Regione Marche	1.420.000,00 €
Cultura e turismo	Macerata	Ciclovie Abbadia di Fiastra-Sarnano	Unione Montana dei Monti Azzurri	2.000.000,00 €
Cultura e turismo	Fermo	“Montegiorgio Outdoor – Dal fiume Tenna al Parco degli Alberelli” (rete ciclopeditona e riqualificazione area)	Comune di Montegiorgio	2.031.000,00 €
Cultura e turismo	Perugia	Ciclovie di Santa Rita (1° stralcio)	Comune di Cascia	3.000.000,00 €
Cultura e turismo	Multi Provinciale	“Living Gran Sasso” (1° stralcio) – Interventi pilota in campo ambientale, turistico e culturale e realizzazione di contenuti digitali	Comune di Crognaleto, mandatario A.T.S. Unico Gran Sasso	3.223.000,00 €
Cultura e turismo	Reti	Lavori di riqualificazione edificio denominato “Ex Ospedale Civile”	Comune di Rieti	3.500.000,00 €
Cultura e turismo	Rieti	Ciclovie Monti Reatini – Valle del Velino	Ufficio Speciale Ricostruzione	3.500.000,00 €
Cultura e turismo	Macerata	“Tre Valli Bikepark” – Realizzazione/ripristino di percorsi ciclabili, opere a supporto e recupero siti culturali limitrofi	SUAP Unione Montana	3.676.000,00 €
Cultura e turismo	Teramo	Valorizzazione dell'area archeologica e recupero funzionale del Teatro Romano (2° lotto)	Comune di Teramo	7.750.000,00 €
Cultura e turismo	Multiprovinciale	Marche Outdoor: riqualificazione percorsi di media e alta montagna, monitoraggio, completamento e messa in funzione sistema legato al circuito outdoor	Regione Marche	8.000.000,00 €
Cultura e turismo	Macerata	Completamento delle opere in corso di realizzazione per lo sviluppo del Campus Borgo Lanciano	Comune di Castelraimondo	8.748.000,00 €
Cultura e turismo	Macerata	“Storia Natura Cultura” – Completamento di una rete di	Comune di San Ginesio	9.198.000,00 €

		percorsi ciclabili e pedonabili fra i borghi e la Valle del Fiastra		
Cultura e turismo	Macerata	Sistema integrato per lo sviluppo dell'entroterra (riqualificazione e ampliamento dei sistemi connessi agli sport invernali ed estivi)	Comune di Sarnano	29.488.000,00 €
Infrastrutture sociali	Ascoli Piceno	"Montagne del Piceno"	Comune di Roccafluvione	400.000,00 €
Infrastrutture sociali	Perugia	Riqualificazione paesaggistica e urbana di Vallo di Nera (rete di mobilità sostenibile potenziata, attrattori turistico-ricettivi)	Comune di Vallo di Nera	1.500.000,00 €
Infrastrutture sociali	Terni	Piscina e campo da calcio Arrone 1° stralcio (manutenzione straordinaria e rigenerazione del campo di calcio)	Comune di Arrone	1.500.000,00 €
Infrastrutture sociali	Perugia	Realizzazione di un impianto polivalente al Parco della Croce e completamento del complesso sportivo esistente	Comune di Monteleone di Spoleto	1.500.000,00 €
Infrastrutture sociali	Rieti	Ristrutturazione della piscina nell'area termale di Antrodoto	Comune di Antrodoto	1.800.000,00 €
Infrastrutture sociali	Ascoli Piceno	Realizzazione di una piscina coperta	Comune di Comunanza	1.880.000,00 €
Infrastrutture sociali	Macerata	Centro termale per la salute	Comune di Tolentino	2.272.000,00 €
Infrastrutture sociali	Rieti	Biodistretto di Terra Viva	Comuni di Amatrice e Posta	3.500.000,00 €
Infrastrutture sociali	Ascoli Piceno	Realizzazione di un polo agroalimentare delle eccellenze della Valle dell'Aso	Comune di Montalto delle Marche	4.482.000,00 €
Infrastrutture sociali	Macerata	Realizzazione di una residenza sanitaria assistenziale	Comune di Pieve Torina	4.630.000,00 €
Infrastrutture sociali	Macerata	Realizzazione di una nuova casa di riposo e residenza protetta	Comune di Cingoli	5.225.000,00 €
Riqualificazioni urbana	Rieti	Riqualificazione area ex Bosi	Comune di Posta	1.000.000,00 €
Riqualificazioni urbana	Rieti	Riqualificazione urbana Leonessa e antiche frazioni	Comune di Leonessa	1.000.000,00 €
Riqualificazioni urbana	Rieti	Riqualificazione del centro storico per la posa dei cavi di fibra ottica e il recupero della viabilità interna	Comune di Cantalice	1.000.000,00 €
Riqualificazioni urbana	Rieti	Riqualificazione del centro storico a Cittaducale Capoluogo	Comune di Cittaducale	1.000.000,00 €
Riqualificazioni urbana	Terni	Recupero urbano e riqualificazione del borgo spopolato di Polino	Comune di Polino	1.390.000,00 €
Riqualificazioni urbana	Perugia	Riqualificazione urbanistico ambientale e funzionale del Parco di Valcasana	Comune di Scheggino	1.500.000,00 €
Riqualificazioni urbana	Perugia	Riqualificazione urbana abitato di Sant'Anatolia di Narco	Comune di Sant'Anatolia di Narco	1.500.000,00 €
Riqualificazioni urbana	Macerata	Riqualificazione e potenziamento del Bike Park-Crossodromo "Gina Libani Repetti"	Comune di Esanatoglia	1.660.000,00 €
Riqualificazioni urbana	Ascoli Piceno	Riqualificazione dell'area Parco Rio a servizio del centro storico in fase di ricostruzione	Comune di Acquasanta T.	1.904.000,00 €
Riqualificazioni urbana	Rieti	Infrastrutture al servizio del Piano per gli Insediamenti Produttivi ad Accumoli	Comune di Accumoli	2.000.000,00 €
Riqualificazioni urbana	Perugia	Riqualificazione urbana di Preci (1° stralcio), compresa la previsione di una pista ciclabile	Comune di Preci	2.000.000,00 €
Trasporti e mobilità	Rieti	Lavori di risistemazione del tratto di strada montana di collegamento ai Cinque Confini da Fondo Lago a Porara	Comune di Castel Sant'Angelo	1.000.000,00 €
Trasporti e mobilità	Perugia	Realizzazione di una bretella di collegamento con relative roatorie presso l'area industriale di Santo Chiodo	Comune di Spoleto	2.500.000,00 €

Trasporti e mobilità	Macerata	Progetto di una rete di mobilità ciclistica nel territorio comunale di Macerata	Comune di Macerata	3.033.000,00 €
Trasporti e mobilità	Perugia	Piano di azione e mobilità sostenibile a Castelluccio di Norcia per riorganizzare infrastrutture e implementare i servizi	Comune di Norcia	3.720.000,00 €
Trasporti e mobilità	Multiregionale	Valorizzazione del comprensorio sciistico dei Monti Gemelli	Co. Tu. Ge.	5.000.000,00 €
Trasporti e mobilità	Teramo	Svincolo A24 di Montorio al Vomano	ANAS	5.027.000,00 €
			Totale	159.932.000,00

Bibliografia

Adger W.N (2006), *Vulnerability*, in «Global Environmental Change», n.16, pp. 268-281.

Agnoletti M. (2018), *Storia del bosco. Il paesaggio forestale italiano*, Editori Laterza, Roma-Bari.

Alexander S. (2012), *Planned economic contraction: the emerging case for degrowth*, «Symposium on Sustainability», 2012, pp. 349-368.

Alexander, D. (2000), *Confronting Catastrophe: New Perspectives on Natural Disasters*, Terra Publishing, Harpenden, England.

Alfano F. (2021), *La selvicoltura nelle strategie di sviluppo delle aree interne dell'Appennino centrale*, Tesi di Laurea Magistrale, Università di Bologna.

Alier J.M. (2009), *Ecologia dei poveri. La lotta per la giustizia ambientale*, Jaca Book, Milano.

Ambrosetti E., Petrillo E. R. (2016), *Environmental disasters, migration and displacement. Insights and developments from L'Aquila's case*, «Environmental science & policy», n. 56, pp. 80-88.

Andreoli A., Coccu O., Silvestri F. (2018), *Nota alla Strategia delle Aree Interne. Il turismo come opportunità di sviluppo per le aree interne del paese*, Dipartimento Politiche di Coesione, Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Angelini A., Bruno A. (2016), *Place-based. Sviluppo locale e programmazione 2014-2020*, Franco Angeli, Milano.

Appadurai A. (2012), *Modernità in polvere*, Raffaello Cortina Editore, Milano.

Armiero M. (2013), *Le montagne della patria. Natura e nazione nella storia d'Italia. Secoli XIX e XX*, Einaudi, Torino.

Armiero M., Biasillo R., Graf Von Hardenberg W. (2022), *La natura del duce: una storia ambientale del fascismo*, Giulio Einaudi Editore, Torino.

Arrigoni P. (2018), *Esplorare uno spazio interstiziale: le fondazioni di origine bancaria (Fob) italiane come osservatorio sulle élite (1990-2018)*, Tesi di Dottorato, Università degli Studi di Torino.

Arzeni A. (2012), *L'evoluzione dell'agricoltura e della selvicoltura marchigiana nel XXI secolo*, in Romano R, Marongiu S., *Fonte Avellana: dall'agricoltura medievale alla moderna multifunzionalità rurale*, pp. 195-216.

Arzeni A., Sotte F. (2013), *Lo sviluppo imprenditoriale agricolo nelle aree montane*, «Agriregionieuropa», 9, 34.

Avallone G. (2015), *Introduzione*, in Moore J. W., *Ecologia-mondo e crisi del capitalismo. La fine della natura a buon mercato*, ombre corte, Verona.

Avallone G. (2015), *Introduzione*, Moore J. (a cura di), *Ecologia-mondo e crisi del capitalismo. La fine della natura a buon mercato*, Ombre Corte, Verona.

Bagnasco A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna.

Balducci A., Caramaschi S., Coppola A., Curci F., Di Giovanni G., di Venosa M., Fontana C., Franz G. e Gritti A. (2021), *Nei territori sismici: principi fondamentali per una legge quadro per le ricostruzioni*, in Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A., Pessina G., Zanfi F. (a cura di), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, pp. 57-69, il Mulino, Bologna.

Barca F. (2016), *Sintesi e conclusioni. Intervento presentato al seminario SVIMEZ*, Le politiche di coesione in Europa, Roma.

Barca F., Casavola P., Lucatelli S. (2018), *Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici.

Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. (2012), *The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches*, «Journal of Regional Science», 52(1), pp. 134-152.

Becattini G. (2015), *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, Donzelli, Roma.

Becattini G. a cura di (1987), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna.

Becker S., Reusser D. (2016), *Disasters as opportunities for social change: Using the multi-level perspective to consider the barriers to disaster-related transitions*, «International Journal of Disaster Risk Reduction», n.18, pp. 75-88.

Benadusi M. (2015), *Un'introduzione. Antropologia dei disastri. Ricerca, Attivismo, Applicazione*, «Antropologia Pubblica». vol. 1, n. 1, pp. 33-60.

Benadusi M., Di Bella A., (2021), *Tardo industrialismo. Energia, ambiente e nuovi immaginari di sviluppo in Sicilia*, Meltemi Editore, Roma.

Benassi F., Busetta A., Stranges M., Tomassini C. (2022), *Il sistema sociodemografico e l'impatto del sisma sulla popolazione. La demografia*, in Sargolini M., Pierantoni I., Polci V., Stimilli F. (a cura di), *Progetto Rinascita Centro Italia. Nuovi sentieri di sviluppo per l'Appennino Centrale interessato dal sisma del 2016*, Carsa Edizioni, Pescara.

Bendimerad F. (2003), *Disaster Risk Reduction and Sustainable Development*, in «World Bank Seminar on The Role of Local Governments in Reducing the Risk of Disasters», n.28, p.p 57-75.

Benegiamo M. (2023), *Ecologia politica e sviluppo*, in Pellizzoni L., (a cura di) *Introduzione all'ecologia politica*, Il Mulino, Bologna.

Berger P.L., Luckmann T. (1969), *La realtà come costruzione sociale*, Il Mulino, Bologna.

Berton A. (2023), *La storia del biologico*, Jaca Book Editore, Milano.

Bindi L. (2021), *Oltre il 'piccoloborghismo'. Comunità patrimoniali e rigenerazione delle aree fragili*, «Dialoghi Mediterranei», n. 48.

Bindi L. (2022), *Oltre il «piccoloborghismo»: le parole sono pietra*, in Barbera F., Cersosimo D. e De Rossi A., (a cura di) *Contro i borghi. Il Bel paese che dimentica i paesi*, Donzelli Editore, Roma.

Birkmann, J., Buckle, P., Jaeger, J., Pelling, M., Setiadi, N., Garschagen, M., et al. (2010), *Extreme events and disasters: A window of opportunity for change? Analysis of organizational, institutional and political changes, formal and informal responses after mega-disasters*, «Natural Hazards», n. 55-3, pp. 637-655.

Blaikie P., Brookfield H. (1987), *Land, degradation and society*, Methuen, London.

Blaikie P.M., Brookfield H. (1987), *Land degradation and society*, New York, Routledge.

Blaikie, P. C. (1994), *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Routledge, London.

Boltanski L., Chiapello E. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Parigi.

Boltansky, L., Esquerre, A. (2020), *Enrichment. A critique of commodities*, Polity Press, Bristol.

Borghi E. (2017), *Piccole Italie. Le aree interne e la questione territoriale*, Donzelli Editore, Roma.

Borsotto P., Cagliero R., Trione S. (2010), *Le zone svantaggiate e le altre zone con svantaggi specifici*, in Storti D., Zumpano C., *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. L'avvio della nuova fase*, pp. 127-142, INEA, Roma.

Bottazzi G. (2007), *Sviluppo e sottosviluppo. Idee, teorie, speranze e delusioni*, Aisara, Cagliari.

Bourdieu P. (2010), *Sul concetto di campo in sociologia*, Armando Editore, Roma.

Braucher C., D'Angelo A., Marzo A., Sabatini F (2022), *Cratere Consumo. Conseguenze della monocultura turistica nei territori colpiti dal sisma 2016-2017*, in Agostini I., De Bonis L., Attili G., Salerno G.M. (a cura di), *Oltre la monocultura del turismo. Per un atlante delle resistenze e delle contro-progettualità*, pp.75-84, Edizioni Firenze, Firenze.

Braudel F. (1981), *La dinamica del capitalismo*, Il Mulino, Bologna.

Breglia G., Chiloire A., Insera G., Mantineo M., R., Sangiorgi R., Serafini M., Stasi S. (2019), *Le faglie della terra, Uno studio del mondo rurale nel post-sisma dell'Appennino centrale*, in (a cura di) Emidio di Treviri, *Sul fronte del sisma, Un'inchiesta militante sul post-terremoto dell'Appennino centrale (2016-2017)*, pp. 32-79, DeriveApprodi, Roma.

Brosius J. P. (1999), *After nature: Steps to an antiessentialist political ecology*, «Current anthropology», 1999, n.40(1), 1-30.

Büchs M., Koch M. (2019), *Challenges for the degrowth transition: The debate about wellbeing*, «Futures: the journal of policy, planning and futures studies», n.105, pp. 155-165.

Burnham P. (1999), *The politics of economic management in the 1990s*, «New Political Economy», 4, 1, pp. 37-54.

Cagliero R., Iacono R., Licciardo F., Prandia T., Rossi N., (2018), *La montagna e le zone svantaggiate nei Programmi di Sviluppo Rurale: una valutazione delle indennità compensative attraverso la RICA*, «Economia agro-alimentare», n. 23, pp. 479-501.

Cagliero R., Trione S. (2005), *Le zone svantaggiate*, in Monteleone A. (a cura di), *La riforma dello sviluppo rurale: novità e opportunità, Strumenti per la programmazione 2007-2013*, Quaderno n.1, INEA, Roma, pp 89-96.

Cannata G. (1995), *Strategie per un'economia integrata in montagna*, Atti della Conferenza Nazionale della Montagna, Roma.

Capone N. (2018), *Beni comuni, usi collettivi e comune: oltre la logica proprietaria*, in Fumagalli, A., Giovannelli G., Morini C. (a cura di), *La rivolta della cooperazione. Sperimentazioni sociali e autonomia possibile*, Mimesis, Sesto San Giovanni.

Cardona, O. M. (2012), *Determinants of risk: exposure and vulnerability*, «C. V.-K. Field, A. S.» IPCC (a cura di), *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, pp. 65-108.

Carrosio G. (2010), *La partecipazione per la sostenibilità nei piccoli comuni*, «Le sfide della sostenibilità», pp. 123-136.

Carrosio G. (2019), *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli, Roma.

Centemerì L. (2018), *Commons and the new environmentalism of everyday life. Alternative value practices and multispecies commoning in the permaculture movement*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 64(2), pp. 289-313.

Centemerì L. (2019), *Riparare, rimediare, rivendicare: per un ambientalismo della cura*, Hal Open Science.

Centemerì L. (2022), *La cura come logica di relazione e pratica del valore concreto. Una prospettiva di politica ontologica*, Hal Open Science.

Centemerì L., Asara V. (2020), *Per un approccio di politica ontologica alla prefigurazione ecologica*, Hal Open Science.

Centemerì L., Olori D. (2023), *Public sociology in disaster situations: critical engagement and prefiguration against defuturing processes*, in Bifulco L., Borghi V., eds., *Research Handbook on Public Sociology*, pp. 174-187.

Centemerì L., Topçu S., Burgess J. P. (2021), *Rethinking post-disaster recovery: Socio-anthropological perspectives on repairing environments*, Routledge, London.

Cersosimo D., Donzelli C. (2020), *Manifesto per riabitare l'Italia*, Donzelli, Roma.

Cesaro L., Morongiu S. (2013), *L'agricoltura di montagna svantaggio o risorsa?*, «Rrn Magazine», Numero 6.

Ciaschi A., Tomasella E. (2007), *La montagna e il diritto. Terreni agricoli, boschi e proprietà collettive: elementi geografici e giuridici*, IMONT-Bononia University Press, Roma-Bologna.

Ciaschi A., Tomasella E. (2007), *La montagna e il diritto. Terreni agricoli, boschi e proprietà collettive: elementi geografici e giuridici*, IMONT-Bononia University Press, Roma-Bologna.

Ciuffetti A. (2019), *Appennino. Economie, culture e spazi sociali dal medioevo all'età contemporanea*, Carocci Editore, Roma.

Ciuffetti A., Mocarelli L., (2021), *Dighe, laghi artificiali e bacini idroelettrici nell'Italia contemporanea*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).

CNEL (2000), *L'evoluzione della politica forestale italiana dalla legge Serpieri alle sfide europee: obiettivi e strategie*, Roma.

Coderoni S. (2015), *Sostenibilità ambientale in agricoltura. Alcune considerazioni introduttive*, «Agriregionieuropa», 2015, 11, n. 41.

Commissario Straordinario Ricostruzione sisma, Rapporto di fine mandato (Gennaio 2023).

Compagnucci F. (2019), *Terremoto e aree interne: l'organizzazione spaziale del cratere del sisma del 2016-2017*, «Proposte e ricerche», pp. 37-60.

Conti, G.; Soave, T., (2006), *I paesaggi bio-culturali delle Alpi: una coevoluzione interrotta*, n.13, Planum Publisher, Roma-Milano.

Coppola A. (2016), *Cambiamento climatico, resilienza e politiche urbane*, «Italiani europei», n. 4.

Corbetta P. (2015), *La ricerca sociale: metodologia e tecniche. III. Le tecniche qualitative*, Il Mulino, Bologna.

Coro G. (2013), *I sistemi locali nelle catene globali del valore*, «Economia italiana», n.1, pp. 51-77.

Corrado F., Dematteis G. (2016) (a cura di), *Riabitare le montagne*, «Rivista di Studi Territorialisti», 4, Firenze University Press, Firenze.

Crouch Colin (2005), *Postdemocrazia*, Laterza, Bari.

D'Alisa G., Demaria F., Giorgos K. (2014), in *Introduzione* (a cura di), *Degrowth. A Vocabulary in the new Era*, Routledge, London.

D'Angelo A. (2019), *Prima il food e poi le case? Gastroturismo e strategie di sviluppo delle aree colpite dai sismi 2016-17. Il caso di Amatrice e Castelluccio di Norcia*, tesi di laurea magistrale a.a. 2018-2019.

D'Armento S. (2021), *Per un cambio di paradigma nelle aree interne. Dal perseguimento dell'inversione demografica alla pianificazione della contrazione. Dati e scenari dal Materano*, «Le politiche regionali, la coesione, le aree interne e marginali», Atti XXIII Conferenza Nazionale Volume, n. 3.

De Benedictis M. (2002), *L'agricoltura nel Mezzogiorno: la "polpa" e l'"osso" cinquant'anni dopo*, «La Questione Agraria», n.2, pp.199-236.

De Bonis L. (2021), *Oltre la "non- coesione". Verso politiche di coesione territoriale autonome, non fragili e coevolutive*, «Scienze e territorio».

De Bonis L. (2021), *Oltre la “non-coesione”. Verso le politiche di coesione territoriale autonome, non fragili e co evolutive*, «Inner and Marginalized Areas: Geographies and Alliances Towards New Cohesion Policies», 21, n. 2.

De Bonis L., Ottaviano G. (2022), *Assetti fondiari collettivi tra conflittualità e potenzialità territorializzanti*, «Scienze e territorio», vol.10, n.1, pp. 44-51.

De Certau M. (1993). *Mai senza l'altro. Viaggio nella differenza*, Bianchi, E. (a cura di), Qigaion, Magnano (BI).

De Cunto, Macchiavelli V., Mariani E., Sabatini F., Emidio di Treviri, (2022), *Retoriche e Manifesti sulle aree interne*, «Dislivelli.eu».

De Filippis F., Henke R. (2014), *La Pac tra primo e secondo pilastro : una lettura della spesa agricola dell'UE*, «La Questione Agraria», n. 3.

De Filippis F., Henke R., (2013), *La Pac verso il futuro. Una riflessione sui due pilastri della spesa agricola*, «Working Paper», Gruppo 2013, n.13.

De Filippis F., Henke R., Pupo D'Andrea M.R. (1999), *La riforma della Pac in Agenda 2000: continuità e rottura con il passato*, «La Questione Agraria», n. 74, pp. 81-117.

De Filippis F., Salvatici L. (1991), *La proposta Mac Sharry di revisione della Pac: un'occasione per discutere*, «La Questione Agraria», 42, pp. 175-208.

De Filippis F., Storti D. (2002), *Le politiche di sviluppo rurale nell'Unione Europea: un 'secondo pilastro' tutto da inventare*, «Sviluppo Locale», 19, pp. 43-80.

De Filippis F.; Salvatici, L., (1997), *La politica agricola comunitaria: una riforma incompiuta*, «Politica internazionale», 3, pp. 127-140

De Leonardis O., Giorgi, A. (2013), *Sulle tracce della depoliticizzazione nel governo della città*, in V. Borghi, O. de Leonardis, G. Procacci (a cura di) «La ragione Politica », vol. II, Liguori, Napoli, pp. 135-167.

De Nardo A. (2018), *Uomini e boschi. Il bosco e le aree interne nella questione meridionale*, CLEAN Edizioni, Napoli.

De Rossi A. (2018), *L'inversione dello sguardo. Per una nuova rappresentazione territoriale del paese Italia*, in Id. (a cura di), *Riabitare l'Italia*, pp. 3-17.

Dematteis G. (1994), *Possibilità e limiti dello sviluppo locale*, «Sviluppo locale», n.1, pp. 10-30.

Dematteis G. (1999), *Sul crocevia della territorialità urbana*, in Dematteis G., Indovina F., Magnaghi A., Piroddi E., Scandurra E. e Secchi B., *I futuri della città. Tesi a confronto*, Franco Angeli Milano, pp. 117-128.

Dematteis G. (2013), *Montagna e aree interne nelle politiche di coesione territoriale italiane ed europee*, «Territorio », 66, pp. 7-15.

Dematteis G., Governa F. (2005), *Il territorio nello sviluppo locale. Il contributo del modello SLoT*, in Idd. (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Franco Angeli, Milano, pp. 15-39.

Dematteis M., Nardelli M. (2023), *Inverno liquido La crisi climatica, le terre alte e la fine della stagione dello sci di massa*, DeriveApprodi, Roma.

Dennis L. Meadows, Donella H. Meadows, Jørgen Randers, William W. Behrens (1972), *The Limits to Growth: A Report of the Club of Rome Project*, «The Predicament of Mankind», Universe Books, New York.

Deriu M., Leonardi M. (2020), *Dietro il velo della sostenibilità: l'inganno della green growth e le ragioni della decrescita*, «Critica Marxista», n.1, pp. 21-28.

Desideri C. (1980), *Programmazione Ed Enti Locali: Il Caso Delle Comunità Montane*, Edizioni di Comunità, Roma/Ivrea.

Desideri C. (2014), *La montagna nella legislazione italiana: dagli interventi di settore alla tutela del paesaggio*, «Agricoltura Istituzioni Mercati», 1.

Dipartimento della Protezione civile (22 agosto 2018), *I numeri del sisma in centro-Italia*, Dati aggiornati al 22 agosto 2018.

Dipartimento della Protezione civile (26 ottobre 2017), *Comunicato stampa, Terremoto Centro Italia: i numeri dell'emergenza a un anno dalle scosse del 26 e del 30 ottobre*.

Dipartimento della Protezione civile (febbraio 2017), *Dossier, Terremoto Centro Italia: un punto a sei mesi dall'inizio dell'emergenza*.

Dottori D. (2023), *L'effetto del sisma del Centro Italia sullo spopolamento dei territori colpiti*, «Questioni di Economia e Finanza» 755, Banca d'Italia.

Dühr S., Colomb C. e Nadin V. (2010), *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, Routledge, London.

Elias N. (1989), *Che cos'è la sociologia?*, Rosenber & Sellier, Torino.

Emidio di Treviri (2019), *Sul fronte del sisma. Un'inchiesta militante sul post-terremoto dell'Appennino centrale (2016-2017)*, DeriveApprodi, Roma.

Escobar A. (2005), *Immaginando un'era di postsviluppo*, in Malighetti R. (a cura di), *Oltre lo sviluppo. Le prospettive dell'antropologia*, Booklet, Milano.

Esposito F., Russo, Sargolini M., Sartori L., Virgili, V. (2017), *Per ricostruire meglio: un dialogo con Fabrizio Curcio*, in Esposito F., Russo M., Sargolini M., Sartori L.,

Virgili V. (a cura di), *Building Back Better: idee e percorsi per la costruzione di comunità resilienti*, p.p .180-184, Carocci, Roma.

Fama M. (2019), *Il "discorso dello sviluppo sostenibile" e l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Note da una prospettiva di ecologia-mondo*, «Sociologia urbana e rurale», n. 120, pp. 77-92.

Fama M. (2019), *Il "discorso dello sviluppo sostenibile" e l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Note da una prospettiva di ecologia-mondo*, «Sociologia Urbana e Rurale», n. 120, pp. 77-92.

Fanizza F. (2014), *L'abolizione delle province in Italia: riflessioni sull'autorità e la sua crisi*, Laterza & Figli Spa, Roma-Bari.

Ferlaino F. (2020), *Aree interne: l'evoluzione del quadro delle policies*, in Cois E., Pacetti V. (a cura di), *Territori in movimento. Esperienza Leader e progetti pilota per le Aree Interne*, Rosenberg & Sellier, Torino.

Ferrarotti F. (1961), *La sociologia come partecipazione e altri saggi*, Taylor, Torino.

Fiorentino G., Forte A., Pagano E., Sabetta F., Baggio C., Lavorato D., Nuti C., Santini S. (2017), *Damage patterns in the town of Amatrice after August 24th, 2016 Central Italy earthquakes*, «Bull Earthquake ENg». Springer, Berlino.

Foucault M. (1977), *Microfisica del potere: interventi politici*, Einaudi, Torino.

Frank A.G. (1968), *Lo sviluppo del sottosviluppo*, «Monthly Review», 5, pp.40-45.

Frank A.G. (1970), *Dalla dipendenza all'accumulazione. Una risposta ai miei critici*, «Problemi del socialismo», 10, pp. 536-558.

Fraschetti L., Lupia F., Storti D. (2017), *Le zone agricole soggette a limitazioni naturali nelle politiche comunitarie*, «Agriregionieuropa», 51 (13).

Freyssinet J. (1966), *Le concept de sous-développement*, Mouton, Paris-Le Haye.

Frigerio I., Mugnano S., Mattavelli M., De Amicis M. (2019), *Interazione spaziale tra vulnerabilità sociale e pericolosità sismica per la valutazione di scenari di rischio integrato*, Atti del XXXII, Congresso Geografico Italiano (Roma, 7-10 giugno 2017), (a cura di) Salvatori F., A.Ge.I., Roma, pp. 1207-1213.

Galtung, J., O'Brien, P., Preiswerk, R. (1980), *Self-Reliance. A strategy for development*, Bogle-L'Overture Publications Ltd, London.

Garrod B., Wornell R., Youell R. (2006), *Re - conceptualising rural resources as countryside capital: The case of rural tourism*, «Journal of Rural Studies», vol. 22, n1, pp.117-128.

Gaspari O. (1998), *L'Italia dei municipi. Il movimento comunale in età liberale (1879 - 1906)*, Donzelli Editore, Torino.

Gaspari O. (2015), *La “causa montana” nella Costituzione. La genesi del secondo comma dell’art. 44*, «Le Carte e la Storia», n. 2.

Gaudio G., Pesce A. (1977), *Prospettive e strumenti per le aree rurali: i Programmi Leader*, «La Questione Agraria», n. 66, pp. 141-168.

Geels, F. W. (2002), *Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: A multi-level perspective and a case-study*, «Research Policy », 31(8-9), pp. 1257–1274.

Geels, F. W., Schot, J. (2007), *Typology of sociotechnical transition pathways*, «Research Policy », 36-3, pp. 399–417.

Giampaolino L. (1993), *Il servizio nazionale di protezione civile. Commento alla L. 24 febbraio 1992*, n. 225, Milano.

Giannola A. (2014), *La Cassa: protagonista e strumento dello sviluppo*, «Quaderni della ricerca», Numero speciale (44).

Gibson, T. (2014), *Pathways for Transformation: Disaster risk management to enhance development goals*, UNISDR, B.P. Prepared for the 2015 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction.

Giovagnoli M. (2020), *I nodi dell’Appennino*, in Bindi L. (a cura di), *Le vie della transumanza. Un patrimonio bio-culturale per la rigenerazione territoriale*, Palladino Editore, Ripalimosani (CB), pp. 55-91.

Gobbi O. (2004), *Le terre collettive nell’esperienza delle comunanze agrarie marchigiane*, Archivio Scialoja-Bolla, n.2, 97-123.

Governa F. (1997), *Il milieu urbano. L’identità territoriale nei processi di sviluppo*, F. Angeli, Milano.

Governa F. (2014), *Tra geografia e politiche. Ripensare lo sviluppo locale*, Donzelli Editore, Roma.

Graham M.S. (2015), *Understanding tourism: Once more Greek philosophy to the rescue*, «Tourism Recreation Research», Vol.40, n.2.

Grasseni C. (2007), *La reinvenzione del cibo*, Quiedit, Verona.

Graziani A. (1979), Introduzione, in Graziani A. (a cura di), *L’economia italiana dal 1945 a oggi*, Il Mulino, Bologna.

Gualini E. (2001), *'New programming' and the influence of transnational discourses in the reform of regional policy in Italy*, «European Planning Studies», n. 9, pp. 755-71.

Guarino L., Menghi M., Sinisi F., Turchi A., Turco L. (2018), *La gestione dell'emergenza. politiche e pratiche nel terremoto di nessuno*, in (a cura di) Emidio di Treviri, *Sulle tracce dell'Appennino che cambia. Voci dalla ricerca sul post-terremoto del 2016-17*, DeriveApprodi, Roma.

Gudynas E. (2016), *Extractivismos en América del Sur: conceptos y efectos derrame. Mineração Na America do Sul. Neoextractivismo e lutas territoriais*, Annablume, Brasile.

Habermas J. Streeck, W., (2020), *Oltre l'austerità: Disputa sull'Europa*, Lit Edizioni, Roma.

Haider L. J., Schlüter, M. Folke, C., Reyers B. (2021), *Rethinking resilience and development: A coevolutionary perspective*, «Ambio», n. 50, Springer, New York.

Hardin G. (1968), *The tragedy of commons*, «Science», vol. 162, n. 3859, pp. 1243-1248.

Henke R. (2002), *Dalla riforma Mac Sharry ad Agenda 2000: il processo di greening della Pac*, «La Questione Agraria», 1, pp. 7-41.

Henke R. (2004), (a cura di) *Verso il riconoscimento di una agricoltura multifunzionale. Teorie, politiche, strumenti*, «Edizioni Scientifiche Italiane», Napoli.

Hodge Ian D., (1986), *The Scope and Context of Rural Development*, «European Review of Agricultural Economics, Foundation for the European Review of Agricultural Economics», n. 13, 1986.

Iacobucci D. (2021), *Spopolamento programmato e l'economia delle aree interne*, Corriere Adriatico, 30 giugno 2021.

INEA (2000), *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Verso la nuova programmazione 2000-2006. Rapporto 2000*, Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE, Roma.

Johnson C. L., Tunstall S. M., Penning-Roswell E. C. (2005), *Floods as catalysts for policy change: Historical lessons from England and Wales*, «International Journal of Water Resources Development», 21-4, pp. 561-575.

Kay, A. (2003), *Path Dependency and the CAP*, «Journal of European Public Policy», 10(3).

Kelman, I. (2017), *Linking disaster risk reduction, climate change, and the sustainable development goals*, «Disaster Prevention and Management», 26-3, pp. 254–258.

Kemp, R. P., Rip, A., e Schot, J. (2001), *Constructing Transition Paths Through the Management of Niches*, in Garud R., Karnoe P. (a cura di), *Path Dependence and Creation*» pp. 269-299, Lawrence Erlbaum.

Kettel, S. (2008), Does Depoliticisation Work? Evidence from Britain's Membership of the Exchange Rate Mechanism, 1990–92, «The British Journal of Politics & International Relations», 10,(4), pp. 630-48.

Kingdon, J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown, Boston.

Kreps G.A (1995), Excluded Perspectives in the Social Construction of Disaster: A response to Hewitt's Critique, «International Journal of Mass Emergencies and Disaster», vol.13 n.3, pp. 349-351.

Lanzara G. F. (1993), *Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni*, Il Mulino, Bologna.

Latouche S. (1993), *Il pianeta dei naufraghi. Saggio sul doposviluppo*, Bollati Boringhieri, Torino.

Latouche S. (2014), *La scommessa della decrescita*, Feltrinelli Editore, Milano.

Laurens S. (2015), *Les courtiers du capitalisme. Milieux 'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Agone, Marseille.

Leonardi E. (2013), *Quale ritorno? A quale terra?*, «Scienze del territorio», n. 1,

Leonardi E. (2017), *Lavoro Natura Valore. André Gorz tra marxismo e decrescita*, Orthotes, Nocera Inferiore (SA).

Leonardi E. (2019), *Carbon Trading Dogma: presupposti teorici e implicazioni pratiche dei mercati globali di emissioni di gas climalteranti*, «JURA GENTIUM», XVI, pp. 54 - 73.

Loorbach, D. (2010), *Transition management for sustainable development: A prescriptive, complexity-based governance framework*, «Governance», 23-1, pp. 161-183.

Losavio C. (2017), *L'incerto percorso della legislazione in favore della montagna in Italia e nuove prospettive di attenzione al "territorio"*, Franco Angeli, Milano.

Macchiavelli V., Olori D. (2019), *Grandi opere per ri-disegnare il territorio terremotato. Il "QuakeLab Center Vettore", paradigma della strategia d'investimenti*, «Scienze Del Territorio», 7, pp. 61-69.

Magnaghi A. (2005), Magnaghi A. (a cura di), *La rappresentazione identitaria del territorio. Atlanti, codici, figure, paradigmi per il progetto locale*, Alinea, Firenze.

Magnaghi A. (1998), *Il patrimonio territoriale: un codice genetico per lo sviluppo locale autosostenibile*, in Magnaghi, A. (a cura di), *Il territorio degli abitanti. Società locali e autosostenibilità*, Dunod Masson, Milano.

Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino.

Magnaghi A. (2014), *Il progetto della bioregione urbana: regole statutarie e elementi costruttivi*, Firenze University Press, Firenze, pp. 3-42.

Magnaghi A. (2015), *Mettere in comune il patrimonio territoriale: dalla partecipazione all'autogoverno*, «Glocale», n. 9-10.

Malighetti R. (2002), *Post-colonialismo e post-sviluppo: le lezioni dell'antropologia coloniale*, in «Antropologia», n. 2, pp.91-114.

Malighetti R. (2005), *Oltre lo sviluppo. Le prospettive dell'antropologia*, Booklet, Milano.

Mannakkara S., Wilkinson S. (2014), *Re-conceptualising "Building Back Better" to improve post-disaster recovery*, «International Journal of Managing Projects in Business».

Mantino F. (2015), *Da Rossi-Doria a oggi: come e perché cambiano le politiche per le aree interne*, in Meloni B. (2015), Meloni B. (a cura di), *Aree interne e progetti d'area*, Rosenberg e Sellier, Torino.

Mantino F. (2015), *La montagna e le aree interne tra passato e futuro. Una sfida per le politiche*, «AgiregioniEuropa», vol.9, n.34.

Manyena S. (2013), *Disaster event: Window of opportunity to implement global disaster policies?*, «Jamba: Journal of Disaster Risk Studies», 5-1, pp.1-10.

Marcantoni M., Baldi M. (2016), *La quota dello sviluppo : una nuova mappa socio-economica della montagna italiana*, Franco Angeli, Milano.

Marchetti M., Motta R., Pettenella D., Sallustio L., Vacchiano G. (2018), *Le foreste e il sistema foresta-legno in Italia: verso una nuova strategia per rispondere alle sfide interne e globali*, «Rivista di Selvicoltura ed Ecologia Forestale», n. 15, pp. 41-50.

Mariani E. (2022), *Abitare sospeso. Un'etnografia nel cratere dell'Italia centrale colpito dai terremoti del 2016-2017*, Tesi di Dottorato, Università degli studi di Urbino Carlo Bo.

Marino D., Giacco V., Giannelli A. (2017), *Le politiche per le aree interne nella dinamica dello sviluppo territoriale italiano*, in Marchetti M., Panunzi S., Pazzagli R. (a cura di), *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, pp. 111-123.

Massey D., Jess P. (2006), *Luoghi, culture e globalizzazione*, UTET Università.

Mastronardi L. (1996), *Funzioni e compiti delle Comunità Montane*, in Mastronardi L. (a cura di), *L'intervento pubblico per la montagna. Il caso del Molise*, RAISA CNR, Rubbettino, Soveria Mannelli.

Mastropaolo, A. (2011), *La democrazia è una causa persa? Paradossi di un'invenzione imperfetta*, Bollati Boringhieri, Torino.

McMichael P. (2019), *Lo sviluppo come progetto*, in Kothari A., Salleh A., Escobar A., Demaria F. e Acosta A. (a cura di), *Pluriverso. Dizionario del post-sviluppo*, pp. 71-74, Orthotes, Nocera Inferiore (SA).

Meier Gerald M., Seers D. (1988), *I pionieri dello sviluppo*, ASAL, Roma.

Mela A., Mugnano S., Olori D. (a cura di) (2017), *Territori vulnerabili. Verso una nuova sociologia dei disastri italiana*, FrancoAngeli, Milano.

Mela A., Falchetti C. (2017), *Disastri e dispersione delle comunità. Un caso marchigiano*, in Prisma Economia Società Lavoro, anno VIII, n. 3, FrancoAngeli, Milano.

Meloni P. (2010), *Politiche del valore ed estetiche del patrimonio enogastronomico nel senese*, «Lares, rivista quadrimestrale di studi demoetnoantropologici», Clemente P. (a cura di), n. 3.

Mills C. W. (1956), *The Power Elite*, Oxford University Press, Oxford.

Mohan G. (2006), *Beyond participation: strategies for deeper empowerment*, in Cooke B., Kothari U., eds. *Participation: The New Tyranny?*, pp. 153–167, Zed Books, London.

Moini G. (2012), *Teoria critica della partecipazione. Un approccio sociologico*, Franco Angeli, Roma.

Moini G., D'Albergo E. (2018), *Depoliticizzazione*, Bifulco L., Borghi V., Bricocoli M., Mauri D. (a cura di), *Azione Pubblica*, Mimesis, Milano.

Mol A. (2008), *The logic of care. Health and the problem of Patient Choice*, Routledge, Abingdon.

Mol A.P.J., Sonnenfeld D.A. (2000), in Mol A.P.J., Sonnenfeld D.A. (a cura di), *Ecological Modernisation Around the World: Perspectives and Critical Debates*, Routledge, London.

Moore J. (2015), *Ecologia-mondo e crisi del capitalismo. La fine della natura a buon mercato*, Ombre Corte, Verona.

Moore J. W. (2015), *Ecologia-mondo e crisi del capitalismo. La fine della natura a buon mercato*, Ombre Corte, Verona.

Motta R. (1998), *Protection forests in the European Alps: sustainability of non-intervention and minimal tending measures*, «IUFRO Inter-Divisional Seoul Conference», October 12–17, 1998, Seoul Korea, pp 224–231.

Murdoch J. (2000), *Networks. A new paradigm of rural development?*, «Journal of Rural Studies», vol. 16, pp. 407-419.

Myrdal G. (1971), *Saggio sulla povertà di undici paesi asiatici*, Il Saggiatore, Milano.

Nurkse R., (1953), *Problems of capital formation in underdeveloped countries*, Basil Blackwell Oxford.

Olori D. (2015), *Ricerca qualitativa, vulnerabilità e disastri. Note metodologiche*, in Saitta P. (a cura di), *Fukushima, Concordia e altre macerie. Vita quotidiana, resistenza e gestione del disastro*, Editpress, Firenze.

Olori D. (2021), *Ricominciare il discorso a partire dalle pratiche d'uso dei territori alti*, in Emidio di Treviri (a cura di), *Sulle tracce dell'Appennino che cambia. Voci dalla ricerca sul post-terremoto del 2016-17*, ilBeneComune, Isernia.

Olori D. (2023), *Il futuro non è scritto. Disastro, territori e organizzazione sociale*, Orthotes, Nocera Inferiore (SA).

Olori D., Alfano F. (2023), *Quanto vale quel bosco? Infrastrutture immateriali, mercato dei crediti di carbonio e ricadute territoriali*, in V. Borghi (a cura di), *Syndesis – Un mondo di infrastrutture*, Il Mulino, Bologna.

Olori D., Mariani E., (2022), *The rhetoric of development in rural areas: the branding places processes in the earthquake-affected Central Apennines*, «Fuori Luogo Rivista di Sociologia del Territorio, Turismo, Tecnologia – Special Issue Place Branding», vol. 13, n. 3.

Olori D., Oliviero F. S. (2022), *Beni Comuni Rurali: tra modelli di sviluppo e transizione ecologica*, «Culture della Sostenibilità – special issue», n. 29, 1-2022.

Osti G. (2000), *LEADER and partnerships: the case of Italy*, «Sociologia Ruralis », vol. 2, pp. 172-189.

Ostrom E. (2006), *Governare i beni collettivi*, Marsilio Editore, Venezia.

Palamoni G. M. (2017), *La governance dell'emergenza causata dalla sequenza sismica di Amatrice, Norcia, Visso: il principio di unitarietà e i dubbi sull'efficienza del modello commissariale*, Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino, n. 6.

Paulson S. (2014), *Political ecology*, D'Alisa G., Demaria F., Kallis G. (a cura di), *Degrowth. A Vocabulary in the new Era*, Routledge, London.

Pazzagli R. (2020), *Risalire: Dinamiche demografiche e tipologie del ritorno*, «Scienze Del Territorio», n. 9, pp. 40-49.

Pazzagli R. (2021), *Un paese di paesi. Luoghi e voci dell'Italia interna*, Edizioni Ets, Pisa.

Pazzagli R., Golino, A. (2015), *Storia dell'ambiente e percezione sociale delle calamità naturali. Il caso dell'alluvione di Firenze*, in Mela A., Mugnano S., Olori D., *Territori vulnerabili. Verso una nuova sociologia dei disastri italiana*, FrancoAngeli, Milano.

Pellizzoni L. (2011), *Conflitti ambientali. Esperti, politica, istituzioni nelle controversie ecologiche*, il Mulino, Bologna.

Pellizzoni L. (2019), *Politica, ontologie, ecologia*, in *Le parole e le cose*.

Pellizzoni L., Osti G. (2013), *Conflitti e ingiustizie ambientali nelle aree fragili. Una introduzione*, «Partecipazione e conflitto», 1, pp. 5-13.

Persi P. (2006), *Società e paesaggi nelle campagne dell'Italia Centrale: un'evoluzione senza ritorno*, «Estudios Sociales Contemporáneos», n. 1, pp. 45-62.

Pesaresi C. (2009), *I comuni del cratere, prima e dopo il terremoto del 2009. Considerazioni sui movimenti demografici in atto*, «Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia» 24(1), pp. 69-84.

Pettenella D. (2018), *Le foreste bruciano: un'occasione per riflettere su come gli italiani si rapportano con i propri boschi*, «Agriregionieuropa», n. 52.

Piccioni L. (2002), *Visioni e politiche della montagna nell'Italia repubblicana*, «Meridiana», 44, pp. 125-161.

Pine B. J., Gilmore J. H. (1999), *The experience economy: work is theater & every business a stage*, Harvard Business Press.

Poli D., Chiti M., Granatiero G., (2020), *L'approccio patrimoniale ai servizi ecosistemici, I servizi ecosistemici nella pianificazione bioregionale*, Firenze University Press, Firenze.

Prota F., Viesti G. (2013), *Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'Intervento straordinario*, Il Mulino, Bologna.

Pupo D'Andrea M.R. (2007), *Un'analisi degli effetti dell'applicazione in Italia di ipotesi alternative di pagamento unico "regionalizzato"*, «Pagri – Politica agricola internazionale», 4, pp. 22-35.

Quarantelli E.L. (2005), *A social science research agenda for disasters of the 21st century: Theoretical, Methodological And Empirical Issues And Their Professional*

Implementation, in Perry R.W., Quarantelli E.L., *What is a disaster? New answers to old questions*, Xlibris Publishers, Philadelphia.

Rabinowicz E. (1999), *Redesigning the CAP: What Can Agricultural Economic Research Contribute?*, «European Review of Agricultural Economics», 26, 3, pp. 265-281.

Randall A. (2002), *Valuing the Outputs of Multifunctional Agriculture*, «Euro-pean Review of Agricultural Economics», 29, 3, pp. 289-307.

Report Nevediversa (2022), *Il turismo invernale nell'epoca della transizione ecologica tra conflitti, discordanze e preoccupazioni, ma anche buone pratiche e nuove speranze*;

<https://www.legambiente.it/comunicati-stampa/nevediversa-2022-il-turismo-invernale-neller-a-dei-cambiamenti-climatici/>

Resta D. (1983), *Normazione d'urgenza: i poteri del commissario straordinario per il terremoto*, Padova, pp. 14-15.

Revet S. (2020), *Disasterland. An Ethnography of the International Disaster Community*, Palgrave Macmillan, Cham.

Reynaud C., Miccoli S., *Depopulation and the Aging Population: The Relationship in Italian Municipalities*, «Sustainability» 10(4).

Reynaud M., Miccoli S., Licari F., Ambrosetti E. (2020), *La crescita che non c'è: spopolamento e invecchiamento nelle aree terremotate*, «EyesReg» (1), numero speciale *Nuove sfide per lo sviluppo delle aree interne*.

Rist G. (1997), *Lo sviluppo. Storia di una credenza occidentale*, Bollati Boringhieri, Torino.

Rodriguez A., Sugranyes A. (2005), *Los con techo. Desafios de la politica de vivienda social*, Sur, Santiago de Chile.

Rossi-Doria M. (1958), *Dieci anni di politica agraria*, Laterza, Bari.

Rossi-Doria M. (1971), *Introduzione*, in Zeller A., *L'imbroglia agricolo del Mercato comune: una ricerca del gruppo Agenor*, Mondadori, Milano.

Rossi-Doria M. (1982), *Scritti sul Mezzogiorno*, Einaudi, Torino.

Rotmans J., Kemp R., Van Asselt M. (2001), *More evolution than revolution: transition management in public policy*, «Foresight-The journal of future studies, strategic thinking and policy», 3-1, pp. 15-31.

Rotondo F., Marinelli G., Domenella L.(2021), *Strategia Nazionale delle Aree Interne e programmi straordinari di ricostruzione post sisma 2016: una convergenza per*

rigenerare i territori fragili e marginalizzati dell'appennino centrale, «BDC. Bollettino del Centro Calza Bini» 21, 2, pp. 375-393.

Sabatini F. (2020), *Lo spazio pubblico nel post-sisma. Tra strategie di mercificazione e tentativi di riappropriazione nel caso di Amatrice*, «Geotema», n. 62, pp. 109-118.

Sachs W. (2010). *Introduction*, in W. Sachs (a cura di), *The Development Dictionary: a guide to knowledge as power*, Zed Books, London-New York.

Sallustio L., Simpatico A., Munafò M., Giancola C., Tognetti R., Vizzari M., Marchetti M. (2015), *Recent trends in forest cover changes: only positive implications?*, «L'Italia Forestale e Montana», 70, pp. 273-294.

Schneider F., Kallias G., Martinez-Alier J. (2010), *Crisis or opportunity? Economic degrowth for social equity and ecological sustainability*, «Journal of Cleaner Production», n. 18, pp. 511-518.

Scidà G. (2000), *Avventure e disavventure della sociologia dello sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.

Sckokai P., Moschini G. (1993), *Interventi disaccoppiati, riforma della Pac e redditi agricoli: un'analisi quantitativa*, «Rivista di Economia Agraria», n.3, pp. 391-412.

Sen A. (1999), *Development as Freedom*, Knopf Doubleday Publishing Group, New York.

Sen A. (2010), *L'idea di giustizia*, Oscar Mondadori, Segrate.

Sivini S. (2020), *Effetti del mainstream del LEADER sulle progettualità territoriali*, Cois E., Pacetti V. (a cura di), *Territori in movimento. Esperienza LEADER e Progetti Pilota per le Aree Interne*, Rosenberg & Sellier, Torino.

Simpson E. (2022), *Highways to the End of the World: Roads, Roadmen and Power in South Asia*, Hurst Publisher, London.

Smith, A., Grin, J. (2009), *Designing long-term policy: Rethinking transition management*, «Policy Sciences», 42-2, pp. 275-302.

Sotte F. (2016), *La Pac e le aree interne*, «Agriregionieuropa», 12, n.45.

Sotte F. (2017), *Il boomerang delle politiche che favoriscono la rendita*, «Agriregionieuropa», n. 49.

Sotte F. (2021), *La politica agricola europea. Storia e analisi*, Firenze University Press, Firenze.

Sotte F., *Da una Pac all'altra. Analisi e prospettive*, Lezione «Alessandro Bartola» 2014, Facoltà di Economia, Università Politecnica delle Marche, aprile 2014.

Steffen W., Richardson K., Rockström J., Cornell S. E., Fetzer I., Bennett E. M., Biggs R., Carpenter S. R., De Vries W., De Wit C. A., Folke C., Gerten D., Heinke J., Mace G. M., Persson L. M., Ramanathan V., Reyers B., Sörlin S., (2015), *Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet*, «Science», vol. 347.

Steffen W., Broadgate W., Deutsch L. M., Gaffney O. (2015), *The trajectory of the Anthropocene: the great acceleration*, «The Anthropocene Review», n. 2(1), pp. 81-98.

Stirling A. (1998), *Risk at a turning point?*, «Journal of Risk Research», n. 1.2, pp. 97-109.

Storti D. (1995), in Storti D. (a cura di), *Tipologie di aree rurali in Italia*, INEA, Roma.

Svampa M. (2011), *Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro eco-territorial*, in H. Alimonda (a cura di.), *La naturaleza Colonizada Ecología Política y Minería en América Latina*, Ediciones Ciccus/CLACSO, Buenos Aires.

Svampa M. (2021), *La critica Latinoamericana dello sviluppo*, in *Pluriverso. Dizionario del post-sviluppo*, Orthotes, Torino.

Svampa M. (2011), *Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales: ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas?*, in Grupo Permanente de Maristella Svampa Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Más allá del desarrollo. Abya Yala/Fundación Rosa Luxemburg, Quito, pp. 185-218.

Tarpino A. (2012), *Spaesati. Luoghi dell'Italia in abbandono tra memoria e futuro*, Einaudi, Torino.

Tarpino A. (2016), *Il paesaggio fragile. L'Italia vista dai margini*, Einaudi, Torino.

Teti V. (2017), *Quel che resta. L'Italia dei paesi, tra abbandoni e ritorni*, Donzelli Editore, Roma.

Thévenot L., *Autorità e poteri alla prova della critica. L'oppressione del governo orientato all'obiettivo. Commenti di Roberta Sassatelli e Giovanni Semi*, in «Rassegna Italiana di Sociologia, Rivista trimestrale fondata da Camillo Pellizzi», 4/2010, pp. 627-660.

Tino P. (2004), *I frutti di Demetra*, «Bollettino di storia e ambiente», n. 1.

Triglia C. (1986), *Grandi partiti e piccole imprese*, Il Mulino, Bologna.

Triglia C. (2005), *Sviluppo Locale. Progetto per l'Italia*, Laterza, Bari.

Turco A. (2012), *Turismo e territorialità*, Unicopli, Milano.

Valcárcel M. (2006), *Genesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*, «Pontificia Universidad Católica de Perú», pp. 1-40.

Van Aken M. (2018), *Coltivare cibo baladii in Palestina, le politiche della natura, tra terra e aria*, «Antropologia pubblica», 4(1).

Vanni F. (2014), *Verso una Pac più verde?*, «Agriregionieuropa», anno 10, n. 38.

Varotto M. (2020), *Montagne di mezzo. Una nuova geografia*, Einaudi, Torino.

Vasta A., Figueiredo E., Valente S., Vihinen H. and Nieto-Romero M. (2019), *Place-Based Policies for Sustainability and Rural Development: The Case of a Portuguese Village "Spun"*, «Traditional Linen. Social Sciences», n.8, pp. 1-17.

Vecchio B., Piussi P., Armiero M. (2002), *L'uso del bosco e degli incolti*, in Cianferoni R., Ciuffoletti Z., Rombai L. (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana - L'età contemporanea. Dalle «rivoluzioni agronomiche» alle trasformazioni del Novecento*, Edizioni Polistampa, Firenze.

Velasquez B., (2004), *Multifunzionalità: definizione, aspetti tecnico-economici e strumenti*, in *Verso il riconoscimento di una agricoltura multifunzionale. Teorie, politiche, strumenti*, INEA, Edizioni Scientifiche Italiane.

Velázquez B. (2001), *Il concetto di multifunzionalità in agricoltura: una rassegna*, «La Questione Agraria», 3, pp. 75-112.

Vendemmia B., Pucci P., Beria P. (2022), *Per una geografia delle aree marginali in Italia. Una riflessione critica sulla classificazione delle aree interne*, Franco Angeli, Milano.

Vitale A. (1998), *I paradigmi dello sviluppo. Le teorie della dipendenza della regolazione e dell'economia mondo*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.

Wallerstein I. (1974), *The rise and the future demise of the world capitalist system: concepts and comparative analysis*, «Comparative studies in society and history», 1974, XVI, pp. 387-415.

Weber M. (1993), *Storia economica. Linee di una storia universale dell'economia e della società*, Donzelli, Roma.

Wilches-Chaux G. (1993), *La vulnerabilidad global*, in Maskrey A. (a cura di), *Los desastres no son naturales*, RED, Bogotá.

