

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2015

ISSN 2465-2059

**La forma del suolo. Nuove risposte per salvare il
territorio dalla frammentazione amministrativa**

Paolo Pileri

Urban@it Background Papers

**RAPPORTO SULLE CITTÀ 2015
METROPOLI ATTRAVERSO LA CRISI**

ottobre 2015

Abstract

La configurazione della geografia amministrativa appare molto frammentata in Italia. Questo ha concorso a disarticolare e indebolire anche il progetto urbanistico, come possiamo verificare oggi attraverso l'indicatore dei consumi di suolo acuitisi anche e molto nelle aree interne del Paese. Dopo quasi vent'anni di progressiva autonomizzazione dei comuni e dopo il venire meno di molte forme di coordinamento e cooperazione territoriale, i risultati, letti in termini di consumo di suolo, sono gravi e sconcertanti. Occorre una riflessione che abbia il coraggio di ridisegnare poteri e configurazioni amministrative da un lato e di assegnare spazio al primato della questione ambientale nel piano. Così hanno fatto già molti paesi europei senza che questo pregiudicasse, anzi, il benessere sociale ed economico.

The configuration of administrative geography appears very fragmented in Italy. This has helped to weaken the urban plan, as we can see today through the land consumption indicator, showing a general worsening, mostly in our inland areas where municipalities are smaller. After nearly twenty years of progressive empowerment of municipalities and after the disappearance of many forms of coordination and territorial cooperation, the results, read in terms of land use, are serious and discouraging. It should reflect who has the courage to redraw administrative powers and configurations on the one hand, and to allocate room to the primacy of environmental issues in the plan and in the debate on public policies. So they did already in many European countries without any negative effect on the social and economic welfare. Indeed in many cases these are countries with indices of quality of life better and better.

Parole chiave/ Keywords

Frammentazione, consumo di suolo, rendita, aree interne, piccoli comuni/fragmentation, land consumption, ground rent, inland areas, small municipalities

Mi accorsi ben presto che la situazione più confusa derivava da limiti errati e non omogenei delle circoscrizioni in cui si esplicava l'autorità, il potere: in una parola la provincia era troppo grande e il comune era, nella maggioranza dei casi, troppo piccolo. [...] I pubblici poteri assolvevano delle funzioni utili e necessarie, ma il loro coordinamento era terribilmente difficile e spesso mancava del tutto, talché questi organi che sembravano essere fondati per il bene e il comune interesse tendevano a essere il teatro di interessi particolari e, nella confusione esistente, gli uomini di buona volontà erano quasi sempre avulsi, estraniati, sopraffatti dai furbi, dai disonesti, dagli incompetenti.

Queste parole, datate 1952, sono di Adriano Olivetti, un uomo riconosciuto per l'intelligente e rara sensibilità urbanistica e per aver rilanciato l'idea di comunità quale laboratorio di cultura civile dove l'interesse collettivo anticipa qualunque altra cosa, persino all'interno delle alte mura delle imprese private, come era l'industria Olivetti. Ma di quelle parole mi sorprende l'intuizione relativa all'architettura dei poteri e, di conseguenza, la ricaduta sul governo del territorio. Quella configurazione amministrativa così inadatta per Olivetti poteva – perché no? – divenire il varco sempre aperto per tutto ciò che poteva corrompere anche il pensiero urbanistico e il progetto urbano. Dopo oltre sessant'anni credo possiamo onestamente dare ragione a quell'intuizione e pentirci di non averla presa sul serio. Anzi. Le cose sono andate addirittura in direzione opposta proprio per quel che riguarda l'organizzazione dei poteri attinenti l'uso dei suoli. Davanti a noi impera lo sminuzzamento amministrativo sia geografico, sia politico e sia urbanistico. Nella parabola di questi sessant'anni la rendita fondiaria non è stata scalfita da nessun provvedimento: politica e urbanistica se ne sono tenuti alla larga. I tentativi degli anni Novanta, targati Pru, Prust e Pii (per chi si ama le sigle), che hanno campeggiato nella letteratura di settore per lustri, si sono rivelati palliativi se non dannosi; e neppure la perequazione ha sortito gli effetti attesi. Tutto ciò è avvenuto con un'enorme dilatazione dell'intervento privato (e con esso il suo potere all'interno della macchina pubblica) sulla o per la città pubblica e con l'apertura disinvolta alla finanziarizzazione immobiliare. Fenomeni che non hanno certo depotenziato la rendita ma, al contrario, l'hanno sempre più protetta visto che dalla sua intensità dipendeva il valore aggiunto del progetto edilizio-immobiliare-urbano che ricadeva nelle tasche private ovvero il margine speculativo o quello che spesso ho chiamato il *guadagno immeritato*. Sullo sfondo la mancata riforma fiscale locale, aggravata in questi ultimi dieci anni dall'uso/abuso spregiudicato degli oneri di urbanizzazione per la spesa corrente, che ha trasformato i comuni in *complici di fatto*

delle speculazioni immobiliari – di qualsiasi entità e tipo – e dei consumi di suolo anziché in baluardi dell'interesse comune e dell'ambiente. Non si può concludere questa parabola senza ricordare la progressiva *deregulation* urbanistica che dagli anni Novanta ha scompaginato ogni forma di disegno e di coordinamento territoriale (aggravando lo scenario descritto da Olivetti) e allentato fino alla vacuità le varie forme di tutela paesaggistica, ambientale, forestale ed ecologica. La recente riforma sulla pubblica amministrazione (ddl PA, agosto 2015) ne è solo l'ultimo esempio, ma clamoroso nella storia del paesaggio e dell'ambiente italiano, perché, in nome di un presunto snellimento ed efficientamento della pubblica amministrazione, ha di fatto depotenziato sia le Soprintendenze che il Corpo Forestale dello Stato. Di loro non sappiamo che fine faranno. Rimane forte il timore che saranno corpi ancor più molli di prima rischiando di dilatare ancor più quel varco continuamente cercato dagli interessi privati. Queste eliminazioni hanno anche potenti contraccolpi culturali rendendo ancor più vasta e arida la già desertica sensibilità ambientale di questo Paese visto che la notizia e il clamore che l'ha seguita hanno confermato agli italiani che, tutto sommato, ambiente, paesaggio, ecologia o foreste sono in fondo orpelli di cui poter fare a meno assieme ai loro tutori e controllori. Tutto ciò ovviamente è falso e basta farsi un giro nei paesi a nord delle Alpi per trovare paesi con indici di benessere ed economici migliori dei nostri e in cui le tutele ambientali e paesaggistiche hanno piena cittadinanza e sono perfino più strette e dove, soprattutto, la cultura urbanistica è permeata da anni da concetti come l'adattamento ai cambiamenti climatici, l'ecologia del paesaggio, la fruizione ecoturistica, la mobilità sostenibile, il piano ecologico, l'economia forestale. Tutti Paesi che hanno fatto di ambiente e paesaggio un valore culturale e civile e lo hanno messo in cima alla loro agenda. Tutti Paesi che, ripeto, hanno indici di benessere e occupazionali migliori del nostro.

Torniamo ora alle parole di Olivetti e occupiamoci ancora di ragionare sulla configurazione locale dei poteri che, come abbiamo detto e vedremo, rappresenta, così com'è, più un *vulnus di sistema* del governo del territorio che una risorsa. Se prendiamo, a mo' di test di validazione, i dati sui consumi di suolo, ordinati per dimensione demografica dei comuni, il risultato che ne viene fuori è del tipo di quello raffigurato in Fig. 1 (dove è riportato il caso emblematico della Lombardia). Il grafico mostra inequivocabilmente che l'urbanizzazione in questo ultimo scorcio di quindicennio (1999-2012) ha consumato aree agricole per ogni nuovo abitante insediato in misura nettamente maggiore nei comuni più piccoli rispetto a quelli più grandi. Per dirla in modo più semplice, i piccoli comuni sono quelli che hanno usato

(molto) peggio la risorsa suolo: sono stati i più inefficienti perché per insediare un abitante hanno consumato fino a dieci volte di più. Nei tempi più recenti (2007-2012, linea continua nel grafico), ovvero nel bel mezzo della crisi, l'inefficienza è addirittura aumentata. Ricordiamo che la Lombardia è una di quelle regioni in cui nel 2005 è stata varata una legge urbanistica che ha, da un lato, imposto per decreto a tutti i comuni di rinnovare il loro piano urbanistico (accendendo appetiti che probabilmente non si sarebbero levati), e dall'altro ha reso di fatto autonomi i comuni nelle decisioni sugli usi del suolo in quanto la Regione si è sfilata da ogni forma di controllo, le Province sono state indebolite a puntino e anche strumenti come la valutazione ambientale strategica sono stati preventivamente svuotati e depotenziati (addirittura in Lombardia la Vas si applica solo su una parte del piano, quella non conformativa). Quel grafico ha tutto l'aspetto di rappresentare il *fallimento del governo del territorio*. Non dimentichiamo che le spinte alla sussidiarietà e alla de-regolazione urbanistica in Lombardia, come in altre regioni italiane, hanno preso forma in un contesto politico in cui mancava, per citare solo alcune cose, un piano paesistico (che poteva essere un possibile baluardo alla trasformazione dei paesaggi), il men che minimo regolamento di tutela della biodiversità e dei corridoi ecologici (giunto in Lombardia ben dopo la approvazione della legge sul governo del territorio), dove imperava l'uso degli oneri di urbanizzazione per alimentare la spesa corrente e dove ai comuni veniva addirittura sottratta l'entrata derivante dall'imposta sulla casa (allora era Ici oggi Imu). Un intreccio fatale che ha distolto tutti, politica *in primis*, dal soffermarsi sulla importanza del suolo in quanto risorsa non riproducibile e vitale (scagionando tutti con la leva del *non conosco*) verso cui intensificare le responsabilità decisionali. Anche questo, probabilmente, ha inciso in modo determinante sull'accelerazione dei consumi di suolo in Lombardia come in Italia dove il consumo è ancora alto: 5 metri quadrati al secondo [Ispra 2015].

Ma quel grafico, e vorrei così aggiungere un'altra riflessione, ci costringe anche a ripensare il ruolo dei comuni nel governo del territorio attenuando il potere a loro attribuito proprio nella decisione sull'uso del suolo. È evidente che non ha nessun senso continuare a propugnare l'immutabilità dei confini amministrativi perché così non si fa che alimentare il teorema della frammentazione decisionale ingroviando sempre più i confini e perpetuando il disfacimento di paesaggi e suoli (a cui corrispondono, non dimentichiamolo, un incremento notevole della spesa pubblica, come ho dimostrato in Pileri, P. 2015). È probabile che occorra iniziare, ad esempio, a prendere in seria considerazione la fusione di alcuni comuni quantomeno per ridurre

quella antipatica duplicazione di previsioni urbanistiche che invade ripetutamente i nostri paesaggi di inutili volumi edilizi. Altresì, e forse è la prima cosa su cui riflettere, è necessario, come dicevo, rivedere le competenze proprio in materia di uso del suolo ad esempio ponendo termine all'esclusività del comune nel decidere gli usi del suolo e/o obbligandolo a raccordarsi ai comuni contermini o a scale territoriali più adeguate. In questo senso la sparizione delle province non potrà che peggiorare la situazione, venendo meno quel che rimaneva di un'idea di coordinamento territoriale (che era blanda, è vero, ma proprio per questo andava rafforzata e non cancellata) e rafforzando un'idea di pianificazione per isole, come se il municipio fosse uno stato o un'isola circondata dal nulla, e quindi dove previsioni demografiche e produttive vengono fatte senza tenere conto di nulla di ciò che vi è oltre il confine.

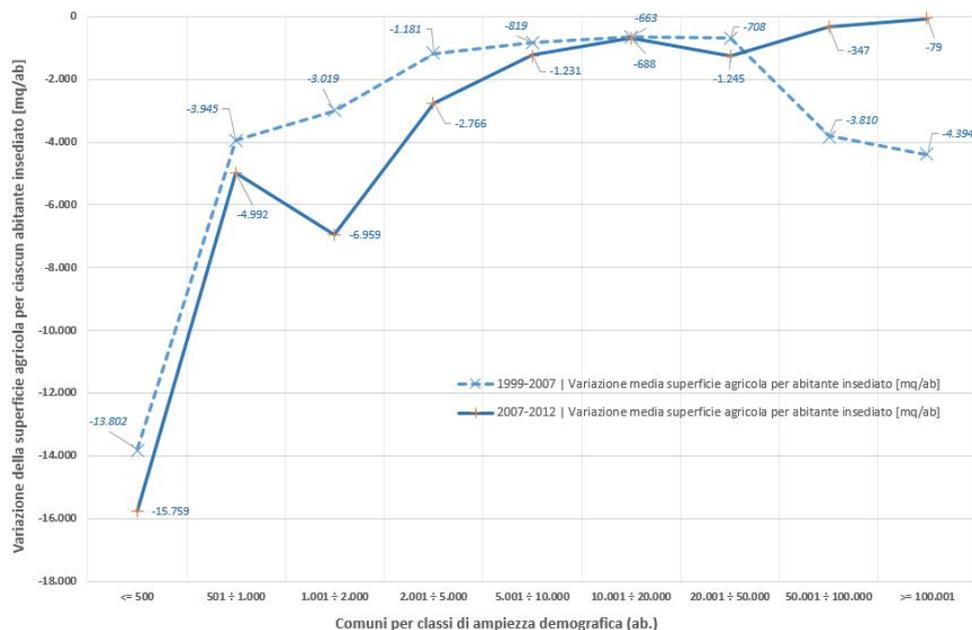


Fig. 1 Consumo marginale di suolo per ogni nuovo abitante insediato. Lombardia. (Fonte: Pileri, P. 2015).

Nota : Il valore riportato è quello della media del consumo di suolo agrario pro nuovo abitante insediato per comune (ovvero il suolo perso per ogni nuovo abitante). Il consumo marginale di suolo è maggiore nei comuni più piccoli. La linea tratteggiata si riferisce al periodo 1999-2007; linea continua al 2007-2012. Qui sono riportati solo i comuni che hanno registrato una crescita della popolazione e una contrazione delle aree agricole in entrambi i periodi considerati: 1.235 comuni su 1546 nel periodo 1999-2007 e 1.050 comuni su 1546 nel periodo 2007-2012.

Elaborazione a cura dell'autore su dati di origine provenienti da Dusaf e Istat

Rivedere i poteri dei comuni e generare dei meccanismi cooperativi tra loro lo trovo un passaggio ineludibile, soprattutto in un'Italia che è composta da oltre 8000 comuni in ordine sparso e che, per oltre il 70% sono piccoli, ovvero con meno di 5000 abitanti. Tutta la popolazione dei piccoli comuni assomma al solo 17% della popolazione italiana, il che lascia capire che abbiamo tante unità amministrative per pochissimi cittadini e poche unità amministrative per tantissimi cittadini. Sta di fatto che metà del Paese, il 54% del suo territorio, è fatto di piccoli comuni, quelli che stanno a sinistra del grafico di Fig. 1 ovvero quelli che sono più inefficienti nell'uso del suolo. Di loro occorre occuparsi. Sono le aree interne del nostro Paese, spesso coincidenti con quel che rimane della nostra esagerata bellezza. A loro va destinata la nostra attenzione. Per loro va elaborato un grande progetto, prima che sia troppo tardi, prima che si spopolino o vengano ancora travolti da sprechi, dissipazioni e degradi ambientali e paesaggistici. I piccoli comuni hanno un ruolo chiave nel buon governo del territorio visto che oltre la metà del Paese, in senso territoriale, è in mano loro e ai loro piani urbanistici.

Quel «troppo piccolo» di olivettiana memoria rimane ancora una questione da risolvere.

In altri Paesi, pensiamo alla Francia, alla Gran Bretagna, al Belgio, alla Germania, all'Olanda, sono stati messi a punto da tempo alcuni dispositivi proprio per ridisegnare i poteri dei comuni in merito all'uso dei suoli (quindi non solo per quanto riguarda i servizi), sia introducendo vincoli di coordinamento obbligatori e/o decisamente più forti, sia obbligandoli a confrontarsi con scale territoriali più vaste e sia costringendoli a non sprecare più risorse naturali fintanto che non si ri-usa tutto quel che già esiste e giace sottoutilizzato, dismesso, eccessivo (per approfondimenti di merito si rimanda a Pileri, P. 2015). Tutto ciò, chiaramente, richiede un risveglio del potere politico centrale e un investimento convinto in una cultura ambientale che permei il tessuto sociale in tutte le sue dimensioni, disvelando che occuparsi di ambiente e sostenibilità è assolutamente un valore aggiunto e non un ostacolo. Perciò ritengo urgente e non solo necessario rivedere i paradigmi sia di progetto urbanistico e sia culturali, affrancandosi da questa monocultura dell'economia dei consumi e di tutte le sue derive *crescitomane*. L'estate del 2015 non ha avuto come protagonista solo la riforma della pubblica amministrazione. Papa Francesco ha pubblicato l'enciclica *Laudato si* dove troviamo finalmente una voce ferma e chiara che ha riaffermato il primato della natura sul cemento (n. 44), della città pubblica su quella privata (n. 45), della dignità umana sull'interesse speculativo (n. 56), della biodiversità sulle

monocolture economiche e urbane (n. 190), della sovranità dei cittadini che devono modificare il comportamento delle imprese quando queste non rispettano dignità umana e ambiente (n. 206), del paesaggio sulla sciattezza di vedere i territori come depositi di cemento (n. 232), della cultura sulla tecnologia che spesso altro non è che la nuova faccia della solita economia speculativa (n. 20; n. 54). Questo messaggio non va smarrito né ci si deve permettere di soffocarlo. Anche la disciplina dell'urbanistica può rinnovarsi senza tradire le proprie origini facendo molto per cambiare il corso delle cose (n. 150 e 151).

Occorre elaborare nuovi paradigmi progettuali smarcati dai potentati che nulla hanno a che fare con l'interesse comune e l'ambiente. E questo inevitabilmente coinvolge anche, come abbiamo dimostrato soffermandoci sulla questione degli usi e consumi del suolo, l'assetto amministrativo e la configurazione dei poteri con cui si governa il territorio perché là si deposita e prende forma concreta l'idea di città e territorio che vogliamo portare nel futuro.

BIBLIOGRAFIA

Olivetti, A.

1952 *Come nasce un'idea*. Ivrea, Edizioni di Comunità.

Pileri, P.

2015 *Che cosa c'è sotto. Il suolo, i suoi segreti, le regioni per difenderlo*. Milano, Altreconomia edizioni.

Ispra

2015 *Il consumo di suolo in Italia. Rapporto 218/2015*. [online]

www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti