

Un Paese senza territorio, che Paese è?

Inserito il 20 aprile 2011

- *“L’Italia è simile a un sogno che ti rammenti per tutta la vita”*. Quando Anna Akhmatova scrisse queste parole l’Europa era ancora indaffarata a rimediare agli sfaceli della prima guerra mondiale e anche in Italia grandi processi di trasformazione coinvolgevano società e territorio: dalla diffusione delle industrie alle prime vaste espansioni delle città, dalla nascita delle città operaie a quella di borgate e periferie urbane, dalle opere di bonifica integrale alla costruzione del sistema infrastrutturale ed ai colossali interventi urbanistici. Dovettero però passare ancora decenni prima che la mano dell’uomo riuscisse a ridefinire completamente i rapporti intercorsi per secoli fra il paesaggio e i suoi abitanti, passando da una generale interazione sostenibile ad una diffusa aggressione distruttiva.

I risultati di questo tipo di approccio al territorio sono sempre più vasti ed evidenti. **Nell’ultimo mezzo secolo il nostro Paese ha consumato in cemento e asfalto oltre 12.000.000 di ettari**, cioè una quantità di paesaggio rurale e naturale pari a **tre volte la superficie territoriale dell’intera Svizzera**. Va sottolineato che l’andamento del consumo del suolo negli ultimi anni ha raggiunto livelli drammatici, tanto che dal 1990 al 2005 3.663.000 ettari di paesaggio naturale e rurale italiano, più del 10% del territorio nazionale, sono stati ricoperti di cemento e asfalto (Emiliani 2007). **La componente edilizia gioca un ruolo determinante** in questo processo oltre che con l’occupazione diretta dei suoli anche con meccanismi di rendita e di gestione economica che mettono sotto pressione le aree agricole più vicine ai centri abitati e intaccando anche le zone vincolate, una pratica d’uso che mina pericolosamente l’equilibrio ambientale e le sue risorse non rinnovabili. Oltre alla perdita del valore paesaggistico, identitario e qualitativo del territorio questo tipo di processo porta anche enormi problematiche ambientali; infatti **il territorio rurale è la più efficace forma di contrasto del dissesto idrogeologico** – attualmente 5.596 degli 8.101 comuni italiani sono interessati da frane (APAT 2007) – e di prevenzione dei processi indotti dal cambiamento climatico ed in particolare della tendenza alla desertificazione, processo già in atto in varie aree dell’Italia centro-meridionale e rischio potenziale per il 51,8% del territorio nazionale (INEA 2008).

Va anche rimarcato come i 244.000 ettari all’anno di nuovo cemento e asfalto non sono solo un incalcolabile danno al territorio, ma contribuiscono ogni anno all’aggravarsi della situazione insediativa del Paese, andando ad aumentare il numero e le dimensioni degli agglomerati edilizi senza identità, dequalificando vaste aree delle nostre città e dei nostri paesi costituendo le cosiddette “villettropoli”, “fabbricopoli” e “commerciopoli” sparse senza logica in un paesaggio informe, anonimo e frammentato dalle reti. Questo processo è aspetto evidente della mancanza reale di una governance razionale rispetto ai processi di trasformazione territoriali; infatti in Paesi come l’**Inghilterra**, dove la lotta a questo tipo di fenomeni è iniziata addirittura prima della seconda guerra mondiale, i risultati sono ben diversi e visibilmente riscontrabili, basti pensare **il 70% delle nuove costruzioni avviene, per legge, all’interno di aree già edificate**. Anche in Francia vi è da decenni una forte attenzione e questi temi, mentre in Germania e in Olanda, dove nei territori della Ruhr e della Randstad vi sono enormi conurbazioni simili a quella della “megalopoli padana”, esistono già da mezzo secolo leggi ed enti preposti a governare in modo unitario i processi di trasformazione del territorio. Proprio in questo aspetto l’arretratezza dell’Italia rispetto al panorama dell’Europa risulta ancor più evidente: secondo l’ISPRA da noi circolano oltre 50.000.000 di veicoli su gomma con un aumento del 11% rispetto al 2000, la rete ferroviaria nazionale risulta di gran lunga inferiore alle corrispettive dei più avanzati paesi europei (Italia 24.179 km, Francia 32.643 km Germania 41,896 km), e **la gran parte dei pochi investimenti in opere infrastrutturali viene ancora indirizzato alla rete autostradale** mentre nel resto d’Europa fin dalla fine del XIX secolo si investiva su ferrovie e metropolitane. Ma la principale beffa sta nel fatto che **dal 1995 al 2010 si sono costruiti in Italia quasi 4.000.000.000 di metri cubi di edificato**, dei quali il 60% per attività commerciali e produttive e il restante 40% nel settore residenziale (ISTAT 2010), **a fronte di un’economia a cavallo tra stagnazione e recessione e di un andamento demografico di poco superiore allo zero solo grazie all’immigrazione**. Ma c’è altro: i vani abitativi attualmente presenti nel nostro Paese sono circa 30.000.000 a fronte di 22.900.000 nuclei familiari presenti sul territorio (ISTAT 2007), **eppure la domanda di abitazioni**

in Italia risulta tutt'altro che appagata in quanto l'iniziativa edilizia nazionale è per la quasi totalità privata e i meccanismi di mercato da soli non bastano a far incrociare tutta l'offerta con tutta la domanda. Basti citare che l'housing sociale in Italia si attesta intorno al 4% dell'offerta abitativa, a fronte del 34% dell'Olanda e del 20% del Regno Unito (Fondazione Housing Sociale 2011). Negli anni l'assenza di un welfare abitativo, oltre a pesare sul bilancio delle famiglie meno abbienti, ha alterato il mercato immobiliare, accrescendo la domanda di regolazione e di "politicizzazione" dei canoni. Sebbene a livello giuridico, la nostra storia in merito alla tutela e alla pianificazione territoriale sia ricca di precursori e di eccellenze, le responsabilità del quadro delineato vanno ricercate nel sistema di gestione del territorio sia sul piano istituzionale che su quello normativo, e precisamente nella duplicazione dei livelli di governo e delle competenze, che rende il procedimento di pianificazione e controllo territoriale disunito e inefficace, viziato spesso da incompetenza della classe politica preposta e conflitti d'interesse insuperabili per via della contiguità politica e territoriale tra amministratori e amministrati. In aggiunta, il fenomeno dell'abusivismo, figlio di incultura e ignoranza, e la qualificazione industriale del settore edilizio, che non tiene conto del fatto la sua attività si basa su un bene limitato e non riproducibile come il suolo, l'assenza di una visione strategica del territorio e la **mancanza di qualità e di visione progettuale dei piani urbanistici** dovuta all'assenza di trasparenza, metodo e meritocrazia nell'assegnazione degli incarichi progettuali e alla troppa ingerenza politica nel procedimento.

Alla luce di quanto esposto risulta indispensabile in Italia una profonda **riforma** di tutto il sistema di organizzazione e gestione del territorio.

A livello nazionale gli attuali Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dovrebbero essere accorpati in un nuovo dicastero: il **Ministero del Territorio**. Il nuovo ministero avrebbe funzione di gestione completa del territorio nazionale e di tutti gli elementi che lo compongono: ambiente naturale, agricolo periurbano e urbano, rete infrastrutturale, patrimonio immobiliare, architettonico e archeologico. Il dicastero svolgerebbe direttamente le funzioni di indirizzo e controllo attraverso un gabinetto politico presieduto dal Ministro del Territorio e formato da un numero ristretto di deputati qualificati per competenza, ossia in possesso di titoli di studio inerenti agli ambiti trattati. Le funzioni operative di pianificazione e tutela sarebbero svolte da una **nuova agenzia** soggetta al dicastero: **l'Agenzia del Territorio** (data l'omonimia con l'ente dipendente dal Dipartimento delle Finanze il nome di quest'ultimo verrebbe mutato nella denominazione più calzante di Agenzia degli Immobili). Tutte le altre funzioni ora di competenza dei due ministeri accorpati sarebbero gestite direttamente dal Ministero del Territorio. L'Agenzia del Territorio sarebbe un ente pubblico dotato di personalità giuridica e ampia autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria, competente negli ambiti di pianificazione territoriale, infrastrutturale, urbanistica, promozione dell'edilizia pubblica, tutela dei beni architettonici e paesaggistici (ivi compresa anche l'edilizia industriale storica), tutela dei beni archeologici (questi ultimi due ambiti verrebbero sottratti alla competenza del Ministero per i Beni e le Attività Culturali).

Il riassetto sopra descritto, si estenderebbe, a cascata, anche ai livelli territoriali inferiori, attraverso l'istituzione di Assessorati Regionali ad hoc e distretti amministrativi decentrati, in ossequio alla logica della razionalizzazione degli enti preposti e delle competenze ad essi affidate. In particolare, al di sotto delle Regioni, si costituirebbero due distretti amministrativi territoriali dimensionati per superficie o per numero abitanti e più precisamente quelli che potrebbero essere definiti "**Distretti Urbani**", costituiti da comuni con una popolazione residente superiore ai 100.000 abitanti, e quelli che potrebbero essere definiti "**Distretti d'Ambito**", costituiti dall'accorpamento di più comuni sino a giungere ad una superficie territoriale fino a 200 kmq e/o per una popolazione fino a 200.000 abitanti. In ogni distretto andrebbe altresì istituita un'**Agenzia del Territorio Distrettuale** che assorbirebbe tutte le funzioni degli uffici tecnici di ogni comune facente parte del distretto, abolendoli insieme ai corrispettivi assessorati comunali, mentre verrebbero mantenute le commissioni urbanistiche ma con una sola funzione di interazione con la rispettiva Agenzia del Territorio Distrettuale. L'istituzione di quest'ultima in ogni distretto, assorbendone le funzioni, comporterebbe anche l'abolizione delle soprintendenze ai beni archeologici e delle soprintendenze ai beni architettonici e paesaggistici provinciali e locali oltre che di tutti gli assessorati e gli uffici provinciali le cui competenze siano riferite alla gestione del territorio

La proposta qui sintetizzata inciderebbe profondamente il quadro attuale di gestione del territorio in Italia, ma la situazione di grande crisi che giorno dopo giorno sta portando con ritmo e costanza alla scomparsa della più

grande risorsa tangibile, sia materialmente che spiritualmente, che l'Italia possiede richiede una risposta vera, in grado di affrontare all'origine le problematiche con modalità realmente incisive e prassi per molti aspetti già consolidate con successo in altre realtà europee. La posta in gioco è alta, è il paesaggio italiano è la "rappresentazione materiale e visibile della patria", di noi stessi, di quello che siamo e siamo stati; ma è anche e soprattutto quello che saremo, quello che daremo ai nostri figli, quello che saranno le generazioni che dopo di noi verranno, e se non per chi ci ha preceduto, se non per noi, almeno per loro credo valga la pena di provare davvero a dare un futuro alla nostra terra.