

# GOVERNO DEL TERRITORIO, SERVONO REGOLE E VISIONE

RIFORMA AMMINISTRATIVA, VISIONE STRATEGICA E APPROCCIO COMUNITARIO SONO I REQUISITI NECESSARI PER OTTENERE RISULTATI CONCRETI NELL'OTTICA DELLA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE E DI UNA MIGLIORE QUALITÀ DELLA VITA.

**D**ue brevi premesse. La prima: l'evoluzione dottrinale, normativa e persino costituzionale ha individuato nel *governo del territorio* il contesto operativo adeguato per gestire le complesse trasformazioni che investono le città, le aree periurbane e gli spazi rurali. Ciò attraverso l'integrazione di temi, competenze e strumenti. La seconda: *governare il territorio* – sia esso comunale, provinciale o regionale – è un'attività di scala locale, nel senso che si applica a un ambito spaziale comunque circoscritto. È perciò intuitivo che essa non sostituisce, semmai integra o declina, le azioni per la sostenibilità condotte a scala globale.

Da queste premesse, derivano alcune riflessioni preliminari. Il governo del territorio è tale solo se è in grado di coordinare, indirizzandole a una superiore efficacia ed efficienza, le singole azioni che afferiscono a concorrenti livelli di autonomia politica e di responsabilità amministrativa. Ciò, purtroppo, non avviene nel nostro Paese, anche per effetto di una patologica frammentazione delle competenze, sia tematiche che territoriali. La riforma amministrativa del governo del territorio (negli istituti e negli strumenti, nonché nelle funzioni e negli spazi geografici di riferimento) è dunque il pre-requisito necessario per ottenere risultati concreti, anche nell'ottica della sostenibilità ambientale.

Allo stesso modo, il governo del territorio acquista pienezza di significato solo se persegue un'esplicita strategia. Strategia che invece manca nel nostro Paese, come ben dimostra la perdurante assenza di una legge nazionale di principi. Peraltro, una strategia nazionale manca pure in materia di sostenibilità

ambientale: è sufficiente in proposito mettere a confronto i provvedimenti del governo italiano con quelli assunti da Germania, Francia e Gran Bretagna, ma anche da Spagna, Portogallo e Danimarca in merito alla riduzione delle emissioni di gas climalteranti. Ne consegue che le azioni per la sostenibilità ambientale, comprese quelle di scala locale (tra le quali si può ascrivere il governo del territorio), non godono in Italia di un adeguato supporto culturale, politico, normativo ed economico, come invece avviene in molti altri Paesi, non solo europei.

In altri e più sintetici termini: pur con i limiti ora accennati, il governo delle trasformazioni territoriali non è ancora adeguatamente connesso al tema della sostenibilità ambientale e, più in generale, al tema della qualità della vita. Il potenziale in gioco è infatti enorme, come si può rilevare accennando a due temi oggi prioritari: il contenimento del consumo di suolo e l'incremento dell'efficienza energetica territoriale.

Un primo numero: ogni giorno, in Italia, vengono consumati circa 70 ettari di suolo agricolo, forestale, naturale o comunque non impermeabilizzato. La quantificazione di tale consumo, che ha ragioni ed espressioni assai diverse, è in realtà assai problematica e i numeri (come quello ora espresso) sono perciò discutibili (è sufficiente una rapida rassegna della bibliografia più recente per rendersene conto). È certo però che si tratta di un fenomeno molto grave, che si concentra nelle aree più accessibili, fertili e pregiate, che non dà segno di arrestarsi e che produce un effetto ambientale ben più esteso della mera impermeabilizzazione del suolo, in quanto disarticola la rete della mobilità, frantuma le relazioni ecologiche (e spesso anche quelle sociali), sfigura il paesaggio e banalizza la forma della città.

Un uso sostenibile dei suoli liberi è certo nelle corde sia della disciplina urbanistica, sia della migliore e più illuminata prassi amministrativa. Ecco dunque un compito



1 Immagine aerea di Palmanova (UD).

2 La vista dell'illuminazione notturna di una città rende bene l'idea dell'uso non sostenibile di due risorse preziose e limitate: il suolo e l'energia.

da svolgere per connettere maggiormente il governo del territorio alla sostenibilità ambientale: innanzi tutto, condividere diffusamente il riconoscimento della limitatezza, della non-riproducibilità e della non-surrogabilità del suolo, bene generalmente privato che però svolge importanti funzioni di interesse generale; quindi, tradurre questa nozione di *bene comune* nell'ordinamento e nella prassi, per conseguire – quanto più rapidamente possibile – un minore e comunque più efficiente impiego dei suoli liberi. Con tutti i vantaggi ambientali e i co-benefici economici e sociali che è persino superfluo elencare.

Riguardo invece all'efficienza energetica delle città e dei territori, si può far cenno a qualche altro numero: il settore civile, in Italia, determina circa 1/3 degli usi finali di energia (20% il residenziale, cresciuto del 25% dal 1990; 10% il terziario, cresciuto di quasi l'80% dal 1990); a loro volta, anche i trasporti rappresentano circa 1/3 degli usi finali di energia. Quasi 2 unità su 3 di energia sono dunque destinate a riscaldare e a illuminare i manufatti edilizi e ad assicurare la mobilità delle persone e delle merci. Un adeguato governo del territorio può quindi far molto in direzione della sostenibilità ambientale, imponendo la realizzazione di edifici energeticamente passivi (ovvero con consumo di energia fossile prossimo a zero) e riducendo

strutturalmente la domanda di mobilità (nonché favorendo le modalità di offerta meno energivore). Anche qui, ai vantaggi ambientali si sommano chiari co-benefici economici e sociali, come dimostrano le iniziative avviate in molti Stati europei a favore del risparmio e dell'efficienza energetica e della promozione delle fonti rinnovabili.

Si può perciò affermare che una moderna e più comunitaria accezione del bene-suolo e il costante riferimento a un orizzonte di lungo periodo nelle scelte energetiche possano trovare una significativa declinazione anche nel governo del territorio, segnando così un reale punto di svolta rispetto alla prassi vigente e dando sostanza ai persistenti, ma troppo spesso generici, richiami alla sostenibilità.

A innescare queste innovazioni non possono che essere le città, luogo dove si concentra il consumo delle risorse naturali e dove si avvertono maggiormente le criticità ambientali, ma nel contempo luogo dove si possono trovare – e da sempre si sono trovate – le soluzioni e le energie per il cambiamento. L'auspicio è che si faccia presto. Le città, nel mondo, continuano a crescere e ad attirare ogni giorno nuovi residenti: nel 2007 la popolazione urbana, più che decuplicata nel XX secolo, ha superato quella rurale. Le città con più di un

milione di abitanti erano 16 all'inizio del Novecento, oggi sono più di 400. Secondo le Nazioni Unite, la popolazione urbana supererà quota 5 miliardi entro il 2030 (più di 3/5 della popolazione mondiale). In questa crescita, le città "inglobano" territorio e si dilatano su aree indefinite, pluri-regionali, come ben sanno gli abitanti della pianura Padana.

L'altro auspicio è che il necessario cambiamento non crei nuove iniquità e che la crescente competizione tra aree urbane e tra sistemi territoriali per attirare funzioni pregiate e risorse economiche – grazie anche a condizioni di maggiore sostenibilità ambientale – non avvenga a discapito delle persone che vi abitano e che li costruiscono i propri progetti di vita.

**Stefano Pareglio<sup>1</sup>**  
**Giovanni Fini<sup>2</sup>**

1. Università Cattolica del Sacro Cuore
2. Comune di Bologna



FOTO: DANIELE ZAPPI