



La costruzione sociale del patrimonio e il ruolo della pianificazione territoriale e urbanistica

Alberto Budoni

Università degli Studi di Roma La Sapienza
Dipartimento Ingegneria Civile, Edile e Ambientale
Email: alberto.budoni@uniroma1.it
Tel. 349.5206405

Abstract

I valori patrimoniali del territorio dovrebbero essere definiti all'interno del suo statuto, tuttavia un prodotto di questo tipo sottintende l'azione di una cittadinanza caratterizzata da virtù civica. In contesti problematici, tra cui interessante è il caso dell'Agro Pontino, la costruzione sociale dei valori patrimoniali del territorio diventa elemento necessario e strategico per i processi di piano, propedeutico ad un loro sviluppo efficace. Al di là degli specifici contesti, la pianificazione territoriale e urbanistica se vuole avere ancora un ruolo deve produrre più cultura del territorio, anche fuori dalle urgenze dei processi di piano. Due appaiono le direttrici di lavoro più promettenti: la costruzione inter e transdisciplinare delle invarianti strutturali; lo studio delle interazioni che gli attori intrattengono con le parti del territorio di cui dispongono attraverso titoli proprietari o di gestione, seguendo il percorso di Elinor Ostrom. La sintesi di questi due ambiti di ricerca fornisce la base informativa e interpretativa su cui principalmente l'Università pubblica può chiamare la società civile del territorio alla costruzione interattiva di carte dei valori patrimoniali.

Valori patrimoniali e virtù civica

Nel corso dei due ultimi decenni si è sempre più affermata nella pianificazione territoriale e urbanistica del nostro paese una visione ampia, interessata alle problematiche delle trasformazioni territoriali nel loro complesso piuttosto che alla compartimentazione specialistica. Di conseguenza l'interdisciplinarietà appare sempre più un obiettivo implicito, o meglio un requisito insostituibile nelle pratiche di pianificazione dove una sensibilità diffusa anche non tecnica e culturalmente trasversale ha assunto come orizzonte il concetto di governo del territorio. In questo orizzonte l'integrazione è diventata una delle parole chiave per caratterizzare lo sforzo di costruire nuovi tipi di piano capaci di superare le tradizionali settorializzazioni provenienti dalla normativa e dai vari giochi professionali ed accademici. È significativo sottolineare che

“Nelle esperienze più avanzate di questi approcci integrati, lo statuto del territorio tende a configurarsi come un atto costituzionale condiviso che definisce l'identità di una società locale regionale e che ha durata di elaborazione e di esistenza più lunga dei singoli piani. Se è prodotto socialmente, esso non è atto conservativo dell'identità storica, ma è un atto costituente dell'identità collettiva che definisce i valori patrimoniali del territorio come bene comune e che definisce i caratteri dinamici del proprio futuro”. (Magnaghi, 2011; p.9).

Lo statuto del territorio, dunque, come prodotto di un'interazione tra abitanti, stakeholders, tecnici e decisori con una portata più ampia del piano in cui nasce e che individua e fissa i valori patrimoniali del territorio. Valori determinati non solo in quanto attributi di parti separate ma anche come espressione delle relazioni tra le stesse parti che fanno del territorio un sistema complesso. Proprio la consapevolezza di questa irriducibile complessità è condizione fondante per definirlo bene comune mentre del tutto opposta è l'idea di una possibile infinita scomposizione del territorio in entità separate gestibili attraverso un esercizio proprietario esclusivo. Insieme a questa visione scientifico-culturale, per giungere ad uno statuto del territorio davvero espressione

dell'interazione tra gli attori, occorre che questi ultimi esprimano nello stesso tempo impegno politico e volontà di mettere in gioco le proprie risorse personali, in altre parole siano orientati ad un ideale di virtù civica. Esaminando le due condizioni, visione sistemica e virtù civica, si può senza dubbio affermare che la prima ha meno problemi della seconda a verificarsi. Dal punto di vista culturale esiste ormai una sufficiente acquisizione anche nel senso comune delle problematiche di interrelazione tra le risorse, semmai la questione più grave, come già detto, è l'integrazione dei diversi apparati disciplinari che aspirano ad assumere ruoli egemoni piuttosto che ad impegnarsi per l'integrazione. Invece la virtù civica può aversi in alcune situazioni ma non si può pensare di trovarla sempre o di poterla sollecitare con la certezza di ottenere dei risultati. In realtà nelle comunità locali convivono diversi modi di rapportarsi al territorio:

“attorno alle questioni eco-territoriali oggi si confrontano due pratiche eterogenee e contrastanti della cittadinanza: una orientata a esercitare la libertà come qualcosa di simile alla ‘virtù civica’, l'altra tendente al perseguimento di interessi intesi come ‘titoli’ sufficienti a far valere dei diritti. Senza una forte legittimazione – sostanziale e formale, politica e giuridica – della prima idea di cittadinanza, senza il superamento della sua subordinazione allo schema del confronto fra interessi, sarà inevitabile, da un lato, che essa continui a risultare di fatto ‘abusiva’ o politicamente ‘incongrua’ dall'altro, che il territorio stesso continui a rappresentare la posta in gioco di una contesa più che un bene comune di cui prendersi cura”. (Marzocca, 2011; p.10).

D'altra parte, nella contrapposizione all'egemonia etico-politica del liberalismo, e negli ultimi decenni del neoliberalismo, suoi principali affossatori (Marzocca, 2011), la 'virtù civica' non si esprime con caratteristiche univoche. Esistono modi diversi di declinare le idee di cittadinanza e alcune di queste non possono essere definite virtuose nei confronti del territorio.

I territori “difficili” e il passaggio da partecipazione a interazione

Il territorio Pontino, la parte settentrionale della Provincia di Latina caratterizzata dalla bonifica integrale del regime fascista, rappresenta un caso di studio interessante per evidenziare che insieme alle prevalenti dinamiche di trasformazione neo liberiste convivono forme di cittadinanza virtuose e non. Come noto, la cosiddetta “redenzione” dell'agro pontino (Folchi, 2000) ha rappresentato una tra le più significative realizzazioni del fascismo, esaltata dal regime come esempio di modernità ed efficienza ed ancora oggi evocata in questo senso dai nostalgici di quel periodo. Con la bonifica integrale si affermava una nuova concezione in cui le acquisizioni raggiunte in ambito scientifico e tecnologico soprattutto nei settori idraulico, agrario, sanitario (Jacobelli, Fasolino, 2003) si fondevano con l'idea di sviluppo del regime basata su ruralizzazione e controllo sociale coercitivo dei movimenti migratori che trovavano attuazione nell'antiurbanesimo e nella colonizzazione. L'assetto dell'Agro Pontino determinato dalla bonifica, con la sua regimazione idraulica, l'organizzazione podereale dell'Opera Nazionale Combattenti, le città di fondazione, ha costituito per alcuni un'utopia realizzata e per molti l'idea di una frontiera raggiunta dal progresso legato al dominio dell'uomo sulla natura, in particolare alla sconfitta della malaria. Al di là delle nostalgiche strumentalizzazioni politiche, il rapporto tra abitanti e territorio è fortemente caratterizzato dai tragici ideali di sviluppo del novecento e legato a strutture insediative che ormai storicizzate costituiscono dei riferimenti identitari. Così è molto facile far apprezzare come patrimonio storico i segni lasciati dalla bonifica ma molto difficile e motivo di conflitto far riflettere sull'importanza delle selve di Terracina e di Cisterna che costituivano un ecosistema ricchissimo di biodiversità unico in Europa e che la bonifica integrale ha distrutto lasciandoci solo il relitto della Foresta del Parco Nazionale del Circeo. Dunque un territorio problematico, emblematicamente rappresentato dal successo più che dal contenuto del romanzo di Pennacchi “Canale Mussolini” (Pennacchi 2010), ma certamente non appiattito sulle politiche neoliberali nonostante siano orientate in questo senso la maggior parte delle più importanti amministrazioni locali¹. È significativo in questo senso che nella provincia di Latina non sia mai stato approvato un piano provinciale d'area vasta nonostante, o forse sarebbe meglio dire per la presenza di notevoli valori storico, paesaggistici, naturalistici e forti processi di trasformazione e diffusione insediativa che hanno profondamente alterato i già delicati equilibri idrogeologici introdotti dalla bonifica integrale. Del resto la provincia di Latina non brilla certo per dinamicità nemmeno a livello di piani comunali, soprattutto di quelli generali in cui si devono affrontare disegni di futuro troppo impegnativi per molti amministratori che preferiscono strumenti di livello attuativo più facili da gestire. Il risultato di queste politiche è l'affossamento della discussione pubblica sulle linee generali di assetto del territorio che, indipendentemente dall'efficacia dei piani, trova comunque un punto di riferimento nel loro succedersi e rinnovarsi. Tuttavia, in contesti problematici come quello del territorio Pontino a cui fanno

¹ E' bene ricordare che nel territorio Pontino si è sviluppato un radicato movimento di protesta contro Acqualatina, società di gestione dell'A.T.O. provinciale, che ha contribuito in modo significativo al risultato del referendum sull'acqua pubblica.

riscontro tante situazioni analoghe soprattutto nel mezzogiorno d'Italia², il rinnovamento dei piani, ammesso che si riesca ad avere, non rappresenta una strada sicura per fare del territorio qualcosa di diverso da una miniera di risorse da saccheggiare. L'urgenza nei tempi di implementazione dei piani, la forte conflittualità che caratterizza le questioni di trasformazione del territorio, la necessità di mantenere-acquisire consenso da parte di una classe politica che è sempre più espressione di apparati a cui occorrono risorse e quindi posti di gestione con connesso carrierismo personale, non favoriscono di certo processi di pianificazione coraggiosi. Coraggiosi significa centrati sul dibattito pubblico, cioè programmaticamente incerti negli esiti finali proprio perché realmente aperti all'interazione e non solo ad una partecipazione spesso molto sbandierata e in realtà uno strumento di facciata avvilente per chi vi collabora. Il coraggio che manca, soprattutto nello scombinare le carte delle relazioni tra gli attori che contano, è determinante per innescare processi di riscoperta del territorio da parte dei suoi abitanti e favorire forme di cura più concreta e sentita. Per questo motivo se la pianificazione territoriale e urbanistica vuole avere davvero un ruolo sui valori patrimoniali deve produrre più cultura del territorio, rinnovando le proprie direttrici di ricerca anche fuori dalle urgenze dei processi di piano, con un approccio di maggiore disincanto nel passaggio da partecipazione a interazione. Le possibilità della rete internet di poter offrire informazioni anche di tipo tecnico (basi di dati, cartografie ecc.) e di renderle disponibili per una loro manipolazione in rete adeguando appositamente gli strumenti tipici dei social network, costituisce ormai una realtà concreta che insieme alle tradizionali modalità di incontro e discussione consente di entrare in relazione con gli abitanti di un territorio in modo più esteso e nello stesso tempo più rispettoso delle differenze. Fuori da ogni illusoria e distorta prospettiva palinogenetica che tradizionalmente ha consentito l'ambiguo baratto tra crescita socio-culturale generata da un processo di pianificazione partecipato e strumentalità delle organizzazioni partitiche, l'informazione e l'interazione in rete sulle problematiche del territorio diventa prima di tutto uno strumento di empowerment, capace di concentrare l'attenzione sui valori patrimoniali prima che sul loro uso. In altre parole, si tratta di andare nella direzione opposta al marketing territoriale, evidenziando ciò che per il mercato, ma sarebbe meglio dire per le categorie economiche, può essere privo di senso. Due appaiono le direttrici di lavoro più promettenti.

Interdisciplinarietà e transdisciplinarietà

La prima direttrice riguarda la costruzione inter e transdisciplinare delle invarianti strutturali. Superare i diversi steccati disciplinari, come si è detto, è una missione implicita nell'attività della pianificazione territoriale e urbanistica ma anche un problema non risolto. La spinta agli specialismi e alla settorializzazione di competenze e piani può essere vista come connaturata alla dinamica accademica e professionale indotta dalla supremazia della tecnoscienza del mondo occidentalizzato. Per far dialogare le diverse discipline occorre dunque uno specifico sforzo legato in genere ad una sensibilità-affinità etico politica dei dialoganti. Tuttavia il risultato di questo dialogo, che potremmo chiamare inter-disciplinare, è certamente di aiuto ma non sufficiente. È quanto si osserva nelle buone pratiche di pianificazione in cui si fa questo sforzo che nella maggior parte dei casi, pur offrendo spunti di interrelazione, rimane confinato nella giustapposizione di "contributi esperti". Si formano così nei processi di pianificazione notevoli apparati analitici a cui corrisponde solo una scarsa integrazione e la definizione del patrimonio territoriale avviene soprattutto per somma di valori e non per una loro reinterpretazione condivisa. Si rende necessario andare oltre attraverso un approccio transdisciplinare che attraversi gli steccati e non si limiti ad un dialogo solo sulla loro superficie. Nella consapevolezza postmoderna dell'impossibilità di un metalinguaggio unificante e della necessità di una conoscenza dialogica e interpretativa, il modo di approfondire il confronto tra discipline che si occupano del territorio dovrebbe partire dagli oggetti del territorio e dalle loro connessioni. Come indicato da Bruno Latour (Latour 1995) andare nella direzione di un "Parlamento delle cose" può aiutare a superare le dicotomie della modernità che sono allo stesso tempo causa ed effetto della segmentazione del sapere e dell'incapacità di affrontare i problemi del rapporto tra sviluppo tecnologico e ambiente. Il pianificatore, nella sua veste di progettista territoriale, deve costruire occasioni di confronto proponendo contesti in cui l'esplorazione progettuale inneschi la discussione, facendo in modo che la ricerca in comune della soluzione dei problemi diventi il veicolo per l'esplicitazione dei fondamenti che stanno alla base della definizione dei valori e delle interpretazioni di ogni specifica disciplina coinvolta. Tra i diversi oggetti di studio, di notevole efficacia sono quelli a rete che innervano il territorio. In particolare i corsi d'acqua, le strade, le connessioni ecologiche, possono costituire i tre principali ambiti di lavoro con la loro capacità di riassumere e di intrecciare tra loro le questioni relative al sistema abiotico, a quello insediativo e paesaggistico, a quello naturalistico-ambientale.

² Il territorio della Cassa per il Mezzogiorno aveva inizio dal territorio Pontino di cui si può considerare parte integrante il comune di Pomezia.

I sistemi di regole come patrimonio

La seconda direttrice di lavoro concerne lo studio delle relazioni che gli attori intrattengono con le risorse e le parti del territorio di cui dispongono attraverso titoli proprietari o di gestione. Negli studi di Elinor Ostrom che partono dalla tragedia dei common goods (i beni non escludibili e rivali), si evidenzia che né lo stato né il mercato sono in grado di garantire sempre lo sfruttamento produttivo, nel lungo periodo, delle risorse naturali. Si individuano invece in diversi contesti nazionali l'esistenza di istituzioni non identificabili nella dicotomia stato-mercato che sono state in grado di amministrare a livello locale risorse naturali con successi significativi e per lungo tempo (Ostrom, 2009). In questi contesti locali di piccole dimensioni

“gli individui comunicano e interagiscono ripetutamente tra loro. In questo modo, è possibile che essi sappiano di chi fidarsi, quali effetti avranno le loro azioni nei confronti gli uni degli altri e nei confronti della risorsa, e come organizzarsi per ottenere vantaggi ed evitare danni. Quando gli individui hanno vissuto in tali situazioni per un tempo significativo e hanno sviluppato norme e modelli di reciprocità essi posseggono un patrimonio di natura sociale, con il quale possono costruire strutture istituzionali per risolvere i dilemmi delle risorse collettive.” (Ostrom, 2009; p.271).

I sistemi di regole, dunque, possono essere considerati come parte del patrimonio di un territorio, cioè dei beni pubblici che possono provenire dalla storia del territorio e possono essere ancora presenti, almeno per l'aspetto giuridico-formale dei suoli, negli usi civici. Tali usi, come noto, soprattutto con la legge Galasso sono stati riproposti all'attenzione ma considerandoli fondamentalmente come aree da salvaguardare piuttosto che come esempio di una fruizione del territorio basata su regole diverse da quelle legate alla proprietà privata. Si può dire che ha prevalso l'impostazione di matrice ottocentesca che vedeva

“la indiscutibilità della proprietà individuale come istituto sociale, come non abdicabile punto d'arrivo del progresso storico, come valore assoluto sul piano etico-sociale; e, conseguentemente, una indisponibilità psicologica a concepire la possibilità di forme alternative o ad avviare almeno un ripensamento vigoroso del sistema delle forme di appropriazione dei beni.” (Grossi, 1977; p.10).

La necessità di questo ripensamento, associandosi alla consapevolezza che le istituzioni sono di rado interamente private o interamente pubbliche, porta ad indagare sulle forme effettive di gestione del territorio, ovvero dei modi in cui i diversi attori concretizzano in comportamenti la configurazione di regole con cui hanno a che fare nell'uso di una risorsa e da cui possono scaturire senso di appartenenza ed eventuali forme di autorganizzazione. Anche in questo caso gli ambiti di lavoro più interessanti possono coincidere con quelli precedenti, soffermandosi in particolare per il sistema abiotico sull'uso della risorsa acqua, per il sistema insediativo sulle relazioni con lo spazio pubblico, per quello naturalistico ambientale sui rapporti tra proprietà-gestione dei suoli e permeabilità dei confini.

Conclusioni

L'intersezione di queste due direttrici di lavoro genera una base informativa e interpretativa dei valori patrimoniali che può essere posta all'attenzione degli abitanti e degli attori del territorio attraverso l'uso di opportuni siti internet interattivi e la coordinata costruzione di eventi di incontro culturale. Attraverso l'interazione si potranno costruire successive versioni della carta dei valori patrimoniali del territorio, un prodotto che può assumere un ruolo di supporto ma anche di critica o di stimolo ai processi di pianificazione. È evidente che queste capacità saranno tanto più concrete ed efficaci quanto la carta sarà espressione della società civile e quindi fuori dal controllo dei decisori. L'Università pubblica è la candidata principale ad avere un ruolo centrale nella costruzione della carta e quindi nel riconoscimento dei valori del patrimonio territoriale; l'impegno in questa direzione contribuirebbe a rinnovare il ruolo della pianificazione territoriale e urbanistica e a non schiacciare la disciplina nell'asfissiante morsa della cosiddetta urbanistica riformista, l'urbanistica che non sa lavorare senza dipendere dai decisori.

Bibliografia

- Folchi A. (2000), *Podere e città nuove in Agro Pontino. Storia di un territorio*, a cura del Consorzio di Bonifica dell'Agro Pontino, Latina.
- Grossi P. (1977), *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè Editore, Milano.

- Jacobelli P., Fasolino Isidoro (2003), “Agro pontino tra bonifica e pianificazione integrata”, in *Area Vasta* n. 6/7 anno 2003.
- Latour B. (1995), *Non siamo mai stati moderni. Saggio di antropologia simmetrica*, Elèuthera, Milano.
- Magnaghi A. (2011), *Relazione introduttiva al Congresso fondativo della Società dei territorialisti e delle territorialiste Firenze 1 e 2 dicembre 2011*. Disponibile su: <http://www.societadeiterritorialisti.it/>.
- Marzocca O. (2011), *Democrazia locale, federalismo solidale, cittadinanza attiva, relazione al Congresso fondativo della Società dei territorialisti e delle territorialiste Firenze 1 e 2 dicembre 2011*. Disponibile su: <http://www.societadeiterritorialisti.it/>.
- Ostrom E. (2009), *Governare i beni collettivi*, Marsilio Editori, Venezia.
- Pennacchi A. (2010), *Canale Mussolini*, Mondadori Editore, Milano.