

# INTRODUZIONE

## ASPETTI CONTROVERSI DELLA FRAGILITÀ TERRITORIALE

di *Michelangelo Savino\**

---

Porre l'accento sulla fragilità ha rappresentato, nel corso degli ultimi anni, la decisione di spostare lo sguardo verso realtà del territorio che si sono ritrovate ai margini dello sviluppo e per molti versi neglette alle strategie di intervento e di investimento. La crisi finanziaria globale prima e la pandemia dopo, però, mettono in discussione le precedenti distinzioni territoriali e lasciano intravedere insorgenti forme di "fragilità" anche nei territori convenzionalmente considerati "robusti".

Il concetto di "fragilità" permette di cogliere – con una specifica attenzione – i processi in corso, per quanto non aiuti a comprendere immediatamente però come agire e dove agire. Tuttavia, è l'occasione per il futuro di formulare politiche innovative, inclusive e soprattutto alternative alle strategie, spesso inefficaci, del passato.

**Parole chiave:** *fragilità, aree di sottosviluppo, politiche di sviluppo territoriale, Veneto*

### CONTROVERSIAL ASPECTS OF TERRITORIAL FRAGILITY

In recent years, emphasizing "fragility" has represented above all the decision to shift our gaze to local realities that have found themselves on the margins of development and in many ways neglected by intervention and investment strategies. Nevertheless, the notion shows some controversial aspects which have to be accurately investigated and discussed. The world financial crisis first and the pandemic afterwards, however, call into question the previous territorial distinctions and reveal forms of "fragility" which also manifest themselves in the territories conventionally considered "robust".

The notion of "fragility" helps us to grasp the processes occurring in place, although it does not allow to perceive immediately how and where to act. Anyway, it represents the opportunity to draw innovative and inclusive policies for the future, different from the ineffective strategies of past.

**Key words:** *Fragility, Lagging Areas, Policies for Regional Development, Veneto*

---

\* Dipartimento di Ingegneria Civile Edile e Architettura - Università degli Studi di Padova.

## 1. Lo spostamento progressivo dello sguardo

Proporre una riflessione sulla “fragilità territoriale” per *economia e società regionale* rappresenta innanzitutto la volontà di inserirsi in un dibattito alquanto vivace che dal suo avvio, qualche anno fa, ha fatto registrare un crescente interesse per gli studi territoriali e – prima della pandemia – anche una promettente discussione circa la riformulazione delle politiche nazionali e regionali secondo nuove prospettive.

La scelta della redazione ha così inteso sia inserirsi nel confronto sulle nuove metodologie di analisi e interpretazione dei processi di cambiamento che stanno interessando il nostro Paese e non solo, sia provare a contribuire all’esplorazione di nuove realtà sociali ed economiche emergenti. Le riflessioni su luoghi e dinamiche mostrano più di qualche aspetto di problematicità e soprattutto segnalano nuove emergenze che meritano approfondimenti specifici, evitando una banale iscrizione a tipologie tematiche già definite e sfruttate (soprattutto nel momento in cui si passa alla formulazione – di conseguenza standardizzata – delle azioni di intervento).

Porre l’accento sulla fragilità, nel corso degli ultimi anni, infatti, ha rappresentato innanzitutto la decisione di spostare (“invertire” o “rovesciare”) lo sguardo verso realtà del territorio che si sono ritrovate ai margini dello sviluppo e per molti versi neglette alle strategie di intervento e di investimento: nonostante il significativo impegno sulle regioni “Obiettivo 1” e i notevoli investimenti europei e nazionali per azioni di riequilibrio delle disparità territoriali tra Nord e Sud, ma anche tra Est ed Ovest; per quanto l’emergenza di realtà particolarmente dinamiche anche nelle aree considerate “deprese” (il centro Appennino umbro-marchigiano, il Sud-Est siciliano, la linea adriatica, il Cilento) profonde differenze sono andate rimarcandosi, in alcuni casi anche molto forti all’interno delle stesse regioni e soprattutto al Sud. Sono differenze che se da un lato hanno spezzato l’omogeneità di ritardo dello sviluppo, dall’altro hanno determinato alcune oasi di crescita economica e sociale in territori ancora attanagliati da crisi di abbandono, declino dell’agricoltura e industrializzazione o turismi mai decollati.

Le differenze nel nostro Paese quindi, invece che diminuire, sembrano essersi accresciute moltiplicando le situazioni, le manifestazioni, il ventaglio delle cause. Non solo: la scarsa efficacia delle tante iniziative avviate in quel quadro di programmazione negoziata – che per un certo periodo sembravano aver trovato nel Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione anche una forma di coerente coordinamento generale, uno straordinario propulsore e un attento controllore – oltre a far ragionare sugli strumenti messi in atto, oltre a spingere ad un’attenta analisi delle capa-

cià delle istituzioni locali, ha favorito anche un'attenzione verso quei territori nei quali nonostante tutto lo sviluppo non si fosse dato.

Le “aree interne” («territori caratterizzati da importanti svantaggi di natura geografica o demografici» nella definizione ministeriale) sono così venute alla luce, con l'evidenza degli effetti delle dinamiche di “sottosviluppo” (per usare un linguaggio ormai desueto) come bersaglio di nuove modalità di azione e di nuove strategie di crescita, impostate su politiche *place based*, su un approccio integrato per la promozione dello sviluppo locale, su modelli di *governance* locale multilivello, ma soprattutto sull'implementazione di differenti forme di relazione tra i diversi rami e livelli della pubblica amministrazione e sperimentazione di nuove modalità di finanziamento (Messina, 2019).

Non è possibile entrare nel merito della Strategia Nazionale per le Aree interne (Snai) del 2013, va sottolineato però come sicuramente essa rappresenti per il nostro Paese il superamento epocale di un approccio allo sviluppo basato ancora sulla semplicistica e ripetitivamente dualistica distinzione “aree dinamiche” e “aree di sottosviluppo”, tra Nord e Sud; per alcuni versi rappresenta anche il superamento di una perdurante “questione meridionale”, che ha teso ad assimilare contesti territoriali, comunità insediate e problematiche in un'unica narrazione omologante (e in alcuni casi svilente) e l'intervento pubblico come un’“occasione distributiva” di risorse pubbliche<sup>1</sup>.

Lo studio interdisciplinare attento dei caratteri delle “aree interne” porta così ad individuare con cura quantità e qualità delle dinamiche che determinano spopolamenti e abbandoni, regressi e crisi delle economie locali, disgregazione delle comunità, ma anche forme di resistenza al declino, risorse impreviste e punti di forza da cui tentare una ripartenza, così come diventa centrale nella Snai (e non solo, perché il medesimo approccio lo si riscontra anche nelle più recenti politiche di sviluppo locale) la costante ricerca e sperimentazione di azioni e interventi, in alcuni casi di politiche inconsuete, che provano a scoprire attori, reti di attori, sinergie e strategie

<sup>1</sup> «Non quindi l'Italia dei margini, delle montagne, delle aree interne contrapposta all'Italia della modernità e dello sviluppo. Semmai la necessità e l'urgenza di guardare a queste parti del Paese a partire da una loro messa in tensione e in relazione con il tutto» (De Rossi, 2018: 4). Ad alcuni osservatori, però anche la Snai sembra riproporre narrazioni consuetudinarie, se «nella Snai si ritrova il vizio di forma dell'aver generato ancora una volta una politica e una rappresentazione del Paese basate sulla contrapposizione netta tra buoni e cattivi, tra sviluppo e arretratezza, tra centri e aree interne (...) Eppure non si può toglierle il merito di aver posto di nuovo al centro del dibattito pubblico il tema stesso delle aree interne e di aver proposto una visione di insieme, che ci invita, almeno sul piano teorico, a ragionare più per sistemi che per singole parti» (Pileri, Moscarelli, 2018: 17).

con le quali guidare processi di rilancio dei territori attraverso nuovi sentieri di sviluppo, non già “tracciati”!

La ricerca sulle “fragilità territoriali”, quindi, se da un lato analizza e interpreta i fenomeni che hanno determinato il ritardo, dall’altro diventa soprattutto il laboratorio di nuove idee di futuro e per il futuro.

Il successo che la “fragilità”, dapprima come ambito di ricerca e sempre più spesso come “spazio delle politiche”, è riconducibile sicuramente proprio a questa sua capacità di delimitare uno specifico campo di ricerche che – a prescindere da confini amministrativi e ripartizioni geografiche consolidate e muovendo piuttosto da processi e individuazione delle problematiche e dopo averne compreso le dinamiche – si proietta in una dimensione progettuale e propositiva. Una dimensione che sia *preventiva* (come premunirsi affinché un oggetto come un contesto, i cui elementi di vulnerabilità sono alquanto oggettivi e riconoscibili, non raggiunga il punto di rottura o non venga esposto a rischi di frattura) o immediatamente *riparativa* (come intervenire per rimediare alle conseguenze dell’avvenuta rottura e come creare forme di futura resistenza al possibile ripetersi di eventi di lacerazione). Attorno, quindi, al concetto di “fragilità” è andata rielaborandosi la riflessione sulle azioni da compiere per ovviare a questa caratteristica che sembra contraddistinguere la contemporaneità della società, della città, dei territori.

Così alla descrizione della fragilità – come l’elevata vulnerabilità al rischio e ai danni di un sistema esposto all’incertezza – immediatamente e automaticamente si contrappone la necessità di provvedere all’antifragilità del sistema, come processo che non solo favorisce la capacità di resistere (“robustezza”), di ripristinare lo stato iniziale all’evento (“resilienza”) ma di trasformarsi, svilupparsi ed evolvere in uno stato migliore, reattivo (e non solo adattivo) alle nuove condizioni, capace specialmente di affrontare possibili nuovi fattori di rottura (Taleb, 2012).

E le due categorie di “fragilità” e “antifragilità” sembrano rendere il processo di previsione e pianificazione più semplice. Davanti alle numerose incertezze che oggi si prospettano nel nostro universo quotidiano affranto dalla globalizzazione, da una rete sempre più articolata di attori e dalla dissoluzione di schemi abbastanza verosimili con cui vedere e prevedere lo sviluppo delle dinamiche sociali ed economiche a supporto delle decisioni, non è possibile che ricorrere ad una *previsione debole*: «anziché prevedere che cosa e quando esattamente accadrà, si tratta di identificare la fragilità la robustezza o l’antifragilità del sistema. E, nel tentare di intervenire su di essi o di governarli, di capire che cosa li fragilizza, irrobustisce o antifragilizza» (Blečić, Cecchini, 2016: 59).

In questo modo, il concetto di “fragilità” che già oggi per alcuni versi è diventato ampiamente condiviso ma anche già confuso e abusato, diventa l’opportunità per le scienze sociali di investigare nuovamente, territori, comunità e processi ma con altro sguardo e altri approcci. Ciò permette di cogliere manifestazioni del tutto particolari quali denuncia implicita di nuove forme di disagio su cui è strategico intervenire (come per esempio alcuni fenomeni di protesta dei territori marginali che celano in realtà un bisogno estremo di attenzione e di riequilibrio per essere strappati al loro ineluttabile destino di marginalità, cfr. Balducci, 2019); il concetto, dunque, ha una grande capacità euristica che permette di esplorare contesti e situazioni al di fuori di tassonomie consolidate e non sempre ascrivibili a tematiche convenute e per molti aspetti note<sup>2</sup>; sembra possedere intrinsecamente alcune componenti di estrema rilevanza per l’azione di intervento, per il progetto: meccanismi di collaborazione aggiuntiva, fra i componenti di una comunità chiamata ad affrontare l’evento di rischio; una certa capacità di autoapprendimento; la possibilità di processi «di imbricazione fra gli elementi costitutivi» del sistema all’interno della situazione di crisi (Infussi, 2019: 63).

La fragilità territoriale, diventa allora la strategia con la quale riportare al centro dell’attenzione delle politiche non solo territori ma anche problemi che non sembrano trovare spazio e dignità nei processi decisionali e nelle scelte di investimento pubblico (e di conseguenza nella lente dell’interesse privato) e tantomeno sembrano stimolare formule innovative di intervento che sappiano valorizzare concretamente le risorse presenti e alcune positive dinamiche, spontanee ma a volte poco visibili se non latenti.

## **2. Le controversie della fragilità**

### *2.1. Tutto fragile! Qualche limite del nuovo approccio*

Nel momento stesso in cui diventa importante definire “la fragilità territoriale”, però ecco emergere le prime difficoltà, soprattutto in questi ultimi

<sup>2</sup> «Riflettere sulle fragilità territoriali vuol dire uscire definitivamente dagli schemi duali con cui abbiamo letto i divari territoriali, in fondo sempre in termini di sviluppo e sottosviluppo (...) pur sempre dentro il perdurante dominio degli approcci economici (...). Vuol dire dunque sviluppare una riflessione plurale sul disagio e i differenziali territoriali”. Vuol dire muoversi in tre direzioni: in primo luogo implica: ri-rappresentare il Paese (...) riconoscere che queste fragilità non sono un prodotto di natura e neppure il portato necessario di inevitabili dinamiche tecnologiche e economiche (...) costruire un quadro di visioni di futuro e di politiche articolato per una pluralità di contesti fragili» (Lanzani, 2020: 122 e 126).

anni dall'avvio della grande crisi finanziaria globale alle tragedie quotidiane della pandemia oggi. È possibile distinguere tra territori “fragili” e territori più o meno “robusti”? È possibile (e se sì, come) individuare contesti che mostrano questa particolare connotazione?

Senza ripercorrere la vasta letteratura che in più campi ha analizzato gli effetti di indebolimento strutturale e di decrescita che hanno segnato i territori soprattutto nel nostro Paese, appare evidente che la “fragilità” se ci aiuta a cogliere i processi in corso, non ci aiuta però a comprendere come agire e dove agire. Se solo guardiamo ai fattori che devono essere considerati diretti l'identificazione delle fragilità<sup>3</sup> (a cui andrebbero aggiunte anche valutazioni sulle forme di coesione sociale all'interno delle comunità insediate), appare evidente come il quadro del nostro Paese (ma anche di altre realtà europee) appaia ben più complesso, e come alla realtà delle aree interne si debbano aggiungere altri territori che seppur non sono afflitti da fragilità permanenti e persistenti vanno comunque ricondotti in quella categoria.

Ad una prima osservazione, infatti, sembrerebbe che la crisi finanziaria globale prima e la pandemia dopo abbiano appiattito le differenze tra territori, e in alcuni casi (come avrò modo di sottolineare di seguito) abbiano create condizioni di arretramento anche nei territori più sviluppati. Questa banale considerazione (sotto gli occhi di tutti, evidente anche ad una superficiale osservazione) ha due chiare implicazioni:

- con quale metodo e con quali criteri è possibile oggi (in una situazione di generale e assoluta debolezza) individuare i territori “fragili” e distinguerli all'interno di un rischioso (e vischioso) amalgama che sembra omogeneizzare le realtà territoriali in crisi?
- quali i luoghi in cui diventa opportuno e strategico intervenire e con quali misure e quale ordine di priorità, ritrovandoci sempre in condizioni di risorse scarse e di una *toolbox* di politiche che è sostanzialmente (e dichiaratamente) superata, oltre che poco efficace?

Nel primo caso è evidente che non si tratta di un problema di descrizione/narrazione, tantomeno di classificazione o di interpretazione. La que-

<sup>3</sup> Nel medesimo testo, per seguire una possibile tassonomia: fragilità demografica (distinguendo tra *contrazioni di lunga durata* e *contrazioni recenti*); fragilità socio-economica (dovuta a *crisi economica complessiva*, a *crescenti dinamiche di polarizzazione sociale*, “*ad un lento e continuo retrocedere*”); fragilità ambientale (*consolidata*, esito di “*a dinamiche emergenti legate al cambiamento climatico*” o dovute a “*modelli economico-insediativi locali ecologicamente devastanti*”); fragilità determinata dalla mobilità (per *pessima accessibilità*, *congestione* e *dipendenza dall'auto*); fragilità socio-insediativa e paesaggistica (*scarsa dotazione di infrastrutture e servizi essenziali*) (Lanzani, 2020: 122-125).

stione giace piuttosto nella capacità di riuscire a identificare le problematiche sulle quali è urgente intervenire per arrestarne le dinamiche e poter agire con efficacia sulle cause. E lo strumento con il quale si procederà in questa esplorazione – ben sappiamo – non potrà essere “neutrale”. Da questo punto di vista il velo di retorica che va posandosi anche su questo nuovo campo di discussione e di decisione politica, non aiuta: e se da un lato non possiamo che compiacerci per il modo con cui “aree interne” o “fragilità” siano entrate nel dibattito politico, dall’altro dobbiamo anche riconoscere che il modo con cui ci si riferisce a queste tematiche – soprattutto nelle sedi decisionali – perde progressivamente vigore e incisività. Per restituire forza quindi al problema, il modo con il quale si definisce la questione della “fragilità” – e le metodologie con cui viene narrata, evidenziata e portata al centro del processo di formulazione delle politiche – risulta essenziale, liberando termini e loro significato da ogni ambiguità e controversia. La solidità del metodo, inoltre, dovrebbe poter favorire anche la definizione di quel quadro di priorità che possa guidare la decisione e l’azione, senza ricadere negli errori delle strategie per lo sviluppo locale che tante aspettative avevano sollevato e così pochi benefici di medio-lungo periodo hanno prodotto, nonostante gli impegnativi presupposti (La Spina, 2003; Cersosimo, Wolleb, 2006; De Vivo, Sacco, 2008) che non hanno impedito la «parabola dello sviluppo locale» (Governa, 2014)<sup>4</sup>.

Nel secondo è altrettanto evidente la necessità di riuscire a mettere bene a fuoco i “territori fragili” su cui si dovrà intervenire, perché – illudendosi che sia possibile superare lobbysmi, localismi e i vari accidenti che “deviano” la mira delle politiche pubbliche – è sempre in agguato il dilemma dell’azione territoriale tra:

- il mirare alle aree “deboli” o in forte crisi, come rilevato dalle “narrazioni” o da indicatori statistici o piuttosto da una più tonante *voice* e da una pericolosa quanto eclatante manifestazione di “revenge” (Rodríguez-Pose, 2018) ed espressione «di rabbia e risentimento per le disuguaglianze» (Barca, 2018: 554). Negli scorsi mesi quest’ultima condi-

<sup>4</sup> «Nel complesso, possiamo considerare la “stagione” dello sviluppo locale in Italia come un buon esempio dell’aumento di “consapevolezza territoriale” da parte di ricercatori e *policy makers*. Sembra però che tal consapevolezza sia stata poco “critica”, scarsamente in grado di tramutarsi in un modo differente di pensare lo sviluppo e le politiche territoriali per promuoverlo. (...) Il territorio, nonostante sia ampiamente evocato come dimensione centrale dello sviluppo locale, è variamente definito e concettualizzato, in realtà poco studiato e malamente “praticato”, così da rimanere una dimensione nascosta, “opaca”, “evanescente”» (Governa, 2014: 128).

zione sembra aver prevalso in più di qualche caso, mettendo profondamente in crisi quei principi di solidarietà territoriale che sembravano dover contraddistinguere le politiche pubbliche votate all'eliminazione delle disuguaglianze e al riequilibrio sociale ed economico;

- o piuttosto proiettare investimenti e interventi su territori “forti”, già attrezzati, ipotizzando per loro il ruolo di *driver* e quindi una loro supposta capacità di fare da *trigger* per processi di sviluppo dei territori marginali (per quanto la storia economica del nostro Paese e molte politiche di sviluppo locale abbiano dimostrato la fallacia di queste argomentazioni).

In entrambi i casi, è evidente il rischio che i territori concretamente “fragili” (anche per la frammentazione delle comunità locali incapaci di farsi ascoltare)<sup>5</sup>, rischino di rimanere ancora una volta ai margini dello sviluppo, in quelle zone mai messe bene a fuoco dagli investimenti e di rado raggiunte dalle grandi infrastrutture, territori che generalmente solo al termine del ciclo di espansione economica emergono all'attenzione delle istituzioni per il divario che segnalano, soprattutto, se quest'ultimo può costituire un freno alla crescita delle aree dinamiche. Ma alle aree che emergono solo come contrappunto ai “territori dello sviluppo”, altre tipologie di marginalità si aggiungono e diventano “problema”:

1. le aree oggetto di un progressivo (quando non eccessivo) sfruttamento delle risorse locali (come paesaggio, artigianato tradizionale, cultura locale, alimentare locale) e loro “mercificazione” o eccessiva “turisticizzazione”, svilendo anche il significato profondo di sviluppo locale e favorendo possibili processi di disgregazione delle comunità locali, nonostante il miglioramento economico assicurato;
2. quei territori di “frizione” tra dinamiche di competizione, dove accessibilità infrastrutturale, dotazione di servizi ed attrezzature, sistemi di coesione sociale, *know-how* tecnico e capacità imprenditoriali, opportunità e/o occasioni di investimento pubblico e privato fanno la differenza e possono determinare nuove “marginalità” territoriali;
3. i luoghi invece oppressi da un permanente disimpegno per quelle che vorremmo definire come le “fragilità permanenti”, ossia territori, insediamenti e comunità in cui è possibile riscontrare forme di debolezza “cronica” o perdurante, non perimetrata dalla Snai e che rischiano di es-

<sup>5</sup> «Le aree interne, più di altre, sono state colpite dal neoliberismo e dall'errata idea che la libertà delle persone consista nel potersene andare. Come direbbe Albert Hirschman, si trovano in una condizione di *exit* e non di *voice*, e non c'è quindi democrazia» (Barca, 2020).

sere “lasciati indietro” dallo sviluppo economico fortemente localizzato o da grandi investimenti pubblici e privati che focalizzati in alcune aree specifiche, non promuovono una crescita diffusa, tantomeno reti territoriali proattive, forme di sinergia istituzionale e cooperazione sociale fra le comunità e al loro interno;

4. infine, realtà territoriali che recenti crisi (economiche, sociali, pandemiche) o processi di repentino successo economico non controllato possono esporre a forme inusitate di fragilità, offrendo l’opportunità di ragionare sia sull’imprevedibilità dei processi in atto sia – come affermato – sulle modalità diverse di intendere e declinare il concetto di “fragilità”.

La vera novità che la fragilità, quale paradigma territoriale, potrà rappresentare, quindi, non sarà stabilito dalla seduzione delle narrazioni o nella maggiore o minore precisione della “mappatura dei divari”, quanto piuttosto nella composizione degli obiettivi (strategici e non retorici) delle politiche nel tracciamento (coerente e determinato) dei percorsi di sviluppo che produrranno<sup>6</sup> ed imporranno a un ceto politico riluttante ad abbandonare vecchie abitudini distributive, a pioggia e generaliste... e al momento (se solo osserviamo quanto si prospetta a breve<sup>7</sup>) siamo ben lontani da questa decisiva svolta.

## 2.2. Un esempio: il Veneto... fragile

A seguito della crisi economico-finanziaria del 2008 e prima della pandemia, la riflessione disciplinare sulla “fragilità” territoriale aveva suscitato qualche curiosità rispetto a uno dei territori considerati “robusti” del nostro sistema nazionale. Il riferimento è al Veneto, ex locomotiva dello svi-

<sup>6</sup> «The answer has to come not from less or more intervention, but from a different type of intervention. One that moves away from simply providing welfare, away from continuing to shelter the inhabitants of less developed and declining areas, and away from supply-led interventions that end up becoming white elephants. The solution needs to be place-sensitive, that is policies that are informed by theory and empirical evidence but that, at the same time, respond to the structural opportunities, potential and constraints of each place» (Rodríguez-Pose, 2018: 205).

<sup>7</sup> Mi riferisco al cosiddetto Piano Colao *Iniziativa per il rilancio “Italia 2020-2022”* o piuttosto al PNRR – *Piano nazionale di ripresa e resilienza* che, a detta di più attenti lettori ed esperti, nelle versioni sino ad oggi divulgate, presentano i tradizionali limiti della programmazione economica del nostro Paese, incapace da tempo di concepire strategie di lungo periodo (multigenerazionali, soprattutto), maturare approcci concretamente innovativi e soprattutto e di una prospettiva (non solo territoriale) di ampio raggio. Ma oltre a dover attendere le versioni definitive dei documenti governativi, sarà necessario a suo tempo dedicare maggiore attenzione e studio ai contenuti e alle strategie che verranno delineate.

luppo economico europeo dagli anni Ottanta agli inizi del XXI secolo, ma che già da vent'anni ha iniziato ad arrancare, a mostrare segni di cedimento economico e sociale, al punto da essere inserito dalla UE tra i territori connotati da “extremely low growth” (EU Parlament, 2020). Nonostante in questa ultima drammatica mappa rientri buona parte del nostro Paese, va ammesso che – oltre ad alcuni ambiti regionali che, per la loro comprovata connotazione di *lagging regions*, risultano già ascritti alla lista delle arre interne (Sette Comuni, Comelico, Agordino, confermando la sofferenza della Montagna veneta, e il basso rodigino) – il Veneto mostra evidenti segni di crisi, soprattutto nelle aree centrali che hanno guidato lo sviluppo.

Sono, infatti, queste aree a mostrare non solo le più forti forme di arretramento (anche in relazione ai numeri della prosperità economica degli anni precedenti), ma anche alcuni fattori di crisi strutturale che incidono significativamente sia sulle dinamiche di rilancio (che hanno stentato nell'ultima decade nonostante i trend di crescita comunque registrati) sia sulle opportunità di sviluppo dei settori in cui la regione ha registrato i suoi primati. Non è questa la sede per una discussione ampia e approfondita, possiamo solo limitarci ad alcune annotazioni, premesse di una discussione che dovrà aprirsi al più presto, per condividere idee di futuro coerenti ed efficaci.

È possibile imputare proprio a un dibattito spesso settoriale e poco aperto l'assenza di visioni e la previsione dei possibili limiti di alcune scelte di sviluppo operate negli ultimi anni. Se si osserva con qualche accuratezza i diversi settori alcune cause della progressiva crisi, sono ben evidenti.

1. L'agricoltura, per esempio, dove si è privilegiato il rafforzamento esclusivo di alcune monoculture, destinando ad esse spazi sempre più estesi a fronte di un'espansione imprevedibile dei mercati e delle esportazioni. Tutto ciò è avvenuto a spese di altre colture, con una progressiva omogeneizzazione del sistema produttivo primario e con una decisiva omologazione – anche in seguito alla specializzazione della filiera – di tutte le attività presenti in alcune aree territoriali, esponendo diversi sistemi locali alle incerte fluttuazioni del mercato globale. Il successo del “prosecco” è divenuto ormai un paradigma nella letteratura sotto diversi punti di vista (per quanto il caso e il successo dei prodotti della Valpolicella sia precedente), suscitando particolare interesse sulle strategie con cui è riuscito ad imporsi a livello internazionale nei mercati e nei gusti, meno forse per gli impatti complessivi generati sui sistemi economici locali e sul sistema ambientale nel suo complesso (aumentando la vulnerabilità idrogeologica, degradando il paesaggio originario

di quei “territori doc”, seppure imponendo una diversa cura dei suoli, inventando nuovi paesaggi per nuovi turismi)<sup>8</sup>, stimolando anche l’insorgenza di alcuni conflitti sociali<sup>9</sup> (Basso, 2019). Siamo, d’altro canto, in presenza di un paradosso: davanti alle evidenti storture che le monoculture doc/docg/igt/igp stanno producendo sui territori, l’affermazione sui mercati internazionali e la crescita delle esportazioni (nonostante i rallentamenti dovuti a Brexit, imposizione di dazi, imitazioni e contraffazioni, pandemie) non permettono in alcun modo di mettere in discussione questi modelli di sviluppo.

2. Ancora più evidente e discusso è l’inarrestabile arretramento che interessa il settore industriale, in cui sono emersi in tutta la loro gravità (ben prima della pandemia, ma davanti alle sfide della globalizzazione e di una profonda riorganizzazione del sistema produttivo mondiale)<sup>10</sup> le debolezze del sistema veneto (la dimensione delle imprese e la loro relativa resilienza alle dinamiche congiunturali, la capacità di innovazione, le difficoltà di estensione e di radicamento nei mercati interna-

<sup>8</sup> Veneto Agricoltura conferma che l’incremento della superficie regionale coltivata a vigneto è cresciuta del 33,9% nel periodo 2008-2018 e solo tra il 2017 ed il 2018 di quasi il 3,4%, raggiungendo una superficie complessiva di 94.414 ettari, che nel 2019 erano già diventati 97.348 ettari di superficie vitata potenziale (+3,1% rispetto al 2018). Cfr.: <<https://www.venetoagricoltura.org/wp-content/uploads/2020/12/Prezzi-uve-2020.pdf>>.

<sup>9</sup> «These conflicts reflect growing public concerns about the expansion of such intensive viticulture, specifically on issues that include the implications of a massive use of chemical products on public health, the environment (the air, water and soil) and the landscape, as well as the ecological and geomorphological degradation generated by the plantation of new vineyards in high-risk areas. A dense network of environmental organizations, committees, associations and, in particular, small spontaneous groups of citizens have indeed emerged. (...) Far beyond a typical Nimby approach, and at the same time aware of the importance of wine-growing from different perspectives (historical, social, economic and cultural), local groups (...) strive to encourage collaboration with the local authorities, directly training wine-growers and other actors operating in the wine industry to seek alternative and more sustainable production methods of organic wine» (Basso, 2018: 400).

<sup>10</sup> «Si dissolvono i distretti (marshalliani) e si produce una varietà di situazioni, dalla marginalità economica e progressiva smobilitazione di parti consistenti del manifatturiero che non riesce a stare al passo con le dinamiche (...). Il declino occupazionale e in termini di unità locali del sistema manifatturiero e il dissolvimento della forma-distretto (...) sembra aver liberato risorse per investimenti in altri settori. (...) Chiaramente si tratta di un effetto della crisi, ma anche dei processi di ristrutturazione delle imprese che ha investito l’Italia. Nel caso veneto, queste dinamiche contribuiscono a cambiare la formazione sociale, sia per il rapido processo di invecchiamento della popolazione (che mette radicalmente in crisi il modello tradizionale del welfare familiare), il forte incremento dei migranti (...) sia, infine, per la mobilità sociale che sembra bloccata. Al tempo dei distretti marshalliani le divisioni sociali erano scarsamente percepite, per l’elevata mobilità dal lavoro dipendente al lavoro autonomo» (Vettoretto, Fregolent, 2017: *passim*).

zionali di riferimento, la forza delle relazioni e delle reti tra imprese a diversa scala territoriale, alcune debolezze persistenti delle modalità di alleanza e cooperazione tra imprese non limitati ai soli rapporti di filiera, ecc., oltre ad alcune problematiche del mondo del lavoro, dai costi ai livelli di istruzione e di specializzazione, all'espansione della precarietà, agli effetti ormai tangibili del calo demografico e del diminuito apporto dei flussi migratori tanto ostracizzati) alle quali va aggiunto l'aggravarsi del passaggio generazionale, soprattutto nelle Pmi sopravvissute alla crisi e ancora legate ad un controllo familiare<sup>11</sup>.

3. Fragile, infine, il settore turistico, dove la regione che ha registrato livelli di primato non solo europeo (e la cui precarietà è comparsa tutta in questo anno di pandemia), ha mostrato anche un'assoluta dipendenza da fattori esogeni e privi di controllo (aggravata dall'egemonia assunta dalle *platform economies*) ma in alcuni contesti territoriali (Venezia, il sistema gardesano, Ampezzano, Litorale adriatico) i rischi di una struttura economica locale fondata sulla sola monocultura turistica, in assenza di altre attività che possano bilanciare o anche solo compensare le fluttuazioni cicliche a cui questo settore è integralmente esposto. Richiamare la profonda crisi sociale ed economica di Venezia dal novembre 2019 è sufficiente a riassumere tante analisi, dissertazioni e valutazioni, ma anche a deplorare il predominante auspicio di un "ritorno" alle condizioni di un generico "prima" (in quantità di flussi, ma soprattutto in termini di ricchezza prodotta) che fiacca la ricerca di strategie di risposta alla crisi da un lato e dall'altro impedisce la costruzione di scenari futuri alternativi e contrapposti ad un insoddisfacente *status quo*!

Questo sommario e generico *excursus* ci aiuta solo a presentare alcune delle problematiche territoriali che richiedono una nuova attenzione e soprattutto nuove politiche e che obbligano ad abbandonare le tradizionali "narrazioni" territoriali che hanno improntato le retoriche e le politiche regionali. A queste vanno aggiunti altri fattori di "infrangimento" che nel corso dell'ultima decade sono andati manifestandosi descrivendo una diversa realtà territoriale. Sono fenomeni sempre più frequenti<sup>12</sup>, in parte esito dei "successi" economici dei decenni precedenti. I richiami all'*emergenza idrogeologica* degli ultimi anni che con eventi ricorrenti sempre più calamitosi interessa tutta la regione, dalle aree di montagna alle zone di pianura alle distese deltizie e lagunari, legate anche al degrado del territorio

<sup>11</sup> Regione del Veneto, *Rapporto statistico*, Venezia, anno 2019 e anno 2020.

<sup>12</sup> <<https://www.regione.veneto.it/web/protezione-civile/superamento-dell-emergenza>>.

per la progressiva incuria, al consumo di suolo per processi di impermeabilizzazione e urbanizzazione incontrollata,

Senza dimenticare l'emergenza ambientale, le cui cause non possono che essere ricondotte ad uno sviluppo economico perseguito senza esitazioni, come sembra volerci ricordare l'inquinamento da Pfas in provincia di Vicenza o i sempre più diffusi sospetti di smaltimento e occultamento di rifiuti tossici tra bucolici paesaggi palladiani e lottizzazioni residenziali a bassa densità.

Il Veneto, nella sua complessità, *fragile*, dunque!

Individuare insorgenti forme di "fragilità" in un territorio convenzionalmente considerato "robusto" non va però inteso come ragione per rivendicazioni (di attenzione politica, di priorità di intervento, di entità degli investimenti), ma piuttosto come l'occasione che ci viene offerta per il futuro:

- per invocare un ritorno consapevole, cauto e vigile alla ricerca e agli studi territoriali, alla ri-esplorazione di territori anche *noti*, mettendo da parte però tradizionali (e compiacenti) letture e descrizioni, e così ricercare con meticolosità gli esiti delle più recenti trasformazioni che la contemporaneità ha prodotto nei diversi contesti territoriali, senza ricorrere a facili schemi interpretativi pre-confezionati e a modelli interpretativi considerati "universali";
- servire da sprone al confronto politico perché abbandoni modelli di intervento dichiaratamente inefficaci<sup>13</sup> per ricercare, invece, soluzioni politiche innovative che provino a disegnare scenari di sviluppo di medio-lungo periodo (e non fermi all'imminenza o alle scadenze del consenso politico), con ampie prospettive, intersettoriali e "plurali".

Con questo intento abbiamo composto queste note e soprattutto questa sezione monografica.

### 3. Questo numero di ESR

La sezione monografica che abbiamo proposto per ERS intende, quindi, innanzitutto ragionare sulla definizione e i relativi portati della "fragilità",

<sup>13</sup> «Il rischio è quindi che le politiche sbagliate aumentino le disuguaglianze. (...) per intervenire in questi luoghi (...) serve l'approccio *place-based*, che combina forti indirizzi strategici nazionali, sceglie le priorità, indica alcuni criteri fondamentali ma lascia aperta l'applicazione territoriale. Quest'approccio non è localista, perché combina i saperi locali con quelli dei grandi centri di competenza (imprese pubbliche, università, grandi laboratori e impresa privata) e li fa dialogare paritariamente» (Barca, 2020).

in relazione anche ad alcuni contesti territoriali in cui la definizione presenta alcuni elementi di complessità e di problematicità. Attraverso la descrizione di territori “a diversa fragilità”, abbiamo spinto gli autori coinvolti in questo numero monografico e i lettori della rivista verso una riflessione critica sia sulla presenza di problematiche particolari che impongono un’attenzione maggiore sulla disamina dei territori “ai margini dello sviluppo”, ma anche sui diversi modi con cui intendere questo termine che – strategico ma gravido di diverse anomalie – ormai va consolidandosi nel lessico quotidiano politico, tecnico e scientifico e nel linguaggio comune.

I saggi presentati di seguito riflettono sia sulla nuova chiave di lettura con la quale oggi vanno formulandosi nuove narrazioni e sulle loro implicazioni nel dibattito politico, sia sulle specificità di contesti territoriali che possono sia confermare la validità del nuovo paradigma per alcuni aspetti, sia evidenziarne limiti e paradossi, perché non risulti con il tempo mistificante e del tutto inefficace. Ma, come sostenuto precedentemente, è nel campo della formulazione delle politiche di intervento che ci preme scoprire la novità e la capacità della “fragilità” nell’indirizzare l’azione nella grande varietà dello spazio nazionale e davanti alla singolarità di molte realtà in cui gli elementi riconosciuti di “fragilità” si determinano. Ed è proprio qui che si scontano ancora alcune anomalie a cui necessario porre rimedio per la costruzione di interventi effettivamente incisivi.

Come sostiene FEDERICA CORRADO, a p. 30 di questo numero:

«Appare dunque evidente che il concetto di marginalità non può che aprire lo sguardo alle tante problematiche di un territorio: esso è un concetto che può indubbiamente aiutare a comprendere le fragilità territoriali e fornire indicazioni in merito alla direzione rispetto alla quale impiegare risorse finanziarie ma non rappresenta il termometro neutro da cui far discendere la cura del territorio».

Quindi l’esplorazione dei territori porta a riflettere attentamente e quindi a valutare con attenzione, senza alcuna generica tassonomia, il complesso dei fattori che se in un contesto possono essere freni allo sviluppo, in altre realtà possono rappresentare al contrario leve di sviluppo; situazioni di marginalità possono rivelarsi vantaggi competitivi per lo sviluppo e assenza di risorse locali specifiche ed evidenti, l’occasione per la ricerca di tradizioni e specificità locali non patenti ma capaci di risvegliare forme di identità e di appartenenza ai luoghi;

Il percorso inizia, dunque, dalla “montagna”, intesa soprattutto quella realtà non toccata dal turismo di massa degli sport invernali e da un crescente turismo estivo, presenta – come puntualmente illustra Corrado – molte facce di questa poliedricità: mostra anche le incongruenze di un “ritardo di sviluppo” che può dimostrarsi il punto di forza per la costruzione

di sentieri di sviluppo integrati ed innovativi; suggerire forme di turismo diverse e alternative; stimolare economie locali che poggino su risorse e strategie non convenzionali e soprattutto indirizzino gli investimenti su opere e filiere non convenzionali e consolidate, poiché:

«I territori montani hanno invece bisogno di essere ri-cuciti dentro logiche di sostenibilità, come occasione per reimpostare una visione al futuro diversa e dunque un modello di sviluppo che abbandoni schemi tradizionali ormai obsoleti e invece apra al modello *green, smart e inclusive*, ormai sostenuto ampliamento dall'UE». (id.: 34)

Il racconto di PATRIZIA MESSINA e LORENZA PERINI di un'esperienza di *community mapping* nella “Bassa Padovana”, se da un lato ci conduce in un'area che sembra connotata da una persistente marginalità (ancora più considerevole per essere a ridosso di territori che nonostante tutto possono essere descritti come dinamici e sviluppati), dall'altro – presentandoci anche alcune prime rilevazioni degli effetti della pandemia sulle debolezze strutturali di alcune aree geografiche – evidenzia come la ricerca di risorse locali, oltre ai fattori convenzionalmente richiamati dalle politiche regionali di sviluppo – possa aiutare l'individuazione di strumenti importanti per il rilancio del territorio, ma anche per la soddisfazione di bisogni sociali che in modo limitato e parziale si manifestano: reti cooperative pubblico/privato, forme importanti di responsabilità sociale di territorio. La presenza di reti locali appare come il vero elemento strategico al riscatto dalla fragilità.

I rischi che davanti alla crisi vengano riproposte soluzioni, investimenti ma anche immagini superate e non più efficaci sono ben descritti da ROMEO FARINELLA e ENRICO SECONI che ci presentano la realtà del Delta ferrarese come un affascinante palinsesto territoriale che fa risaltare innanzitutto le diverse stratificazioni storiche dei faticosi interventi di “adomesticamento” di una realtà idrogeologica indomita e di costanti tentativi di organizzazione produttiva di relativo successo ma soprattutto di breve durata: una permanente fragilità, a fronte di un'intensa e costante (anche costosa) azione di sviluppo. A fattori di ritardo cronico, però oggi si aggiungono le nuove fragilità ambientali che nel Delta appaiono aggravate dalle conseguenze del cambiamento climatico. In queste nuove condizioni di debolezza, la reazione non può che contemplare inedite “visioni” per il futuro soprattutto «un ripensamento resiliente del territorio costiero, [che] deve allargare lo sguardo per riportare al centro dell'attenzione l'intero territorio con tutti i suoi conflitti e le sue contraddizioni».

Il richiamo ai territori che sono stato oggetto di un terremoto, costituisce per LUCIANO DE BONIS l'opportunità per approfondire e discutere il concetto di fragilità e la rilevanza della «non fragilità» come obiettivo da perseguire soprattutto in condizioni di assoluta incertezza e di fallacia della previsione, che corrodono le fondamenta della pianificazione e dei processi decisionali. È una riflessione a tutto campo che in realtà intende mettere in discussione molti dei concetti che ricorrono frequentemente nel dibattito disciplinare e politico sullo sviluppo locale, ma anche alcuni aspetti che consideriamo ormai acquisiti e condivisi nelle riflessioni sull'emergenza sismica, sulla vulnerabilità territoriale delle zone sismogenetiche (nelle quali si intrecciano fragilità territoriali e fragilità “sismiche”) e ancor più sulle argomentazioni che accompagnano tutte le decisioni per la ricostruzione, o meglio – proprio secondo una profonda riconsiderazione sulla natura dei luoghi e delle “comunità di patrimonio territoriale” – per un processo di “riabitazione” dei luoghi soggetti a evento sismico «che certo include un'accorta ricostruzione edilizia [...], che soprattutto equivale alla riattivazione dei suddetti processi di coevoluzione, storicamente fondati».

Infine, un contesto ancora diverso e un'ulteriore declinazione di fragilità territoriale presenta MARINA ARENA, nel suo saggio a chiusura della sezione. In questo caso, ci ritroviamo in un'area metropolitana (*ex lege* Delrio, cosa che poco ha a che fare con l'individuazione di aree omogenee e integrate), ai margini di un'area organizzata, per quanto in una regione a “ritmo lento” e sviluppo frenato, dove comunità e territorio risultano profondamente segnati da una calamità naturale e da un processo di progressiva disgregazione sociale. Un'area che in un lasso di tempo brevissimo diventa oggetto di attenzione mediatica, di considerazione politica a livello nazionale e regionale, di ingenti finanziamenti pubblici e di interventi straordinari dettati da competenze tecniche di alto livello. Non si potrebbe chiedere di più, se non fosse che proprio un'azione ricostruttrice così concepita, senza tenere in considerazione alcuna la comunità insediata e senza valutazione preliminare alcuna degli interventi necessari – che non siano le sole infrastrutture della sicurezza – acutizza elementi di disgregazione e favorisce l'abbandono.

Ma è ora tempo ora di lasciare i lettori all'approfondimento dei diversi contributi, soprattutto per cogliere come i singoli autori, secondo le proprie diverse attitudini e interessi, *background* culturali e disciplinari, osservando territori dai caratteri morfologici, assetti sociali ed economici, identità e relazioni di comunità anche profondamente diversi e nei quali la “fragilità” si declina in forme e processi molto distinti, si interrogano soprattutto sulle risposte, sui progetti e sulle politiche che per questi territori devono essere

formulate perché risultino adeguate ai bisogni di quei territori. Risposte che possano concretamente esaltare le risorse e le specificità dei luoghi, che possano riscattare quelle comunità dalla marginalità e dalle sue minacce, per esaltarne piuttosto le vocazioni e rafforzarne i legami sociali, superando anche le possibili e vischiose conseguenze di un'omologante narrazione della fragilità.

## Riferimenti bibliografici

- Balducci A. (2019). Il progetto Fragilità Territoriali. *Territorio*, 91: 19-20. Doi: 10.3280/TR2019-091002.
- Barca F. (2018). In conclusione: immagini, sentimenti e strumenti eterodossi per una svolta radicale. In: De Rossi A., a cura di. *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*. Roma: Donzelli editore: 551-566.
- Barca F. (2020). Ai territori serve progettualità, non sussidi e grandi opere. *Il Giornale dell'Architettura*, 22 luglio -- <<https://ilgiornaledellarchitettura.com/2020/07/22/fabrizio-barca-ai-territori-serve-progettualita-non-sussidi-e-grandi-opere>>.
- Basso M. (2018). Land-use changes triggered by the expansion of wine-growing areas: A study on the Municipalities in the Prosecco's production zone (Italy). *Land Use Policy*, 83: 390-402. Doi: 10.1016/j.landusepol.2019.02.004.
- Blečić I., Cecchini A. (2016). *Verso una pianificazione sostenibile. Come pensare al futuro senza prevederlo*. Milano: FrancoAngeli.
- Cersosimo D., Wolleb G. (2006). *Economie dal basso. Un itinerario nell'Italia locale*. Roma: Donzelli editore.
- De Rossi A. (2018). Introduzione. L'inversione dello sguardo. Per una nuova rappresentazione territoriale del Paese Italia. In: De Rossi A., a cura di. *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*. Roma: Donzelli editore: 3-17.
- De Vivo P., Sacco E. (2008). "Dopo" lo sviluppo locale: ricostruendo tracce e prospettive di una stagione di intervento. *Quaderni di sociologia*, 48: 39-56. Doi: 10.4000/qds.830.
- EU Parliament (2020). *EU lagging regions: state of play and future challenges* -- <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652215/IPO\\_L\\_STU\(2020\)652215\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652215/IPO_L_STU(2020)652215_EN.pdf)>.
- Governa F. (2014). *Tra geografia e politiche. Ripensare lo sviluppo locale*. Roma: Donzelli editore.
- Infussi F. (2019). Fragilità primer. *Territorio*, 91: 60-63.
- La Spina A. (2003). *La politica per il Mezzogiorno*. Bologna: il Mulino.
- Lanzani A. (2020). Fragilità territoriali. In: Cersosimo C., Donzelli C., a cura di. *Manifesto per riabitare l'Italia*. Roma: Donzelli editore: 121-127.
- Messina P., a cura di (2019). *Oltre la Responsabilità sociale di impresa. Territori generativi tra innovazione sociale e sostenibilità*. Padova: Padova University Press.

- Pileri P., Moscarelli R. (2018). Quell'area interna chiamata Italia. *Urban Tracks*, 26: 16-17.
- Rodríguez-Pose A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11: 189-209. Doi: 10.1093/cjres/rsx024.
- Taleb N. (2012). *Antifragile. Prosperare nel disordine*. Milano: Il saggiatore.
- Vettoretto L., Fregolent L. (2016). Il Veneto dopo la Terza Italia: spazi metropolitani e post-metropolitani. *Territorio*, 76: 46-51. Doi: 10.3280/TR2016-076006.