



Il "territorio" costituisce "il" bene comune per eccellenza, essenziale alla riproduzione della vita umana e al realizzarsi delle relazioni socio-culturali e della vita pubblica (Magnaghi 2006)<sup>1</sup>. Le relazioni coevolutive fra insediamento antropico e ambiente naturale trasformano il territorio in patrimonio e ne consolidano il

valore per le generazioni future, mentre le pratiche di sfruttamento intensivo, acceleratesi oltremodo negli ultimi decenni, feriscono e degradano le condizioni materiali e socio-culturali della vita propria di ciascun territorio<sup>2</sup>.

Il governo diretto del proprio territorio da parte della comunità antropica insediata è considerato oggi un attributo di poche e residuali tribù primitive e selvagge, ancorché (dai più avveduti, e non senza conflitti con altri interessi) da tutelare come avviene per gli habitat delle specie animali a rischio d'estinzione. In tutto il resto del mondo, la diffusione degli Stati nazionali compiutasi nel corso del XIX secolo ha prodotto come conseguenza un generalizzato allontanamento dei luoghi di decisione dalle comunità insediate nei diversi territori, pur in cambio di Costituzioni che avrebbero dovuto garantirne maggiormente i diritti fondamentali, nonché l'ottimizzazione delle decisioni rispetto alle prospettive di sviluppo economico nazionale e all'equità sociale.

La possibilità astratta di una razionalità superiore ai diversi interessi locali s'è rivelata un mito, subordinato a interessi forse non sempre locali ma senza dubbio assai particolari<sup>3</sup>. Il crescente trasferimento ai Comuni (ma anche alle Province e Regioni) di competenze e deleghe in varie materie costituiscono almeno in parte un riconoscimento della difficoltà a mantenere vivo questo mito. Oggi il "governo del territorio" è materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni, l'urbanistica è di esclusiva competenza regionale, e in diverse Regioni i Comuni, con o senza il concorso delle Province, hanno acquisito il diritto di redigere e approvare i piani che definiscono le trasformazioni urbanistiche ammesse sul proprio territorio<sup>4</sup>.

Tutto bene allora? Le comunità insediate sono nuovamente in grado di governare il proprio territorio, ovvero di decidere insieme come mantenerlo, oppure se e come trasformarlo?

Purtroppo non è esattamente così. Le istituzioni della democrazia rappresentativa anche a livello locale hanno problemi di rappresentatività (le liste e l'ordine dei candidati in lista sono generalmente decisi dai partiti, gli eletti a volte rappresentano grandi elettori anziché l'insieme di chi ha dato loro il voto o l'insieme dei cittadini) e di competenza (per i trasferimenti di potere alla giunta, ri-

---

<sup>1</sup> Alberto Magnaghi, "Il territorio come bene comune", relazione presentata al convegno Anci Toscana, *Comuni, comunità e usi civici per lo sviluppo dei territori rurali*, Roselle-Grosseto, 15 settembre 2006.

<sup>2</sup> Quello in questione, così come i territori più o meno lontani dai quali sono prelevate le risorse ivi utilizzate.

<sup>3</sup> Da quello della Fiat, i cui interessi aziendali hanno per circa un secolo indirizzato molte politiche del governo nazionale, alle successive gestioni della Cassa per il Mezzogiorno, alle società ancor oggi partecipate dallo Stato (Telecom, Enel, Sviluppo Italia, Trenitalia e così via).

<sup>4</sup> Questi piani, un tempo noti come Piani regolatori comunali, hanno oramai nomi (così come contenuti obbligatori, procedure di formazione, consultazione e approvazione) assai diversi da una Regione all'altra.

spetto al consiglio, per i grandi poteri posseduti "di fatto" da alcuni soggetti esterni<sup>5</sup>), per cui grandi decisioni sono assunte da poche persone, non sempre adeguatamente competenti e sufficientemente indipendenti. I tagli ai trasferimenti finanziari dal livello centrale a quello locale portano, in assenza d'un analogo spostamento dell'imposizione fiscale, alla necessità di fare cassa da parte dei Comuni ricorrendo alla vendita dei beni comuni e alla previsione di nuove edificazioni: la legge Lupi<sup>6</sup> proposta dall'ultimo governo Berlusconi è quotidianamente anticipata, duole dirlo, dall'azione dei numerosi "lupi di sinistra" che popolano il nostro territorio e soprattutto le nostre istituzioni locali. E dire che la lunga storia delle innovazioni nel governo proattivo di molte questioni sociali passa innanzitutto, in modo particolare nel nostro paese, per i governi locali, i municipi innanzitutto.

Per quanto riguarda le politiche urbanistiche<sup>7</sup> oggi praticate dai Comuni, tranne qualche significativa eccezione<sup>8</sup>, e in controtendenza rispetto alla molteplicità di buone pratiche anche partecipate nel campo dei bilanci sociali e di genere, dell'altra economia, delle politiche ambientali, della solidarietà internazionale e così via<sup>9</sup>, gli esempi cui guardare con speranza di futuro sono ancora pochi e frammentari. Certo, è maledettamente complicato introdurre innovazioni sistematiche e complessive in un campo come questo, dove la posta in gioco è assai rilevante e gli interessi sottesi anche, ma perché proprio per queste caratteristiche non assumerla come sfida rilevante? Qualche Regione l'ha fatto o si appresta a farlo con i piani paesaggistici<sup>10</sup>, qualche Provincia inizia ad aprirsi, cosa ben più complicata che per i Comuni, a procedure partecipate per la redazione dei Piani territoriali<sup>11</sup>.

Le stesse trattative da parte dei Comuni sulle grandi opere, prima che la legge obiettivo intervenisse a togliere loro voce ufficiale in merito, si sono solitamente concluse con l'approvazione di una serie di nuove edificazioni in prossimità delle infrastrutture stesse, ancor prima o accanto a qualche intervento di mitigazione. E rispetto a molte questioni sull'agenda politica, dalla crisi delle economie locali ai problemi di trovare abitazioni a prezzi contenuti, la ricetta che ci

---

<sup>5</sup> Solitamente soggetti di diritto privato, o privati a vario titolo concessionari dello Stato).

<sup>6</sup> Vedasi AA.VV. *La controriforma urbanistica. Critica al disegno di legge "Principi in materia di governo del territorio"*, Alinea, Firenze 2005.

<sup>7</sup> In particolare per quanto attiene il persistente "consumo di suolo" per espansioni residenziali, produttive, commerciali e infrastrutturali (strade, ma anche grandi ospedali nei prati, aeroporti ecc.).

<sup>8</sup> Dal noto esempio di revisione delle previsioni sovradimensionate del PRG vigente, praticato a Grottammare dall'allora Sindaco Massimo Rossi, alle azioni di sostenibilità territoriale promosse sistematicamente nell'ultimo decennio a Varese ligure, alle innovazioni nel campo dei regolamenti edilizi e urbanistici introdotte dal Comune di Bolzano e da alcuni Comuni soprattutto emiliani, ad alcuni piani urbanistici partecipati.

<sup>9</sup> Vedasi ad esempio quelle esposte in E.Lombardi, G.Naletto (a cura di), *Comunità partecipate. Guida alle buone pratiche locali*, Manifestolibri, Roma 2006 e in G.Allegretti, M.Frascaroli (a cura di) *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, Alinea, Firenze 2006..

<sup>10</sup> Il piano paesistico della regione Sardegna, recentemente approvato, introduce alcune novità importanti e coraggiose nel campo della pianificazione, quale il blocco dell'edificazione lungo le coste.

<sup>11</sup> Dopo alcune esperienze pioniere, alcune Province fra cui Ascoli Piceno, Modena, Milano e Venezia stanno attualmente conducendo esperienze di partecipazione strutturata nella redazione dei rispettivi Ptcp.

vediamo costantemente riproporre è la stessa, ormai decisamente indigesta<sup>12</sup>: trasformare aree agricole in aree disponibili per nuove edificazioni. Distruggendo con ciò patrimoni territoriali costruiti nel corso di secoli, "consumando" suolo irreversibilmente sottratto ai cicli ecologici, aumentando lo spreco energetico<sup>13</sup> già attualmente insostenibile.

Residenti e abitanti<sup>14</sup> i diversi territori si ritrovano ormai troppo spesso, quando tentano di far valere le proprie opinioni o i propri interessi diffusi<sup>15</sup>, riferiti alla qualità della vita e dell'ambiente locale, a essere trattati come intrusi rispetto a gruppi più o meno consolidati di amministratori, imprese di costruzioni, immobilizzatori, proprietari di aree. Che vogliono costoro? Che ne capiscono delle magnifiche sorti e progressive dello sviluppo (edilizio)?

Del fatto che il paesaggio sia ormai considerato un patrimonio, che sia richiesto di considerarlo tale<sup>16</sup>, e che la gestione di questo patrimonio sia decisiva per le prospettive economiche a medio-lungo termine dell'Italia, che nell'attuale competizione globale non ha molte altre eccellenze o ricchezze su cui puntare, non sembra esservi sufficiente consapevolezza nei nostri enti locali. Ovvero, a parole sono tutti preparati, ma negli strumenti (innanzitutto culturali) con cui valutare le trasformazioni proposte si evidenziano ancora carenze e arretratezze, equamente distribuite tra Nord e Sud, tra destra e sinistra, davvero sconsolanti.

A questo riguardo richiamerò due casi recenti e per ora non così noti (l'insediamento della Laika a S.Casciano Val di Pesa (FI) e il Master Plan per l'espansione dell'aeroporto Marco Polo di Venezia) a mio avviso significativi di "cattive pratiche"<sup>17</sup> ordinarie nel trattare a nome dell'interesse collettivo progetti rilevanti di trasformazione del territorio, riflettendo su come diverse pratiche della partecipazione avrebbero potuto/potrebbero migliorare la convergenza tra interessi collettivi e governo del territorio.

San Casciano Val di Pesa è un Comune collinare del Chianti fiorentino a pochi chilometri da Firenze, caratterizzato da un paesaggio rurale coltivato prevalentemente a viti e ulivi, tuttora di rara bellezza nonostante il proliferare dei nuovi impianti vitivinicoli a scapito delle colture miste e dell'oliveto, e da una valle

---

<sup>12</sup> Indigesta per lo stesso mercato, finora sostenuto da una sorta di bolla speculativa di corsa al rialzo dei prezzi.

<sup>13</sup> L'urbanizzazione a bassa densità diffusa sul territorio non soltanto comporta consumi energetici elevati per il riscaldamento e rinfrescamento degli edifici, e in generale per la fornitura di molti servizi collettivi, ma promuove la crescita della mobilità individuale motorizzata.

<sup>14</sup> La crescente continuità delle conurbazioni e la mobilità del lavoro difficilmente vedono ancora coincidere per molte persone i luoghi di residenza, di lavoro, di presenza di case vissute o ereditate, e così via. Ponendo altresì un nuovo problema di assenza di luoghi adeguati in cui esercitare formalmente i propri interessi frammentati sul territorio.

<sup>15</sup> Ovvero non legati alla proprietà di una o più aree e al tentativo di valorizzarne la rendita, usualmente ottenendo il massimo volume edificabile.

<sup>16</sup> Dalla *Convenzione europea del paesaggio*, formalizzata a Firenze nel 2000 e cui di recente ha aderito formalmente anche il governo italiano, che introduce tra l'altro l'obbligo di considerare anche la percezione che le popolazioni hanno del proprio paesaggio; dal Codice dei Beni culturali e ambientali, modificato nel 2006; da molte leggi urbanistiche regionali di recente approvazione.

<sup>17</sup> Si è soliti considerare che sia più facile imparare dalle esperienze negative, i cui errori sono solitamente il prodotto di più fattori, che da quelle positive, il successo delle quali a volte può essere prodotto da un unico elemento non sempre intenzionalmente controllato.

fluviale in prospettiva destinata a completare il sistema di parchi fluviali dell'Arno e dei suoi affluenti.

Nello scorso mandato l'amministrazione comunale promuove un nuovo piano strutturale, dichiarando di voler tutelare maggiormente il proprio territorio e i valori ad esso connessi, quali il paesaggio. Il piano è adottato, quando un'impresa produttrice di camper, la Laika, già proprietaria di un nuovo stabilimento a pochi chilometri di distanza, in altro Comune, di fatto mai utilizzato, rende noto di aver comprato 13 ettari di terreni agricoli nella valle della Pesa, interessata dal futuro parco fluviale, e richiede di edificarvi 326.000 mc di megacapannone, destinato sostanzialmente al deposito di camper. In cambio, dà vaghe garanzie di mantenimento degli occupati già presenti (per i quali, presumibilmente, starà già negoziando nell'altro comune la trasformazione dei volumi da produttivi a terziari o altro).

La giunta comunale, senza alcuna riflessione pubblica e senza consultarsi né con il consiglio né con la popolazione, procede con una Variante che recepisce il progetto, e che con un Accordo di pianificazione modifica il Piano territoriale della Provincia di Firenze per accogliere la nuova previsione.

Chi ci perde e chi ci guadagna? E quanto ci guadagna la Laika? Se facciamo due conti, da un lato il plusvalore fondiario realizzato qui e con lo stabilimento dimesso, dall'altro una vaga promessa di mantenimento dell'occupazione e sicuri effetti negativi sui valori degli immobili residenziali e rurali già esistenti in zona, nonché sull'attrattività turistica di tutta la zona circostante, il saldo appare decisamente negativo.

Non solo dunque la procedura utilizzata è esattamente quella proposta dalla berlusconiana legge Lupi, ma sfugge la convenienza anche soltanto economica dell'operazione. Perché un soggetto privato deve vedersi regalare un simile plusvalore mentre i normali proprietari contermini sono vessati da regole urbanistiche che a questo punto appaiono semplicemente sadiche? Ad esempio, per costruire un capanno per gli attrezzi agricoli fino a 8 mq devono presentare un progetto firmato da professionista autorizzato, un atto notarile (pagato a tariffa piena) che vincola a non cambiare destinazione d'uso, la relativa trascrizione catastale, e così via.

Perché non è stata discussa in pubblico (in consiglio, con la cittadinanza tutta, con gli abitanti della frazione interessata) la richiesta pervenuta prima di assumere qualsiasi decisione in merito? Ciò avrebbe prodotto senza dubbio almeno un quadro più chiaro dei vantaggi e dei costi del progetto proposto. E invece c'è qualcuno, ahimé una Sindaca, che in nome e per conto dell'interesse collettivo ha assunto una decisione senza consultare nessuno, senza sentire il bisogno di acquisire punti di vista, conoscenze, garanzie nel merito da parte di tutti i soggetti interessati. E' totalmente sprovvista, oppure le garanzie le ha ricevute, ma si trattava d'altro rispetto all'interesse dei propri cittadini? Come andrà a finire non è chiaro: pur trattandosi d'un caso meno famoso di Monticchiello, per il quale s'è scomodato addirittura il Ministero dei beni culturali e ambientali, Legambiente, Italia Nostra e altre associazioni si sono mobilitate per spiegare ai cittadini di S.Casciano in che consiste il progetto. Assumendosi così uno dei compiti che dovrebbero essere garantiti dagli amministratori locali.

Altro caso fresco, il progetto di ulteriore ampliamento dell'aeroporto Marco Polo di Venezia. Costruito all'inizio degli anni '60 in gronda lagunare, ampliato di re-

cente, terzo aeroporto italiano per il numero di passeggeri in transito, con una capacità di traffico ancora largamente da sfruttare. La società gestrice, a maggioranza privata ma con partecipazioni della Regione, Provincia e Comune, anticipa più d'un anno fa e ora presenta ufficialmente un progetto di triplicazione dell'aeroporto attuale, comprensivo di nuove piste e strutture. Il nuovo Master Plan viene presentato contemporaneamente alla stampa e agli enti locali interessati, Municipalità di Favaro<sup>18</sup>, nel cui territorio l'intervento ricadrebbe, compresa. Contestualmente, viene organizzato a Venezia un evento definito "Stati generali dell'aeroportualità" nel quale sfilano molti operatori del settore. L'uso del termine è quanto meno fuorviante, dal momento che sono presenti tutti i portatori di interessi economici rispetto al progetto proposto, e nessuna rappresentanza di coloro che non hanno che da perderci.

Nessuna delle grandi e medie città europee che di recente ha ampliato i propri aeroporti ha collocato la struttura così vicina alla città (se si escludono le ambizioni espansive dell'aeroporto di Firenze), né tanto meno alla città storica e a un'area ambientalmente così preziosa e fragile come la laguna di Venezia: a Sud della gronda si affaccia Porto Marghera con i suoi veleni (ma è stato realizzato nella prima metà del XX secolo, non ora!) a Nord si affaccerebbe un aeroporto analogo all'*hub* di Zurigo. Finalizzato quindi non solo a smistare buona parte dei passeggeri provenienti o diretti nel nordest, ma anche provenienti dalla Romania e diretti a New York, o da Bari a Monaco di Baviera, e così via. In gronda lagunare? Non solo: sui resti del Municipio romano di Altino, sul tracciato della via Annia, sull'unico fiume che unitamente allo Zero confluisce tuttora in laguna, mantenendo in equilibrio morfologico ghebi, barene e velme. E "il grande aeroporto" non significa soltanto l'aeroporto, naturalmente, bensì (sempre in gronda lagunare) la stazione della TAV, la metropolitana sublagunare, e così via: in breve, spostare tutti i nodi dell'accesso a Venezia e a Mestre nell'unica area ancora relativamente poco urbanizzata del Comune di Venezia (laguna a parte: attendiamo con ansia progetti di bonifica della laguna stessa), e quindi disponibile a soddisfare diversi appetiti. Disponibile? Loro, quelli che a Favaro abitano e governano la municipalità, vorrebbero conservare il loro territorio così com'è, magari riducendo gli impatti già oggi causati dalla presenza dell'aeroporto. La società aeroportuale fa quel che ci si aspetta da una società privata (un po' meno da una società partecipata dagli enti territoriali), ovvero persegue i propri profitti. Ma il Comune, che fa? Davvero pensa di fare il bene dei propri concittadini offrendosi come nodo logistico per flussi e impatti enormi rispetto al contesto ambientale e alle proprie dotazioni produttive e ricettive? Con l'anomala rappresentanza istituzionale che si ritrova grazie alla stravagante competizione elettorale vissuta l'anno scorso, è tutto da vedere. E da sperimentare sul campo, garantendo voce a tutti coloro che hanno diritto a venire interpellati in una decisione come questa.

In fondo, ai governi locali non si chiede altro che di fare in modo diverso, un po' più aggiornato, attento, equo ciò che da sempre, con minore o maggiore

---

<sup>18</sup> Il Comune di Venezia ha avviato con la scorsa amministrazione e completato nell'attuale un decentramento amministrativo a livello di Municipalità. La Municipalità di Favaro, già Comune fino all'accorpamento con Venezia avvenuto nel 1926, ha competenza sul territorio compreso tra il ponte che collega Mestre a Venezia, la frangia urbana orientale di Mestre, e il fiume Dese. L'aeroporto Marco Polo è interamente compreso in questo territorio.

autonomia, costituisce compito istituzionale. Pratiche di effettiva partecipazione sono essenziali per la situazione in cui si trova attualmente la democrazia rappresentativa, ma vanno considerate non soltanto come procedura fine a se stessa, bensì come contributo reale ed effettivo a cambiare la cultura, attualmente un cocktail con dosi variabili di tecnocrazia e populismo, con cui si progettano e si perfezionano le politiche urbanistiche.

Possibile che proprio quando ci si misura con il governo del territorio, questione centrale per la qualità della vita di tutti noi, governati e governanti, le buone pratiche sembrano improvvisamente dissolversi, e le capacità di innovazione propositiva anche? Possibile che le leve dell'ICI, degli oneri di urbanizzazione, dei regolamenti edilizi e quant'altro non possano essere usati in modo più virtuoso per produrre territori migliori? Possibile che tra gli amministratori locali aderenti alla Rete del Nuovo Municipio non vi sia chi sente il bisogno di confrontarsi concretamente su questi temi? Le buone innovazioni sono possibili anche in questo campo. Proviamo a discuterne, e soprattutto proviamo a proporre nuove azioni, capaci di costruire una dopo l'altra politiche diverse.

*\* Università IUAV di Venezia e Direttivo ARNM*