

# Governare le economie locali. Tradizione civica e neomunicipalismo per la gestione dei beni comuni

Sullo sfondo

Rossano Pazzagli\*

\* University of Molise, associate professor of Modern history; mail: rossano.pazzagli@unimol.it

**Abstract.** *The centrality of territory and the revalorisation of the local dimension compel for defensive strategies to safeguard basic institutions, and especially municipalities, intended as main institutional references of local economic systems. This paper describes the historic processes of economic deterritorialisation and marginalisation of inland areas, while raising the issue of territorial regeneration as strategic focus for overcoming the neo-liberal drift of economic development and the territorial unbalances characterising the Italian situation. Today, enduring processes of liberalisation, privatisation and power concentration resulted in the inhibition of endogenous forces for local development, in the weakening of democracy and in the curtailment of self-governance spaces. It is therefore urgent to activate sound strategies for the empowerment of local communities. The paper attributes a key role to municipalities: municipal institutions, historically modelled on territories, represent the pivotal element of a solid civic tradition that from Middle Ages continued up to the time of the republican Constitution. Nevertheless, institutional policies eventually undermined local autonomies, even trying to reduce the number of municipalities. This paper aims at proving that municipal autonomy, linked to the identity, culture, environment and quality of life characteristic of great part of the Italian territory, represents a significant component of territorial heritage.*

**Keywords:** *municipalities; Italy; civic tradition; local autonomy; territorial heritage.*

**Riassunto.** *La centralità del territorio e la rivalutazione della dimensione locale richiedono strategie di difesa delle istituzioni di base, in particolare dei Comuni visti come principale riferimento istituzionale dei sistemi economici locali. L'articolo segue i processi storici di deterritorializzazione dell'economia e di marginalizzazione delle aree interne, ponendo il problema della rinascita territoriale come orizzonte strategico per uscire dalla deriva neoliberista dello sviluppo economico e superare gli squilibri territoriali che caratterizzano la realtà italiana. Dopo che i processi di liberalizzazione, di privatizzazione e di concentrazione del potere hanno progressivamente inibito le forze endogene dello sviluppo locale, indebolito la democrazia e ridotto gli spazi dell'autogoverno, oggi è necessario attivare coerenti strategie di empowerment delle comunità locali. L'articolo riconosce un ruolo di primo piano proprio al Comune: le istituzioni municipali, storicamente modellate sui territori, rappresentano l'elemento centrale di una solida tradizione civica che dal Medioevo giunge fino alla Costituzione repubblicana. Malgrado ciò, le politiche ufficiali hanno teso a indebolire le autonomie locali, cercando addirittura di ridurre il numero dei Comuni. L'articolo dimostra che l'autonomia comunale, collegata all'identità, alla cultura, all'ambiente e alla qualità della vita di gran parte del territorio italiano, costituisce una componente significativa del patrimonio territoriale.*

**Parole-chiave:** *Comuni; Italia; tradizione civica; autonomia locale; patrimonio territoriale.*

## 1. Il Comune, bene comune

L'accesso ai beni comuni e ai servizi fondamentali per i cittadini è diventato sempre più difficile. I processi di liberalizzazione, di privatizzazione e di concentrazione del potere hanno progressivamente inibito le forze endogene dello sviluppo locale, indebolito la democrazia e ridotto gli spazi dell'autogoverno, deriva connessa ai fenomeni di deterritorializzazione dell'economia e di marginalizzazione delle aree interne. Per questo oggi si pone un problema di rinascita territoriale come orizzonte strategico per uscire dalla deriva neoliberista dello sviluppo economico e dagli squilibri territoriali che caratterizzano sempre più la realtà italiana.

La centralità del territorio e la rivalutazione della dimensione locale richiedono un processo di difesa e di riaggiustamento istituzionale che veda nei Comuni e nelle loro forme di interazione a scala territoriale la rete di base del governo e il principale riferimento istituzionale dei sistemi economici locali. Questi dovranno prioritariamente basarsi su coerenti strategie di *empowerment* delle comunità locali, sulla identificazione dei beni comuni e su nuove forme di economia che vadano nella direzione di un recupero della cosiddetta economia fondamentale (BARBERA ET AL. 2016).

Nell'attuale fase di crisi strutturale del modello di sviluppo novecentesco, che ha polarizzato l'economia nelle aree di "polpa" (ROSSI-DORIA 1958) e relegato i territori interni, prevalentemente rurali, verso posizioni di marginalità, è necessario tornare ad occuparci dello scheletro dell'Italia. Il discorso sulla ricostruzione dei sistemi economici locali richiede di interrogarci sui soggetti, superando l'abusata retorica degli *stakeholders* e assumendo l'ottica di una effettiva partecipazione che vede nei cittadini i veri protagonisti delle scelte, depositari di interessi e competenze in quanto abitanti di un territorio. La partita si gioca dunque all'incrocio di partecipazione e rappresentanza, una dinamica che richiede soggetti attivi e strutturati per il governo dei processi locali. Tra questi, un ruolo di primo piano deve essere riconosciuto all'assetto istituzionale di base, che in Italia ha preso la forma del Comune. In Italia più che altrove, infatti, le istituzioni municipali, storicamente modellate sui territori e su una linea evolutiva che ha visto coincidere molto spesso comunità religiosa, comunità civile e comunità fiscale, quindi politica e istituzionale (LE BRAS 1979), rappresentano l'elemento centrale di una solida tradizione civica che dal medioevo giunge fino alla Costituzione repubblicana (TANZINI 2014).

Nell'ottica territorialista il ruolo dei Comuni prefigura un neomunicipalismo inteso non come localismo chiuso (campanilismo) ma come leva della partecipazione e di una ritrovata rappresentanza territoriale in grado di integrare quella politica a partire da alcuni temi fondamentali (territorio, economia, cultura, ambiente e governo delle risorse, servizi e spazi pubblici, beni comuni...). L'attacco mosso ai piccoli Comuni, insidiati e minacciati perfino nella loro sopravvivenza, rischia di vanificare il rilancio dei sistemi economici locali e di compromettere patrimonio culturale, risorse economiche e tradizione civica. Dal XIX secolo in avanti, come si può vedere dalla tabella, il numero dei Comuni italiani ha sempre avuto una tendenza all'aumento. Solo nel ventennio fascista e nei primi anni Duemila, in concomitanza con le torsioni dirigiste del potere politico, si registra una fase di rarefazione dell'istituzione comunale con il numero dei Comuni che sta tornando al livello degli anni '40, annullando così un lungo processo di articolazione istituzionale che ha caratterizzato la seconda metà del '900.

In Toscana, ad esempio, i Comuni avevano subito consistenti accorpamenti e una forte riduzione nella seconda metà del '700 durante il granducato di Pietro Leopoldo, cioè in un regime assolutistico. In Italia i provvedimenti fascisti del 1927-29 ridussero il numero dei Comuni e riformarono l'amministrazione provinciale, secondo quanto caldeggiato dallo stesso Mussolini (si veda il *Discorso dell'Ascensione* del 1927). Così, il decennio 1921-1931 vide la cancellazione di ben 1.884 municipi. Dopo il fascismo riprese il movimento di crescita delle municipalità, proseguito per tutto il '900, con una sola fusione nel 1968 e appena quattro accorpamenti tra il 1990 – anno della emanazione della Legge 142 sulle autonomie locali che conteneva una prima disciplina delle fusioni comunali – e il 2000. Dopo l'approvazione nel 2000 del Testo Unico sull'ordinamento degli Enti locali è iniziata, prima lentamente poi sempre più veloce, la corsa alla riduzione del numero dei Comuni, fino al punto che nel breve arco di tempo 2011-2017 si è proceduto alla cancellazione di ben 116 capoluoghi comunali, prevalentemente nelle regioni del Centro-Nord.

1861	1871	1881	1901	1911	1921	1931	1936	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2011	2017
7720	8383	8260	8263	8324	9195	7311	7339	7810	8035	8056	8086	8100	8101	8094	7978

**Tabella 1.** Variazione del numero dei Comuni per anno dal 1861 ad oggi (dati ISTAT).

Qualcuno ha nuovamente detto che i Comuni in Italia sarebbero troppi. In realtà, uno sguardo ai principali Paesi europei non avvalorava quest'idea: la Francia ha circa 36.500 comuni, la Spagna oltre 8.000, la Germania quasi 12.000 su una superficie di poco superiore a quella italiana. Anche rapportandoci alla popolazione il Bel Paese ha una minore densità comunale rispetto al resto d'Europa: l'Italia ha infatti un Comune ogni 7.500 abitanti, la Germania uno ogni 7.200, la Francia uno ogni 1.700 e la Spagna uno ogni 5.600. La media dell'Unione Europea è approssimativamente di una circoscrizione comunale ogni 4.100 abitanti.

Si tratta di un andamento problematico, che ha suscitato lacerazioni e contrasti e che rischia di togliere forza anche al sistema di governo delle economie locali. Per questo anni fa la Società dei Territorialisti ha rivolto al Governo e alle Regioni un appello per la salvaguardia dell'autonomia comunale,<sup>1</sup> mentre nel 2017, dopo un lunghissimo iter parlamentare, è stata definitivamente approvata una legge che stabilisce misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni.<sup>2</sup> Si tratta dello stesso spirito che anima da diversi anni "Voler Bene all'Italia", una iniziativa di Legambiente che prevede quasi 200 eventi e itinerari in tutta la penisola per conoscere luoghi e comunità, piccoli borghi da far rinascere, per raccontare un'Italia che deve cambiare ridando voce al suo patrimonio territoriale diffuso che costituisce la sua bellezza.<sup>3</sup> In questa linea, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha recentemente dichiarato che "gli ottomila Comuni sono il tessuto connettivo della nostra Repubblica. Dal più grande al più piccolo hanno tutti la medesima dignità. Rappresentano, nel loro insieme, le differenti esperienze presenti nel Paese e la vocazione all'unità. Rappresentano la storia, con i tesori e la cultura prodotti nei territori, e al tempo stesso sono la frontiera dove si affronta la sfida con i tempi nuovi, e con le innovazioni necessarie per divenire artefici del nostro futuro".<sup>4</sup>

Ma intanto, soprattutto in alcune regioni, le prassi politiche vanno in tutt'altra direzione e si continua ad agitare l'obiettivo demagogico della riduzione dei costi relativi al funzionamento delle istituzioni. È l'esito di un processo di più lungo periodo, caratterizzato dall'affermarsi anche in Italia di politiche neoliberiste, con leggi nazionali sul contenimento della spesa e conseguenti normative regionali che hanno aggravato la situazione di molti Comuni. Per effetto di queste leggi, che hanno addirittura previsto incentivi per smantellare la rete dei Comuni, molti municipi sono scomparsi e altri hanno rischiato di scomparire, in particolare in Emilia e in Toscana, cioè proprio nel cuore dell'Italia centrosettentrionale che aveva a lungo rappresentato, non solo per il nostro Paese ma per l'intera Europa, la culla della civiltà comunale.

L'iniziativa è stata delle Regioni e addirittura di alcuni sindaci che, colti dalle difficoltà di bilancio e abbagliati dagli incentivi promessi da Stato e Regioni, hanno deliberato l'avvio del percorso di fusione interpretando in modo troppo zelante le leggi nazionali e regionali.

<sup>1</sup> V. <<http://www.societadeiterritorialisti.it/2011/09/03/appellocomuni/>>.

<sup>2</sup> Legge 6 Ottobre 2017 n. 158, "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni", Gazzetta Ufficiale n. 256, 2 Novembre 2017.

<sup>3</sup> V. <<http://www.piccolagrandeitalia.it/>>.

<sup>4</sup> Intervento all'assemblea nazionale dei Comuni italiani, Vicenza, 11 Ottobre 2017.

Ha destato sorpresa, in particolare, l'iniziativa in questa direzione della Toscana, che tra le grandi Regioni italiane è di gran lunga quella con il minor numero di Comuni (meno di 300, contro i 1.500 della Lombardia e i 1.200 del Piemonte). Adesso il processo ha subito fortunatamente una battuta d'arresto, dopo che i cittadini hanno bocciato con referendum diverse proposte di fusione, anche con risultati clamorosi che hanno portato in vari Comuni a un cambiamento di governo.

È chiaro che indebolire i Comuni, le istituzioni di maggiore prossimità agli abitanti, costituisce una grave ferita per la democrazia e contrasta con la necessità di rilancio economico e sociale delle aree interne, come evidenziato anche nel documento dell'ex-ministro della coesione territoriale Fabrizio Barca (2012), secondo cui la valorizzazione delle Aree interne è una delle opzioni strategiche nell'ottica di una "politica di sviluppo rivolta ai luoghi".

Ai fini della rivitalizzazione socio-economica dei territori e di una resistenza alla deriva postdemocratica, ci sarebbe bisogno di un rafforzamento del ruolo autonomo del Comune, di un più marcato passaggio dal decentramento all'autogoverno, di un *empowerment* delle comunità locali che passi anche per un accresciuto valore dell'istituzione municipale: smantellare il sistema delle autonomie locali significa invece demolire le istituzioni che governano davvero il territorio, che ne curano l'integrità e le risorse e che rappresentano il presidio di base del sistema democratico, l'ambito della partecipazione e della vicinanza tra cittadini e scelte che li riguardano; significa indebolire o cancellare i soggetti principali che dovrebbero guidare, secondo logiche di autogoverno e di integrazione, i processi di rinascita territoriale e degli stessi sistemi economici locali.

In una fase storica come quella che stiamo vivendo, che possiamo definire del 'doposviluppo', caratterizzata dal progressivo allontanamento delle scelte dai luoghi di vita e dalla prevalenza dei poteri economico-finanziari sulle modalità democratiche di *governance*, da sentimenti diffusi di impotenza e di ineluttabilità, è necessario un rafforzamento dei Comuni, non il loro smantellamento, il rispetto delle identità locali e la riprogettazione di sistemi locali basati sulla lettura delle vocazioni, delle risorse e dei patrimoni che le aree interne contengono.

La gestione delle risorse comuni (terra, acqua, aria, conoscenza...), i distretti di economia solidale, le filiere agroalimentari corte, la chiusura dei cicli energetici, gli spazi produttivi recuperati, i nuovi contadini, il commercio equo e solidale, le monete complementari, sono tutte pratiche di autodifesa della società che hanno bisogno di una adeguata forma di governo ancorata alla scala locale. I Comuni assumono in questa prospettiva un ruolo di fondamentale importanza.

## 2. I piccoli Comuni sono grandi

Le realtà comunali al di sotto dei 5.000 abitanti rappresentano la maggioranza degli 8.000 Comuni italiani e insistono in gran parte sulle aree interne del Paese. Questi Comuni vengono definiti 'piccoli', ma spesso sono grandi sia come estensione, sia in riferimento alle risorse economiche e culturali che effettivamente o potenzialmente sono conservate nei loro territori. L'articolo 5 della Costituzione riconosce il ruolo delle autonomie locali e prevede che lo Stato adegui la legislazione "alle esigenze e ai metodi dell'autonomia e del decentramento". Nel 1947 i Costituenti inclusero dunque, tra i principi fondamentali a cui avrebbero dovuto ispirarsi le politiche dello Stato, il valore delle autonomie e la necessità di salvaguardare l'arte e il paesaggio, proponendoci una straordinaria ed efficace analogia tra bellezza e patrimonio, tra democrazia e autonomie locali.

Oggi c'è bisogno di riaffermare, insegnare e predicare la bellezza e il valore del territorio italiano, così come di rivitalizzare la sua articolazione istituzionale di base, tutti aspetti che invece negli ultimi decenni sono stati sopraffatti da politiche di stampo dirigista e tendenzialmente neocentraliste, nonché da logiche speculative sul piano economico e dell'accesso alle risorse. Salvatore Settis (2010) parla di uno "spaesamento", inteso come perdita dell'orientamento ma anche come distruzione del "Paese". *Spaesati* è anche il titolo di un bel libro di Antonella Tarpino (2012) dedicato ai "luoghi dell'abbandono". E di una geografia dell'abbandono e della desolazione parla, più poeticamente, Franco Arminio (2013), mentre Giuseppe Dematteis (2011) addita una possibile rinascita delle aree montane. Il paese e il Comune sono due fondamentali livelli di appartenenza, la base comunitaria e istituzionale delle identità collettive: si pensi a Carlo Cattaneo, che considerava i Comuni, e soprattutto i piccoli Comuni ben funzionanti, la spina dorsale della nazione (TANZINI 2014; GINSBORG 2010). Per Cattaneo (1965), anzi, la tesi politica federalista si fondava proprio sui Comuni considerati come "plessi nervosi della vita vicinale": non a caso – sosteneva suggerendo una connessione tra qualità della vita e autogoverno locale – la Lombardia poteva vantare storicamente al tempo stesso un notevole benessere e il più alto numero di piccoli Comuni.

Sull'onda di questa lunghissima tradizione, gli ultimi trent'anni hanno conosciuto trasformazioni profonde e altalenanti, che hanno suscitato speranze e delusioni, intrecciando in modo schizofrenico il dibattito sul federalismo e l'attacco, non ancora sopito, alle autonomie locali. I cambiamenti legislativi dell'ultimo ventennio hanno rappresentato una regressione delle istituzioni locali come agenti di sviluppo del loro territorio e come espressione di base del sistema democratico: negli anni '90 i governi locali avevano conosciuto una fase di forte trasformazione, accompagnata sul piano normativo dalla Legge 142/1990 sulle autonomie locali, dalla 81/1993 sulla elezione diretta dei sindaci e dalle cosiddette "riforme Bassanini" del 1997-1998 sul decentramento delle funzioni e la semplificazione amministrativa. Non è un caso che proprio in questa fase si siano sviluppate le cosiddette associazioni d'identità, sodalizi tematici di municipi legati a un prodotto locale o a uno specifico profilo culturale concepiti come risorsa economica e come fattore identitario: Città del vino, dell'olio, del tartufo, del bio, del pane, della ceramica, dei paesi dipinti, Città slow, etc. (PAZZAGLI 2014). Su questa stessa linea del Comune come soggetto di promozione territoriale, l'ANCI (Associazione dei Comuni Italiani) ha dato vita nel 2001 al club dei "Borghi più belli d'Italia", mentre il Touring Club Italiano aveva lanciato nel 1998 l'iniziativa della "Bandiera arancione", marchio di qualità per i centri storici dell'entroterra equivalente alla Bandiera blu per le località marittime. Nel 2003, come esito di questo processo di fioritura di associazioni territorialiste, viene lanciato il progetto "Res Tipica", un'associazione di 25 associazioni costituita dall'ANCI insieme alle associazioni nazionali delle città di identità per la promozione delle identità territoriali italiane, quindi per salvaguardare e valorizzare il patrimonio ambientale, culturale, turistico ed enogastronomico dei quasi 2.000 Comuni associati, in gran parte ricadenti in territori rurali e interni, e far conoscere in Italia e nel mondo la ricchezza di paesaggi, saperi e sapori che quei territori custodiscono (*ivi*).

Dopo, le cose sono cambiate: nel decennio successivo agli anni '90 le difficoltà dei municipi sono aumentate di anno in anno nel campo della promozione territoriale, dello sviluppo locale e della tutela e valorizzazione dell'immenso patrimonio culturale disseminato nei loro territori. Appare lontana anche la stagione dei sindaci, cioè quella fase che, a causa dello scossone di tangentopoli e in virtù della legge sull'elezione diretta, aveva visto i nuovi amministratori comunali come il simbolo di un'Italia che voleva cambiare, provocando tra l'altro un diffuso disagio nel sistema dei partiti, tendente a ricondurre le innovazioni a logiche vecchie declinando in vari modi la perdurante linea del trasformismo.

Anche alcuni sindaci di quella stagione cominciarono bene, ma hanno finito per essere protagonisti più o meno volontari di questa involuzione (VANDELLI 1997; BASSOLINO 1996). Nell'elezione diretta dei sindaci erano state riposte molte speranze. Invece la novità si è rivelata un'illusione: una "rivoluzione tradita" l'ha definita Gaetano Sateriale (2011), sindaco di Ferrara dal 1999 al 2009.

Oggi i Comuni sembrano annichiliti nella loro duplice funzione storica (rappresentanza e governo locale) e sono in difficoltà perfino nell'assolvimento del loro compito essenziale di erogare servizi al cittadino. È per questo che siamo arrivati alle proposte di abolire i piccoli Comuni e di accorparli fondendoli, attacco accompagnato da altre misure tendenti allo smantellamento dell'ordinamento istituzionale territoriale faticosamente costruito nell'Italia repubblicana. Si pensi all'abolizione delle Comunità montane, alla controversa vicenda del superamento delle Province e alla soppressione del Corpo Forestale dello Stato. Purtroppo anche le recenti e drammatiche calamità naturali che hanno colpito le aree interne dell'Italia centrale hanno evidenziato gli effetti generati da questa deriva culturale e politica: l'incapacità di una parte sempre più ampia di territorio di convivere, di resistere, di fronteggiare gli imprevedibili (ma naturali e sempre possibili) sussulti, che si tratti di terremoti o di alluvioni, di nevicate, incendi o frane. Eppure, specialmente nei piccoli Comuni, il municipio e il sindaco rimangono un punto di riferimento, come dimostrano varie esperienze di piccoli Comuni situati nell'osso della penisola che rappresentano casi significativi di rinascite territoriali.

### 3. Autonomi e insieme

Nell'ottica di rispondere alla deriva neoliberista che ha marginalizzato ed espropriato i territori, è essenziale lavorare sulla conoscenza, la valorizzazione e la messa a sistema del patrimonio territoriale con l'attivazione di energie endogene e l'utilizzo non dissipativo di risorse locali per contribuire alla qualità della vita e alla produzione di ricchezza durevole (MAGNAGHI 2010). La ri-valutazione del territorio e del locale diviene così centrale nel definire strumenti, condizioni, risorse per l'*empowerment* dei sistemi locali, rurali, agro-forestali e urbani.

Il panorama degli studi risulta oramai abbastanza allineato sulla nozione 'avanzata' di localismo che abbiamo richiamato: ad una revisione dei modelli tradizionali di crescita (LATOUCHE 2007) si affianca una prospettiva (propriamente territorialista) tendente a riportare in equilibrio il rapporto uomo-risorse trasformando in "coscienza di luogo" la conoscenza dei patrimoni territoriali (MAGNAGHI 2010; BECATTINI 2015), mentre un puntuale lavoro sulle aree 'interne' – come quello sulla montagna raccolto nel n. 4 di questa Rivista, a cura di Federica Corrado e Giuseppe Dematteis (2016) – induce a rivalutare le gerarchie territoriali in una prospettiva di sviluppo 'altro'.

Il problema torna ad essere quello del rapporto tra il lavoro scientifico e le politiche, due dimensioni – quella culturale e quella politica – che parallelamente ai processi richiamati sono andate progressivamente separandosi. In questo senso appare necessario riprendere il lavoro avviato nel 2003 dalla Rete del Nuovo Municipio,<sup>5</sup> connettendo elaborazione scientifico-culturale e governi locali, partendo appunto dal livello locale e riconoscendo il ruolo fondamentale che possono giocare nei processi di trasformazione e di ricostruzione dell'economia territoriale gli Enti pubblici, attualmente agonizzanti per i processi di concentrazione territoriale e di verticalizzazione delle decisioni economico-politiche cui abbiamo fatto riferimento.

<sup>5</sup>V. <<http://www.nuovomunicipio.net/documenti.htm>>.

Autogoverno ed autonomia non significano 'fare da soli', così come neomunicipalismo non equivale a chiusura. Al contrario, i territori locali e plurali, con i loro profili istituzionali basati sul Comune, rappresentano il livello primario per sperimentare forme di *governance* centrate sulle comunità locali e sulle loro interrelazioni, coniugando autonomia e politiche di area vasta intesa nell'ottica del distretto o della bioregione. Si tratta di dare valore al policentrismo e di promuovere reti, associazionismo, collaborazioni intercomunali e funzioni comuni, peraltro in buona parte già disciplinate nel Testo Unico sugli Enti locali (D.lgs. 267/2000) e in alcune normative regionali sul governo del territorio (ad es. la L.R. 65/2014 della Toscana). Questa strada è percorribile utilizzando strumenti quali le convenzioni, le unioni intercomunali, i consorzi, le comunità di valle o di fiume, gli accordi di programma e altre forme pattizie e differenziate che possono costituire strumenti efficaci di governo dei processi territoriali senza perdere autonomia e rappresentanza. "Autonomi e insieme" dovrebbe essere il motto per procedere verso l'adozione di politiche comuni e l'esercizio associato di molte funzioni, evitando la cancellazione dei capoluoghi e salvaguardando il patrimonio di cultura, valori sociali, democrazia ed economia contenuti nei loro territori. La sperimentazione di nuove forme di autogoverno richiede un riposizionamento del rapporto tra istituzioni locali, economia e territorio. Questo può avvenire più facilmente nelle aree interne e nei territori rurali, dove minore è stata la presa del modello di sviluppo capitalistico, cioè quelle zone che sono rimaste al tempo stesso vittime del sistema e estranee al sistema. Una gran parte dell'Italia – quella fino ad oggi considerata arretrata e isolata, povera e abbandonata – può diventare un importante laboratorio di rinascita. Tali aree sono oggi sia terreno di lavoro scientifico che ambito di strategia politica (BORGHI 2017). Il documento "Strategia Aree Interne" del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica individua le *Aree interne* come una delle tre opzioni strategiche (assieme a *Mezzogiorno* e *Città*) per la ripresa del Paese, fissando tre obiettivi: 1) tutelare il territorio e la sicurezza degli abitanti; 2) promuovere la diversità naturale e culturale e il policentrismo aprendo all'esterno; 3) rilanciare lo sviluppo e il lavoro attraverso l'uso di risorse potenzialmente male utilizzate. Com'è noto, le aree interne sono state investite da una deriva i cui effetti principali sono stati lo spopolamento, l'emigrazione, la rarefazione sociale e produttiva, l'abbandono della terra e le modificazioni del paesaggio. Solo parzialmente le aree protette, il turismo e altre forme locali di economia hanno potuto arginare il processo secolare di costruzione di una grande periferia italiana come contraltare dei fenomeni di urbanizzazione e di spostamento verso le coste della popolazione e delle attività produttive. La montagna, la collina interna, i fondovalle secondari sono state le vittime sacrificali dello sviluppo economico dell'età contemporanea, colpiti inesorabilmente da effetti negativi anche sul piano ambientale: dalla vulnerabilità idrogeologica, alle trasformazioni paesaggistiche, dalla rinaturalizzazione incontrollata alla perdita dei valori antropici (MARCHETTI ET AL. 2017). Da ultimo queste zone hanno subito anche un crescente allontanamento delle istituzioni; alcune di esse, dopo aver perso tutto, hanno perso anche il Comune e con esso le residue speranze di autogoverno. Eppure è soprattutto qui, nelle "terre dell'osso", che risiede buona parte del patrimonio culturale italiano: un *mix* di prodotti, storia, identità, ambiente e benessere. Nel secondo Dopoguerra e agli albori del *boom* economico si levarono le voci, sostanzialmente inascoltate, di intellettuali e osservatori come Italo Calvino, Antonio Cederna, Mario Soldati, Aldo Sestini, Luigi Veronelli, Cesare Zavattini, che mettevano insieme cultura, ambiente, produzioni e paesaggio. Una unità di beni che aveva trovato posto nella Costituzione italiana, con l'articolo 9 che ha inserito tra i compiti fondamentali della Repubblica "la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione".

#### 4. Rinascite territoriali

Quella dell'Italia nel '900 è stata soprattutto una "storia in discesa", per riprendere la bella metafora coniata da Italo Calvino (1946) a proposito del Ponente ligure: "È una storia in discesa, in cui a poco a poco i paesi di montagna e di collina si spopolano, le campagne più alte vanno in sfacelo, gli abitanti scendono man mano a valle. Alla fine la vita è quasi solo più sulla costa: vita comoda per chi non ha voglia di lavorare, vita dura per chi deve lavorare sul serio ancora". Questo processo di litoralizzazione e di concentrazione urbana, che è poi proseguito vorticosamente per tutto il XX secolo, ha generato un doppio danno: l'abbandono in montagna e in campagna; l'eccessiva pressione antropica sulle coste e nelle città. Ora è il tempo di un riequilibrio, forse anche di risalire, contrapponendo i *ritorni* del XXI secolo agli *esodi* del XX (PAZZAGLI, BONINI 2015; MAGNAGHI 2013). Non mancano, in effetti, casi di buone pratiche che dimostrano come proprio nelle terre dell'osso sia possibile riattivare economie, comunità, relazioni e forme di autogoverno incentrate sul ruolo degli attori locali e dell'istituzione municipale; significativamente, è soprattutto nei piccoli Comuni che si incontrano le esperienze più rilevanti.<sup>6</sup>

Nell'esplorazione di questi piccoli mondi, incastonati spesso nelle aree interne o meridiane d'Italia, emergono qua e là buone pratiche, che ci danno il senso di una possibilità, quasi di una salvezza, non solo per il contributo diretto a processi di rinascita locale, ma anche per ricavare indicazioni paradigmatiche anche per il ri-orientamento dei modelli economici e dell'organizzazione sociale e territoriale a livello più generale. Su questo cammino di ricerca territoriale incontriamo esperienze come quella di Castel del Giudice, un piccolo Comune dell'Alto Molise che grazie a una sinergia di forze e di idee – pubbliche, private, economiche, sociali, politiche – ha messo in pratica un programma elaborato in modo partecipato e tendente a ridare senso economico e sociale alla vita di una comunità locale afflitta dai problemi diffusi del declino e dello spopolamento.

Quattro elementi spiccano nell'esperienza di Castel del Giudice in Provincia di Isernia: il ruolo del Comune, il valore della partecipazione, la sinergia tra pubblico e privato, la creazione di forme sostenibili di uso economico delle risorse territoriali. Come molte località appenniniche, il piccolo Comune ha subito nel corso del '900 il fenomeno dell'emigrazione e dello spopolamento (dai 1.400 abitanti di inizio secolo ai 350 del 2011). Negli ultimi quindici anni, grazie alla lungimiranza di due sindaci (Lino Gentile e Giuseppe Cavaliere) Castel del Giudice è divenuto un luogo di sperimentazione di forme di rilancio economico e sociale sostenibile, incentrate su una strategia di valorizzazione del territorio, sul coinvolgimento della popolazione e sulla volontà di trasformare una situazione di marginalità in un vantaggio. Le iniziative messe in campo, puntando su servizi sociali, agricoltura e turismo, hanno consentito di contrastare il declino economico e l'abbandono del paese da parte dei giovani e di favorire anzi un loro pur timido ma significativo ritorno (RUGGIERI 2012): il recupero di un edificio scolastico dismesso da destinare a residenza per anziani e persone non autosufficienti, quello di circa 50 ettari di pascoli e terreni agricoli abbandonati per l'impianto di una coltivazione biologica di mele, quello delle vecchie stalle abbandonate – gli storici *pagliari* – situate ai margini del borgo per la creazione di un albergo diffuso di 150 posti letto .

<sup>6</sup> Si vedano quelle censite nell'Osservatorio SdT all'indirizzo <<http://www.societadeiterritorialisti.it/category/osservatorio/schede-gia-elaborate/>>.

Al centro di questa esperienza ci sono due cose: il territorio e il sapere: Essa si configura dunque come un'interessante forma di *governance* orizzontale e partecipata di un micro-modello di sviluppo locale che lancia un messaggio per tutti i territori dell'osso: la dimostrazione che quando si riescono a creare le condizioni per fare e far durare le cose, le condizioni reali e mentali dell'arretratezza e dell'isolamento possono essere superate. E che non tutto è perduto.

Abbiamo menzionato questo caso per evidenziare la necessità di una mappa delle buone pratiche di rigenerazione economica, sociale e paesaggistica delle aree interne, viste non in modo separato, ma inserite organicamente nell'orbita dei rapporti città/campagna che caratterizzano in modo particolare tutta la storia italiana, e della dinamica globale/locale. Questa mappa di esperienze virtuose e di rinascite possibili dovrebbe costituire uno strumento per resistere e invertire il processo di smantellamento del sistema delle istituzioni locali.

Per continuare a vivere, le zone rurali e ancor più quelle interne hanno bisogno di servizi, cultura, attenzione e prossimità delle istituzioni. Oggi sarebbe dunque il tempo di ridare voce alle comunità locali e ai Comuni come loro primaria espressione e forma di autogoverno, per contrastare la crisi della democrazia e l'emergere di una "postdemocrazia" dai tratti poco rassicuranti (CROUCH 2003). Al di là delle architetture istituzionali, quello che servirebbe nei territori è una effettiva politica di area centrata sui municipi. Anziché cedere a tentazioni falsamente razionalizzatrici, occorre individuare nella centralità dei territori e nel rilancio del locale la via moderna di "ritorno al territorio", al "progetto locale" di Magnaghi o alla "coscienza di luogo" di Becattini: non un localismo triste, ma un rinnovato protagonismo delle comunità locali nel passaggio dallo sviluppo sostenibile allo sviluppo locale autosostenibile. In questa prospettiva l'autonomia comunale, collegata all'identità, alla cultura, all'ambiente e alla qualità della vita di gran parte del territorio italiano, costituisce una componente significativa del patrimonio territoriale.

## Riferimenti bibliografici

- ARMINIO F. (2013), *Geografia commossa dell'Italia interna*, Bruno Mondadori, Milano.
- BARBERA F., DAGNES J., SALENTO A., SPINA F., *Il capitale quotidiano. Un manifesto per l'economia fondamentale*, Donzelli, Roma.
- BARCA F. (2012), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, <[http://www.dps.tesoro.it/aree\\_interne/.../Metodi\\_ed\\_obiettivi\\_27\\_dic\\_2012.pdf](http://www.dps.tesoro.it/aree_interne/.../Metodi_ed_obiettivi_27_dic_2012.pdf)>.
- BASSOLINO A. (1996), *La repubblica delle città*, Donzelli, Roma.
- BECATTINI G. (2015), *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, Donzelli, Roma.
- CALVINO I. (1946), "Riviera di Ponente", *Il Politecnico*, n. 21, p. 2.
- CATTANEO C. (1965), *Scritti politici*, a cura di M. Boneschi, Le Monnier, Firenze.
- CORRADO F., DEMATTEIS G. (2016 - a cura di ), "Riabitare la montagna", numero monografico di *Scienze del Territorio*, n. 4. CRESSWELL T. (2013), *Place: an introduction*, 2nd ed., Basil Blackwell, Oxford.
- CROUCH C. (2003), *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari.
- DEMATTEIS G. (2011), *Montanari per scelta. Indizi di rinascita nella montagna piemontese*, Franco Angeli, Milano.
- GINSBORG P. (2010), *Salviamo l'Italia*, Einaudi, Torino.
- LATOUCHE S. (2007), *La scommessa della decrescita*, Feltrinelli, Milano.
- LE BRAS G. (1979), *La chiesa e il villaggio*, Bollati Boringhieri, Torino.
- MAGNAGHI A. (2010), *Il Progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino.
- MAGNAGHI A. (2013), "Riterritorializzare il mondo", *Scienze del Territorio*, n. 1 "Ritorno alla terra", pp. 47-58.
- MARCHETTI M., PANUNZI S., PAZZAGLI R. (2017), *Aree Interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- PAZZAGLI R. (2014), *Il Buonpaese. Territorio e gusto nell'Italia in declino*, Felici, Pisa.
- PAZZAGLI R., BONINI G. (2015), "Esodo e ritorni. Il lavoro agricolo e la trasformazione del mondo rurale in Italia", in MUSSO S. (a cura di), *Storia del lavoro in Italia, Il Novecento 1945-2000*, Castelvecchi, Roma, pp. 102-169.

## Sullo sfondo

- RUGGIERI A. (2012), "Il miracolo di Castel del Giudice", *Il Bene Comune*, Ottobre 2012, pp. 6-15.
- SATERIALE G. (2011), *Mente locale. La battaglia di un sindaco per i suoi cittadini contro lobby e partiti*, Bompiani, Milano.
- SETTIS S. (2010), *Paesaggio, Costituzione, cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino.
- TARPINO A. (2012), *Spaesati. Luoghi dell'Italia in abbandono tra memoria e futuro*, Einaudi, Torino.
- TANZINI L. (2014), *A consiglio. La vita politica nell'Italia dei Comuni*, Laterza, Roma-Bari.
- VANDELLI L. (1997), *Sindaci e miti. Sisifo, Tantalò e Damocle nell'amministrazione locale*, Il Mulino, Bologna.

**Rossano Pazzagli** teaches Modern history and History of territory and environment at the University of Molise. He is also the director of the Centre for the research on internal areas and the Apennines (ArlA) based in Campobasso, founding member of the Territorialist Society, author of numerous publications, in particular on rural world and local autonomies.

**Rossano Pazzagli** è docente di Storia moderna e di Storia del territorio e dell'ambiente all'Università del Molise. È inoltre direttore del Centro di Ricerca sulle Aree Interne e gli Appennini (ArlA) di Campobasso, socio fondatore della Società dei Territorialisti/e ONLUS, autore di numerose pubblicazioni, in particolare sul mondo rurale e sulle autonomie locali.