

**IX tavolo dei Contratti di fiume**  
**Venezia 18/19 novembre 2014**

*Lectio magistralis*

**Alberto Magnaghi**

**I contratti di fiume in Italia: la ricerca-azione, fra regole e progetti**

(bozza)

***Le emergenze***

Fra le varie emergenze (e relative politiche emergenziali) con cui devono fare i conti i Contratti di fiume in Italia ne sottolineo due che rischiano di inficiare alla radice l'efficacia dei Contratti stessi: la gravità della crisi ambientale e lo stato sempre più comatoso del governo del territorio, della pianificazione e delle sue regole.

***1) la crisi ambientale del modello insediativo italiano***

*“Siamo un popolo di montagna che si crede di pianura “(Marco Paolini)*

Il sistema geograficamente ravvicinato e direttamente interconnesso montagna/ collina/ pianura è la *struttura dominante* del territorio nazionale (montagna e collina 35,2%+ 41,%, 76,2% del territorio), comprese le isole: sistema delle valli alpine /pianura padana; sistema appenninico, valli, piani interne; entroterra costieri/costa. Questa peculiarità della struttura idrogeomorfologica italiana rispetto al contesto europeo, assume una rilevanza specifica nell'amplificare localmente gli effetti dei cambiamenti climatici. Questi cambiamenti comportano eventi meteorologici violenti e imprevedibilmente localizzati, che si scaricano su un sistema fragile nel quale le relazioni montagna- collina -pianura sono dirette, spazialmente circoscritte, fortemente interdipendenti anche temporalmente.

Sull'acuirsi di queste criticità “strutturali” si sono sovrapposte, moltiplicandone in modo ecocatastrofico l'effetto, le criticità prodotte dal modello insediativo della civilizzazione urbano industriale con due processi interagenti (sinergia negativa) sui singoli sottosistemi:

- a) lo spopolamento della montagna, delle aree interne alpine e appenniniche;
- b) le urbanizzazioni (e relative impermeabilizzazioni) di vaste aree vallive e di pianura, con l'occupazione delle aree di pertinenza fluviale e la canalizzazioni/tombatura degli alvei

Dunque la combinazione delle peculiarità idrogeomorfologiche, degli eventi climatici estremi, e delle azioni antropiche hanno determinato *l'altissima e generalizzata fragilità del territorio*. In questo contesto di sinergie negative, non si tratta più di censire particolari “aree a rischio” su cui intervenire con progetti di emergenza o attuazione di elenchi nazionali di singole opere, ma di considerare a rischio (come stiamo statisticamente verificando) *l'intero sistema territoriale italiano*; non più dunque da trattare con programmi settoriali e puntiformi, ma con *regole e progetti integrati* che riguardano l'*unitarietà* dei suoi sottosistemi montagna-collina-pianura: bacini idrografici, nodi orografici e sistemi vallivi, entroterra e sistemi costieri.

Ciò rafforza ancor più la necessità del passaggio *dalle emergenze alla prevenzione*, con una scienza del territorio e una cultura della pianificazione che producano una nuova civilizzazione idraulica finalizzata ad assumere il territorio innanzitutto come luogo di produzione e riproduzione della vita materiale delle popolazioni, ma anche come principale soggetto patrimoniale per la produzione di ricchezza durevole e sostenibile. Si tratta innanzitutto di un problema culturale da interiorizzare *in generalis* nella ricerca di nuove

strategie integrate di intervento, che nelle regole della pianificazione e dei progetti territoriali.

## **2) La crisi della pianificazione e del governo pubblico del territorio**

*“Fino a che la difesa della natura e del suolo non diventerà la base della pianificazione del territorio, fino a che questo non sarà considerato patrimonio comune (anziché *res nullius*, come è stato finora), continueremo a contare le morti e le distruzioni. Ma intanto questa Italia, sempre pronta a invocare la propria “povertà” per non fare le cose indispensabili, ha stanziato la settimana scorsa altri 5000 miliardi di lire per costruire nuove autostrade”*(Antonio Cederna, Corriere della Sera, 3/1/1973)

A fronte di questa urgenza di rafforzamento delle linee strategiche e degli strumenti di governo integrato del territorio assistiamo al contrario ad un percorso di smobilitazione degli strumenti di controllo pubblico del territorio: dal PdL nazionale sul governo del territorio, al Decreto sblocca Italia, al ritardo delle applicazioni del Codice per i piani paesaggistici (vedasi appello in proposito della Società dei territorialisti).

A parte alcune iniziative in controtendenza (come la nuova legge regionale di Governo del territorio della Toscana che blocca il consumo di suolo e introduce azioni di prevenzione dal rischio idrogeologico nei piani urbanistici), tutto va nella direzione di una crescente centralizzazione delle politiche territoriali (riducendo i ruoli di governo del territorio da parte delle Regioni); e verso una crescente centralità e dei grandi soggetti economico/finanziari e dei proprietari nella definizione delle scelte territoriali, con una crescente subalternità del ruolo di ruolo degli enti pubblici territoriali e del loro governo.

Con la conseguente marginalizzazione di regole generali di buon governo gestite dagli enti pubblici, il bene comune territorio è sempre più considerato risultante casuale e secondaria di scelte economiche dei grandi gruppi economico/finanziari dell'industria, dell'agricoltura, delle infrastrutture, del commercio, delle escavazione e così via (vedi le reazioni violente di questi settori ai recenti Piani paesaggistici della Puglia e della Toscana).

Questo secondo elemento di crisi richiede in controtendenza di rafforzare le esperienze di crescita della *cittadinanza attiva* e le funzioni di *autogoverno* delle comunità locali, a partire dai Contratti di fiume.

### ***Dalle emergenze alla prevenzione***

Questi elementi di criticità impongono dunque che il passaggio dalle politiche di emergenza alla prevenzione avvenga impostando programmi strategici integrati *su due fronti*:

- a) la costruzione di processi di empowerment delle comunità locali per attivare forme dirette e condivise di presidio e cura del territorio da parte degli abitanti/produttori, che realizzino la manutenzione e la valorizzazione del territorio come bene comune contro il rischio ambientale generalizzato;
- b) la costruzione di regole statutarie (a livello regionale e locale) per definire socialmente le condizioni di buon governo pubblico degli insediamenti, contro l'appropriazione privatistica del bene comune territorio.

E' evidente infatti che le forme contrattuali di pianificazione partecipata messi atto in questi anni a livello locale, come i Contratti di fiume, non sono stati in grado di determinare regole generali di buon governo in grado di affrontare la dimensione nazionale e regionale della grave emergenza ambientale; d'altra parte le regole statutarie e piani istituzionali divengono vincoli astratti se non accompagnati da processi di produzione sociale dei piani e dei progetti

di trasformazione, che garantiscano la cura capillare e ordinaria del territorio. Dunque la sinergia fra i due fronti di azione (regole statutarie e progetti locali) è essenziale al buon esito di entrambi.

### ***I contratti di fiume: l'avvio di una battaglia su due fronti per superare le politiche dell'emergenza.***

I Contratti di fiume italiani esemplificano bene la necessità di questo doppio livello dell'azione strategica:

- a) *l'estensione in atto della dimensione contrattuale, pattizia partecipata, da singoli elementi verso l'autogoverno dei beni comuni territoriali da parte delle comunità locali;*
- b) *la ricerca di regole e statuti, scientificamente fondati, per stabilire su tutto il territorio i prerequisiti ambientali dell'insediamento umano, cornici "costituzionali" per l'autogoverno locale*

Possono sembrare due direzioni di marcia contraddittorie: l'una verso la risoluzione comunitaria e locale dei problemi di cura del territorio (*bottom up*); l'altra verso un sistema di regole sottratte alla pianificazione locale, come *prerequisiti* della capacità autoriproduttiva dei sistemi insediativi (*top down*).

Ma si tratta al contrario di *complementarietà* necessarie, data la gravità della *concorrenza negativa* degli elementi di contesto richiamati: la generalizzazione del dissesto, del degrado e del rischio e la privatizzazione delle politiche di governo del territorio.

- a) la prima direzione di marcia è quella ben esemplificata dall'estensione in atto, in tutti gli esempi testimoniati in questo IX Tavolo, della *forma contrattuale e partecipata* del governo del territorio dal basso (come intreccio di rappresentanze di interessi e forme strutturali di democrazia partecipativa applicate a regole e obiettivi condivisi), dalle riviere fluviali, alle foci, alle falde, ai laghi, ai parchi agricoli perifluviali, ai sottobacini, ai sistemi vallivi, ai progetti di paesaggio, alle montagne (esempio del Contratto di foresta dell'Alto Bradano in Basilicata-vedi paper sezione A- e della "Foresta modello della montagna fiorentina" dove la pluralità di attori pubblici, privati e associativi per la riqualificazione multifunzionale e sostenibile del bosco ne fa un vero e proprio "Contratto" per la gestione dal basso del territorio<sup>1</sup>) in un percorso che progressivamente investe e integra tutti i settori di governo del territorio.

La forma contrattuale e partecipativa come forma ordinaria di governo del territorio, estesa in particolare alle politiche di rivitalizzazione delle aree interne, può accompagnare dunque la crescita della cittadinanza attiva verso modelli socioeconomici di cura e valorizzazione del patrimonio attraverso forme di autogoverno sociale del territorio stesso; contribuendo con la risalita dei contratti ai sottobacini nelle aree montane, al ripopolamento della montagna come condizione prioritaria degli equilibri idrogeomorfologici e ambientali fra montagna, collina e pianura.

- b) la seconda direzione dovrebbe realizzare la *cornice statutaria*, le precondizioni "costituzionali" dell'esercizio dell'autogoverno territoriale.<sup>2</sup>

Queste precondizioni, che si intravedono anche nelle ricerche avviate "a monte" dei contratti (alcune delle quali premiate da questo IX Tavolo), dovrebbero essere

---

<sup>1</sup><http://www.forestamodellomontagnefiorentine.org/64/it/>

<sup>2</sup>vedi in proposito. A. Magnaghi, *Contratti di fiume e pianificazione: uno strumento innovativo per il governo del territorio*, in M. Bastiani (a cura di) *Contratti di fiume*, Flaccovio editore, Palermo 2011

costituite da regole che scaturiscono dal passaggio da saperi settoriali e azioni conseguenti a ricomposizioni multidisciplinari di una scienza del territorio che sappia far interagire saperi idrogeomorfologici, ecologici, urbanistici, agroforestali che dettino, in forme statutarie, i “confini” dell’azione antropica nei diversi settori, per passare appunto dall’agire “ex post “ per emergenze” verso la prevenzione, l’argomento di queste due giornate.

Di queste regole, frutto di una *nuova scienza integrata del territorio*, c’è estrema urgenza. Si verifica infatti una drammatica sproporzione, una schizofrenia insostenibile fra le migliaia di regole igienico sanitarie, ad esempio, per la vendita delle uova, di un dentifricio, l’installazione di un impianto elettrico (ovvero scienza e tecnologia incorporata nel prodotto per eliminare il rischio nell’uso) e l’assenza totale di scienza incorporata nel “prodotto territorio” come luogo di vita delle popolazioni, la cui “produzione” è invece frutto della sommatoria di interessi settoriali e privatistici dall’esito casuale e incontrollato, molte volte criminale, trattandosi di vite umane.

*Ovvero di cibo in scatola non si può morire, ma di territorio si.*

Occorre dunque produrre un quadro di regole generali (a livello nazionale e regionale) socialmente condivise dai vari attori che attraverso l’autogoverno perseguono progetti di valorizzazione del bene comune territorio.

Esempi recenti di piani e progetti in questa direzione: le quattro invarianti strutturali del piano paesaggistico della Toscana che integrano regole per gli equilibri idrogeomorfologici e ecologici, con le regole per gli insediamenti e per i sistemi agroforestali; il progetto per la sicurezza strategica del territorio del CIST (Centro interuniversitario di Scienze del territorio delle Università toscane) che propone un sistema integrato di regole idrauliche, ecologiche, urbanistiche, agroforestali, energetiche, verso un governo integrato e partecipato del bacino idrografico.

La costruzione di queste regole non può seguire i tempi interni, limitati dei piani; né può essere prodotta all’interno delle singole esperienze di pianificazione locale contrattuale e partecipata. Essa richiede tempi più lunghi, ricerche multidisciplinari e verifiche sociali di una certa complessità e multiscalarità. Richiede dunque percorsi e istituti autonomi per la loro formazione e gestione.

In questa direzione vanno anche alcune esperienze di ricerca multidisciplinare nelle università, le potenziali funzioni degli osservatori regionali e locali del paesaggio; lo sviluppo delle ricerche-azione sui contratti di fiume (testimoniate dai paper della sezione A) che affrontano insieme la ricomposizione multidisciplinare dei saperi e la ricomposizione intersettoriale delle azioni; lo sviluppo delle ricerche di storia del territorio in chiave patrimoniale che evidenziano le *invarianti strutturali* dei processi di territorializzazione e di coevoluzione di lunga durata fra insediamento e ambiente, quali quelle che si stanno avviando fra archeologi, storici, idrogeologi, ingegneri idraulici, agronomi e urbanisti nell’ambito della Società dei territorialisti.<sup>3</sup>

### ***Verso un rapporto sinergico fra ricerca e azione***

I percorsi che ho delineato ipotizzano una risposta alle criticità concorrenti di contesto che ho sopra esposto, attraverso l’elaborazione regole statutarie multisettoriali che affrontino l’intero territorio nazionale come struttura ad alto rischio per la riproduzione della vita materiale, a causa del sommarsi in sinergia negativa di elementi naturali e antropici: una produzione di regole che richiede sviluppo di ricerca per una nuova scienza integrata del territorio, oggi frammentata in mille rivoli delle specializzazioni disciplinari.

---

<sup>3</sup> [www.societadeiterrorialisti.it](http://www.societadeiterrorialisti.it)

Si tratta dunque, di scrivere, metaforicamente, una “costituzione” del territorio entro la cui cornice di regole possano crescere processi di autogoverno delle comunità locali verso l’autosostenibilità, in forme contrattuali, via via coinvolgenti tutti gli elementi costruttivi che garantiscono il funzionamento di una “bioregione urbana”, che sono: i saperi contestuali e esperti che evidenziano i valori patrimoniali del territorio; i prerequisiti ambientali dell’insediamento (equilibri idrogeomorfologici, continuità delle reti ecologiche) il carattere policentrico, non gerarchico delle reti di città in equilibrio con i loro sistemi ambientali; lo sviluppo di sistemi socioeconomici a base locale fondati sulla valorizzazione del patrimonio; la costruzione di sistemi energetici locali di fonti rinnovabili; la multifunzionalità dei sistemi agroforestali verso la rigenerazione delle città e verso il ripopolamento delle montagne; lo sviluppo delle comunità locali verso forme di autogoverno dei beni comuni.<sup>4</sup>

La attuale generazione dei Contratti di fiume in Italia allude a questa direzione di marcia, suggerendo strategie verso la ricerca di regole *integrate* di buon governo del territorio da una parte (il territorio per gli abitanti è uno, indivisibile); dall’altra proponendo azioni per estendere la forma contrattuale e partecipata dell’azione sociale di governo, dal fiume all’intero territorio della comunità locale, verso l’autogoverno.

I recenti riconoscimenti dei CdF come strumento di pianificazione integrata da parte di Ministeri e Regioni, la recente nascita della “Coalizione per la prevenzione del rischio idrogeologico”<sup>5</sup> e la promozione nelle università di ricerche-azione connesse possono andare in questa doppia direzione strategica, della costruzione di sinergie fra regole generali e progetti locali.

---

<sup>4</sup> per una trattazione della bioregione urbana vedi: A. Magnaghi, *La regola e il progetto. Un approccio bioregionalista alla pianificazione territoriale*, Firenze University Press, Firenze 2014

<sup>5</sup> [www.edilportale.com](http://www.edilportale.com); [www.legambiente.it](http://www.legambiente.it)