

Governare l'esodo urbano e il consumo di suolo. Perché? Come?

Maria Cristina Gibelli

Abstract

Deeply rooted in North American pattern of urbanization, urban sprawl appeared in European metropolitan fringes too since the '80s: new life styles, increased car consumption, growing costs of housing in the core cities, welfare state crisis...are some of the many reasons of success. The article focuses mainly on the cost of sprawl: on the responsibilities of planning legislation, planning policies and implementation tools in fostering suburbanization and open space consumption; and, in particular, on the effects of market-led, neoliberal urban policies of the '80s and first '90s. With the new engagement for urban sustainability, many European countries and local governments are experiencing innovative policies and projects to contrast sprawl: in the second part of the paper, good international practices at the wide-area level and at the local level are analysed; and some suggestions are summarized for the Italian cultural and institutional debate, and for reforming the planning system.

Indice

«Home sweet home»: l'irresistibile fascino della villetta in proprietà	1
Il consumo di suolo e i suoi costi pubblici e collettivi	3
Contro lo <i>sprawl</i> : politiche, piani, progetti	6
Brevi conclusioni	15
Bibliografia	16

«Home sweet home»: l'irresistibile fascino della villetta in proprietà

Negli Stati Uniti, durante il periodo della Guerra Fredda, William Laird Levitt, il costruttore che per primo applicò il modello fordista alla costruzione seriale di abitazioni unifamiliari a basso costo, coniò uno slogan pubblicitario in piena sintonia con i tempi e altamente persuasivo: «*No man who owns a house and a lot can be a Communist*».

Veniva così tradotto in un progetto di ingegneria socio-territoriale il sogno americano della abitazione unifamiliare a contatto con la natura. Il risultato finale sarebbero stati sterminati e monotoni quartieri di casette, localizzati in aree di frangia metropolitana sempre più esterne, lontani dalla città densa considerata a torto o a ragione pericolosa, e socialmente omogenei. Ma il modello era già stato sperimentato all'uscita dalla Grande Depressione, sia pure non con l'ampiezza, la serialità e la dispersività che si assoceranno alla formidabile tecnologia costituita dalla automobile; attraverso le politiche federali di prestiti a basso interesse per l'acquisto della casa .

Box 1

Nel 1934 F. D. Roosevelt istituisce la Federal Housing Administration che consente di accendere ipoteche della durata di 20-30 anni e taglia i tassi di interesse. Forse non è un caso se il termine “*sprawl*”, applicato in epoca successiva in accezione negativa alla dispersione degli insediamenti, fu usato per la prima volta nel 1937 dal direttore per la pianificazione della Tennessee Valley Authority. Nel secondo dopoguerra fu presa un'altra decisione strategica: finanziare (e rendere gratuito) il sistema autostradale anziché il trasporto pubblico urbano di massa. Alla base di queste scelte vi fu un formidabile intreccio di interessi con le lobby del petrolio, del settore delle costruzioni e, ovviamente, dell'industria automobilistica; ma, ancora più complessivamente, un vero e proprio progetto di ingegneria sociale dedicato alla sub-urbanizzazione dei ceti medi e alla segregazione spaziale per gruppi etnici, a garanzia della pace sociale e del conformismo.

Nel corso del tempo, questo idillio conservatore e antiurbano è stato più volte riproposto, sia pure con riferimenti ideologici meno perentori: in anni recenti da George W. Bush [2004], sostenitore di «*an ownership society in this country, where more Americans than ever will be able to open up their door where they live and say, 'welcome to my house, welcome to my piece of property'*».

Anche in Europa lo slogan ha avuto un certo successo, sia pure più tardivo, soprattutto in alcuni paesi; e non è un caso che in questi paesi la quota del patrimonio abitativo in proprietà sia elevata: ad esempio in Francia e in Italia. In Francia, la parola d'ordine «*tous propriétaires*» fu lanciata a partire dalla metà degli anni '70 sotto la presidenza di Giscard d'Estaing cui spetta la responsabilità di aver drasticamente tagliato gli investimenti per abitazioni a fitto calmierato e orientato la domanda e l'offerta per i ceti medi in direzione della casa unifamiliare in proprietà.

Box 2

Attraverso il credito agevolato alla persona e gli incentivi fiscali alle imprese di costruzione, e la riduzione delle risorse finanziarie destinate al comparto dell'edilizia sociale.

Questa strategia, mai realmente abbandonata, ha certamente condizionato in maniera rilevante i gusti e gli stili abitativi della popolazione a reddito medio/basso, incentivando la proliferazione dei quartieri di villette localizzati nelle frange metropolitane più esterne e promuovendo un modello abitativo «*neo-villageois, patrimonial et familial*» [Bourdieu 2004]. Una preferenza che è ritornata prepotentemente alla ribalta nel 2007 quando l'ultraliberista Nicholas Sarkozy la rispolverò (arricchendola dello slogan «*mon chez moi*») proponendo prestiti a tasso zero come risposta alla bassa qualità di molto patrimonio abitativo delle città francesi.

In Italia, il modello della casa unifamiliare dispersa, oltre che ambiguamente legittimato dal regime fascista periodicamente oscillante fra modernità e ruralismo, fra urbanizzazione e 'disurbanamento' [Gibelli 2005], affonda le radici in una strategia anche formalmente simile a quella statunitense, oltre che basata sulla messa in sicurezza del risparmio familiare nel bene casa; ma, in anni recenti, certamente lo slogan leghista-berlusconiano «padroni in casa propria» e la radicale deregolamentazione urbanistica che lo ha accompagnato hanno determinato una decisa accelerazione della tendenza al consumo di suolo. È dunque possibile rileggere in un'ottica di 'ingegneria sociale' anche le vicende della Villettopoli italiana e individuare nel modello della dispersione abitativa la realizzazione di strategie che privilegiano il radicamento locale in

opposizione alla mobilità, l'omogeneità sociale alla eterogeneità, l'individualismo alla solidarietà, la proprietà all'uso.

Box 3

Vale la pena ricordare che il primo grande piano di edilizia popolare del dopoguerra, autofinanziato dalle trattenute sugli stipendi dei lavoratori, l'INA-Casa di Amintore Fanfani, è sostenuto dal partito di maggioranza soprattutto per la possibilità di costruire gradualmente una nazione di proprietari, socialmente più stabile [Bottini 2000].

Non è compito di queste note analizzare i drammatici effetti di doppia velocità sociale/territoriale che queste strategie relative al mercato abitativo, che hanno sempre più assottigliato l'offerta di case in affitto, hanno generato; ma piuttosto riflettere sugli effetti in termini di consumo di suolo e sui rimedi possibili.

Box 4

Si vedano ad esempio in merito alle condizioni abitative degli 'ultimi' e degli irregolari nelle città francesi le denunce puntuali e accurate della Fondation Abbé Pierre.

Il consumo di suolo e i suoi costi pubblici e collettivi

Il problema dell'elevato consumo di suolo è diventato cruciale anche nei contesti metropolitani europei: è l'esito, da alcuni anni indagato con crescente preoccupazione, di un modello insediativo che ha raggiunto una precisa configurazione già negli anni '80 dello scorso secolo, grazie alla affermazione di nuovi stili di vita e di mobilità, e a tendenze localizzative delle attività economiche che hanno privilegiato territori periurbani sempre più dilatati; ciò grazie anche a una deregolamentazione urbanistica che ha goduto un po' ovunque per tutti gli anni '80/'90 di un discreto successo, sia pure praticando percorsi assai diversi e a differente livello di perentorietà nella 'privatizzazione' delle politiche urbane.

Lo *sprawl* (una urbanizzazione 'sguaiatamente sdraiata' sul territorio) [Gibelli e Salzano 2006] viene comunque da lontano. Come abbiamo accennato più sopra, ha avuto la sua manifestazione più chiara e di più lunga durata nel modello suburbano realizzato negli Stati Uniti, sostenuto e legittimato da una precisa combinazione di fattori: le preferenze abitative individuali (anche indotte da precise strategie di marketing e comunicazione, su cui concorda quasi tutta la letteratura di settore), gli incentivi federali all'accesso alla casa in proprietà e il finanziamento sempre federale del sistema autostradale. Si tratta di un modello che oggi viene messo in discussione, non solo dal *milieu* culturale americano, ma anche da molte amministrazioni locali e statali e da numerose *metropolitan coalitions* (associazioni volontarie di comuni appartenenti a una regione metropolitana) costituite negli ultimi anni, a causa della crescente dipendenza dal petrolio importato e dei crescenti problemi ambientali e di congestione trasportistica.

Ma 'inaspettatamente' il sogno americano è diventato prodotto di esportazione culturale, sia pure in fasi successive e con marcate differenze, anche in Europa. Lo testimonia il geografo francese Pierre Merlin che nel 2009 pubblica un volume dal significativo titolo "*L'esodo urbano*". Il termine

'esodo' sottolinea che ciò che è avvenuto in Francia negli ultimi decenni rappresenta per l'autore una sorta di fuga epocale dalla città, simile, anche se specularmente opposta, a ciò che avvenne quando l'industrializzazione determinò il grande esodo rurale. Alcuni dati utilizzati da Merlin – in Francia, a differenza dell'Italia, si dispone di un registro nazionale dei consumi di suolo aggiornato annualmente – corroborano la sua tesi: 807.000 ettari urbanizzati fra il 1992 e il 2004 (184 ettari al giorno). E sono le abitazioni unifamiliari (410.000 ettari contro 11.000 ettari destinati a edilizia condominiale) e le infrastrutture stradali (148.000 ettari) i maggiori consumatori di territorio aperto. Il dato ancora più preoccupante è il seguente: nel periodo analizzato, l'80% del territorio urbanizzato per realizzare la villettopoli francese era precedentemente dedicato alla produzione agricola.

Il caso della Francia, un paese tradizionalmente 'ben pianificato', ci conferma dunque che la dispersione insediativa ha una grande forza propulsiva e che si tratta di un fenomeno complesso le cui cause sono molteplici: dipende dalla crisi e dai costi crescenti delle città dense; è alimentato dalla crisi fiscale dei comuni che tendono a fare cassa con gli oneri di urbanizzazione; è certamente anche il prodotto di preferenze individuali di famiglie e di imprese, anche se in Italia (così come in Francia) molti dei fenomeni indesiderabili di suburbanizzazione residenziale che vediamo all'opera sono soprattutto *push* (dettati dalle tensioni del mercato abitativo nelle aree urbane centrali: un mercato troppo costoso per molti), più che *pull* (dettati cioè dall'irresistibile attrazione per l'abitare 'a contatto con la natura' che, come nel caso americano, viene probabilmente e ampiamente indotta dal contesto culturale e consumistico); è ovviamente assecondata dagli interessi immobiliari. Ma anche la pianificazione urbanistica e territoriale ha svolto (e può svolgere) un ruolo importantissimo poiché, come ha sottolineato Pierre Bourdieu [2004], la dispersione insediativa è anche l'esito di una costruzione sociale a cui lo Stato e le politiche pubbliche di accesso al credito per l'acquisto dell'abitazione, inaugurate in Francia a partire dalla metà degli anni '70, hanno contribuito in maniera determinante.

Il problema del consumo di suolo ha assunto una grande rilevanza problematica anche in Germania, un paese in cui soltanto il 40% del patrimonio abitativo è in proprietà. A fronte di un consumo rilevato a livello nazionale di 120 ha al giorno, nel 1996 Angela Merkel, allora ministro dell'ambiente del governo Kohl, propose al Governo Federale di approvare una direttiva per ridurre tale consumo a 30 ettari al giorno entro il 2015; approvata dal Parlamento, la direttiva fu immediatamente trasmessa ai Länder e alle amministrazioni locali, con l'invito a definire le strategie e le politiche più idonee per raggiungere l'obiettivo. E dati recenti mostrano che in Germania sono sulla buona strada.

In Italia il problema del consumo di suolo è a dir poco drammatico, anche se sinora sostanzialmente ignorato. Negli ultimi decenni, il Belpaese è tra quelli che hanno consumato più risorse territoriali per dare agio a una urbanizzazione 'inefficiente', estesissima e sparpagliata; e a insediamenti non pianificati e privi di qualità.

L'equilibrio tra contesto urbano e rurale si era già spezzato da lungo tempo, ma è soprattutto in anni recenti che il consumo di suolo non solo ha registrato una ulteriore accelerazione, ma si è guadagnato anche una discreta, e assai criticabile, legittimazione culturale, grazie al successo di alcune metafore oscure e insondabili, dalla "campagna urbanizzata" alla "città infinita". Un ossimoro la prima; un concetto confuso e scientificamente infondato la seconda, che parte da una

fotografia della banale dispersione insediativa per assegnarle la connotazione di 'città', rischiando oltretutto di legittimare, in maniera neutrale, la attrazione fatale per lo 'sviluppo' (prevalentemente di contenitori vuoti e infrastrutture che li collegano) inteso come primario obiettivo di una politica di 'governo' del territorio.

Abbiamo poi uno svantaggio rispetto ad altri paesi avanzati: non disponiamo a tutt'oggi di un registro nazionale dei consumi di suolo. Un utilissimo studio recente di Paolo Berdini [2009] relativo all'intervallo temporale 1996/2005, effettuato utilizzando i dati ISTAT sulle volumetrie realizzate a seguito del rilascio di concessioni edilizie per costruzioni residenziali e per manufatti produttivi e stimando il consumo di suolo per grandi opere infrastrutturali, ha messo in luce una situazione fuori controllo, non solo in termini qualitativi, ma anche quantitativi. Fra il 1995 e il 2006 si sarebbero consumati per urbanizzazione 187 ettari al giorno: una quantità complessiva di spazi aperti pari all'estensione dell'Umbria.

Box 5

I dati analizzati, come sottolinea Berdini, sono sottostimati poiché l'invio da parte dei Comuni non è sistematico e perché i dati non tengono ovviamente conto dei fenomeni di abusivismo edilizio.

E l'Italia risulta aver consumato in termini relativi assai più risorse territoriali di Francia e Germania. Se infatti dividiamo il consumo totale di suolo per il totale della popolazione insediata, i risultati sono molto più eloquenti: in Germania nel 1996 si sono consumati 1,4 ettari al giorno procapite; in Francia, fra il 1992 e il 2004, 2,8 ettari al giorno procapite; in Italia, fra il 1995 e il 2006, 3,1 ettari al giorno pro capite.

Oggi, analizzando gli esiti della dispersione urbana, varie ricerche in corso evidenziano con crescente accuratezza gli elevatissimi costi pubblici cioè i costi che le amministrazioni locali degli estesi hinterland metropolitani devono sostenere per fornire servizi e infrastrutture per insediamenti sempre più sparpagliati; ma anche i costi sostenuti dalla città centrale per realizzare e gestire servizi di cui beneficiano in maniera parassitaria i 'suburbaniti' i quali, nei loro quartieri segregati di villette, trovano soltanto servizi banali e ben poche occasioni di interazione e di svago. E inoltre evidenziano gli elevatissimi costi collettivi: cioè tutti i costi che non incidono direttamente sul singolo cittadino e sul bilancio privato, e che l'economista definirebbe costi sociali o esternalità tecnologiche negative: i costi ambientali ed economici di una mobilità irreversibilmente centrata sul trasporto su gomma, la perdita altrettanto irreversibile di prezioso suolo agricolo, la crescente impermeabilizzazione dei suoli, la frammentazione degli habitat naturali e delle reti ambientali. Molti altri se ne potrebbero aggiungere: ad esempio, la crescente banalizzazione e omologazione del paesaggio rurale, ma anche di quello urbano perché l'espulsione di gruppi sociali (per lo più deboli e di giovane età) produce un impoverimento della città che sempre più tende a ospitare ceti e gruppi sociali ed etnici molto polarizzati, e prevalentemente funzioni di direzione, di *loisir* e di 'effetto vetrina' [Gibelli 2010]; e ancora i rischi di risposta ritardata nelle situazioni di emergenza; la perdita complessiva, in questi 'territori sfigurati', di elementi di urbanità e di socievolezza.

Finalmente anche in Europa disponiamo oggi di buone analisi empiriche sui costi dello *sprawl*, e anche in Italia si sono fatti progressi in questa direzione. In particolare, alcuni ricercatori del Politecnico di Milano hanno effettuato una indagine sui costi dello *sprawl* nell'area metropolitana

milanese [Camagni, Gibelli e Rigamonti 2002] proponendo un metodo che ha dato luogo ad altre applicazioni su differenti contesti territoriali italiani (in Veneto, Emilia Romagna e Marche).

Box 6

Si tratta di una analisi empirica sui costi collettivi associati alle differenti tipologie di espansione insediativa presenti nel territorio della Provincia di Milano che ha pienamente confermato l'ipotesi di partenza di una maggiore 'costosità' delle tipologie insediative rarefatte: si sono analizzati in particolare i consumi di suolo, i costi pubblici per infrastrutture e servizi sostenuti dalle amministrazioni comunali, e le relazioni fra tipologie insediative e consumo di mobilità.

E anche l'attenzione dell'Unione Europea è cresciuta nel tempo. Complice un percorso culturale decisamente orientato alla sostenibilità urbana di lungo periodo, e anche una riflessione più puntuale sui fattori di competitività delle città e dei loro territori in epoca di globalizzazione, anche l'UE ha cominciato a preoccuparsi per la dispersione insediativa. Un recente Rapporto dell'«EEA (Agenzia Europea dell'Ambiente)» [2006] reca un titolo significativo: «Lo *sprawl* urbano in Europa: una sfida ignorata». Nel Rapporto si sottolinea come negli ultimi vent'anni si sia registrato un consumo di suolo per insediamenti urbani ampiamente superiore al tasso di crescita demografica (mediamente in un rapporto 3:1) e come la proiezione delle tendenze prefiguri uno scenario inquietante in termini di effetti globali oltre che locali. Per quanto riguarda le cause dello *sprawl*, si sottolinea ripetutamente il fatto che è ormai provata la stretta relazione tra crescente consumo di risorse territoriali e deregolamentazione urbanistica, in tutte le varie forme in cui essa è stata sperimentata nei diversi paesi europei. E, soprattutto, si sottolineano i rischi connessi alla debolezza della pianificazione di area vasta.

In realtà, alcuni paesi avanzati europei hanno affrontato questa problematica in maniera più tempestiva del nostro e stanno lavorando, attraverso riforme delle leggi urbanistiche nazionali, piani di area vasta innovativi, nuovi strumenti di pianificazione negoziata e progetti locali lungimiranti, per affrontare e governare il fenomeno. Anche se va da sé che l'alternanza del ciclo politico e l'affermazione di leadership conservatrici ultraliberiste possono fare segnare il passo alle riforme, quando non dei veri e propri passi indietro.

Nel nostro paese invece la sfida appare ancora oggi davvero ampiamente ignorata.

In quale direzione ci si sta orientando in altri paesi? Quali politiche, quali piani e quali progetti per le regioni urbane e per le città si stanno sperimentando?

Contro lo *sprawl*: politiche, piani, progetti

Evocherò sinteticamente alcune politiche, strategie e pratiche di pianificazione spaziale, sia alla scala vasta che alla scala comunale, che si propongono di contenere i consumi di suolo, e ne evidenzierò i pregi e anche alcuni limiti.

Le prime, di scala vasta, sono riconducibili, a mio avviso, a tre principali modelli: un modello interdittivo, un modello condizionale e un modello cooperativo e di corresponsabilizzazione intercomunale.

Le seconde, di scala locale, fanno riferimento a parole d'ordine ormai ampiamente condivise nel dibattito urbanistico europeo: al modello della 'città compatta e mista'; della città 'inclusiva', attenta a soddisfare la domanda abitativa di tutti i gruppi sociali e di reddito; a una pianificazione negoziata sì, ma capace di tutelare i beni comuni attraverso una regia pubblica che si esplica anche con la definizione di alcuni principi di base non negoziabili.

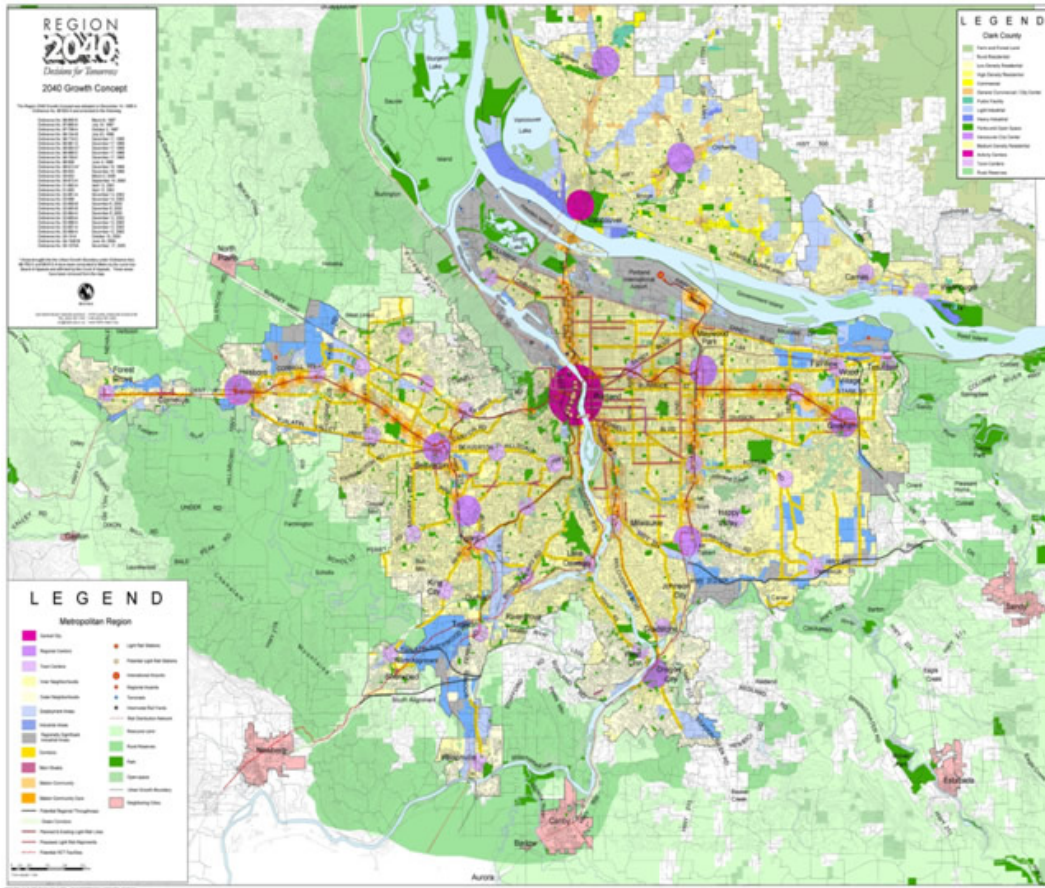
3.1. Il modello interdittivo

La legge urbanistica del 1973 dell'area metropolitana di Portland/Oregon

Si tratta della *Senate Bill* 100. Più volte sottoposto a referendum abrogativi da parte di gruppi di interesse ostili (proprietari fondiari, operatori immobiliari e una pletora di circoli culturali conservatori), peraltro sempre falliti, è stato ulteriormente rafforzato nel corso del tempo con misure sempre più stringenti in materia di protezione delle aree agricole, delle risorse naturali e di tutela perenne della fascia costiera.

Una recente esperienza di pianificazione di area vasta di successo ancorata a un 'modello interdittivo' si trova oltre oceano, nell'area metropolitana di Portland/Oregon. Grazie a una legge urbanistica del 1973, molto simile nei contenuti a una 'classica' legge urbanistica europea dell'epoca, fortemente voluta da Tom Mc Call, allora governatore repubblicano dell'Oregon e ambientalista *ante-litteram*, le municipalità, oltre all'obbligo alla predisposizione di un piano generale degli usi del suolo, sono tenute anche a delimitare il 'confine urbano' (*Urban Growth Boundary*) entro il quale collocare le previsioni insediative dei 15 anni a venire, per arginare l'anarchica espansione edilizia suburbana, tutelare il territorio agricolo e le risorse naturali e di paesaggio. Si tratta di una prescrizione che non interferisce con le autonome decisioni municipali sull'entità della superficie comunale ancora non urbanizzata da destinare alla trasformazione nel medio periodo, ma che impegna le amministrazioni locali a comportarsi in maniera più virtuosa, predisponendo previsioni accurate in materia di incremento demografico e occupazionale e di conseguente argomentata necessità di consumo di risorse territoriali.

Figura 1. METROPortland. Carta di sintesi del Regional Framework Plan per il 2040



Fonte: www.metro-region.org

Nella Fig. 1 è rappresentato l' *Urban Growth Boundary* dell' Area Metropolitana di Portland, l' unica negli Stati Uniti che, grazie agli esiti di un referendum popolare del 1979, si è costituita in ente di governo metropolitano e, su delega delle municipalità, è formalmente competente per la elaborazione di un piano di area vasta e per la perimetrazione di tale confine. Una volta definito il bordo urbano, il piano di area vasta sottopone a tutela non negoziabile la *green belt* agricola e naturale, addensando le opportunità di urbanizzazione lungo i nodi delle arterie ad alta accessibilità e in corrispondenza delle stazioni della metropolitana leggera [Fig. 1].

Si tratta di una *best practice* di controllo della dispersione insediativa poiché opera alla scala della 'città effettiva' e ciò ha consentito, in un'area metropolitana dell'Ovest che continua a registrare dinamiche di crescita demografica e occupazionale rilevanti, di porre sotto controllo le ambizioni espansionistiche delle singole municipalità e dei loro governi locali, affidando le competenza a un ente di pianificazione intermedio.

3.2. Il modello condizionale

Per quanto riguarda il 'modello condizionale', è d'obbligo citare una legge urbanistica recente, quella francese (legge no. 2000-1208 del 13 dicembre 2000), che riconfigura i compiti del piano di area vasta (SCOT/*Schéma de la Cohérence Territoriale*) introducendo una regola di cauto consumo delle risorse territoriali periurbane. Si tratta del *principe de constructibilité limitée* ormai noto come la "regola dei 15 km": una regola semplice che risponde alla logica 'se ... allora': se i comuni di una agglomerazione urbana non raggiungono un accordo e non approvano il piano d'inquadramento territoriale (SCOT), allora tutti quelli situati a meno di 15 km da centri urbani di almeno 50.000 abitanti o dai litorali, non potranno realizzare interventi rilevanti di urbanizzazione di nuovi territori di frangia o realizzare grandi superfici commerciali.

3.3. Un modello di cooperazione e corresponsabilizzazione intercomunale

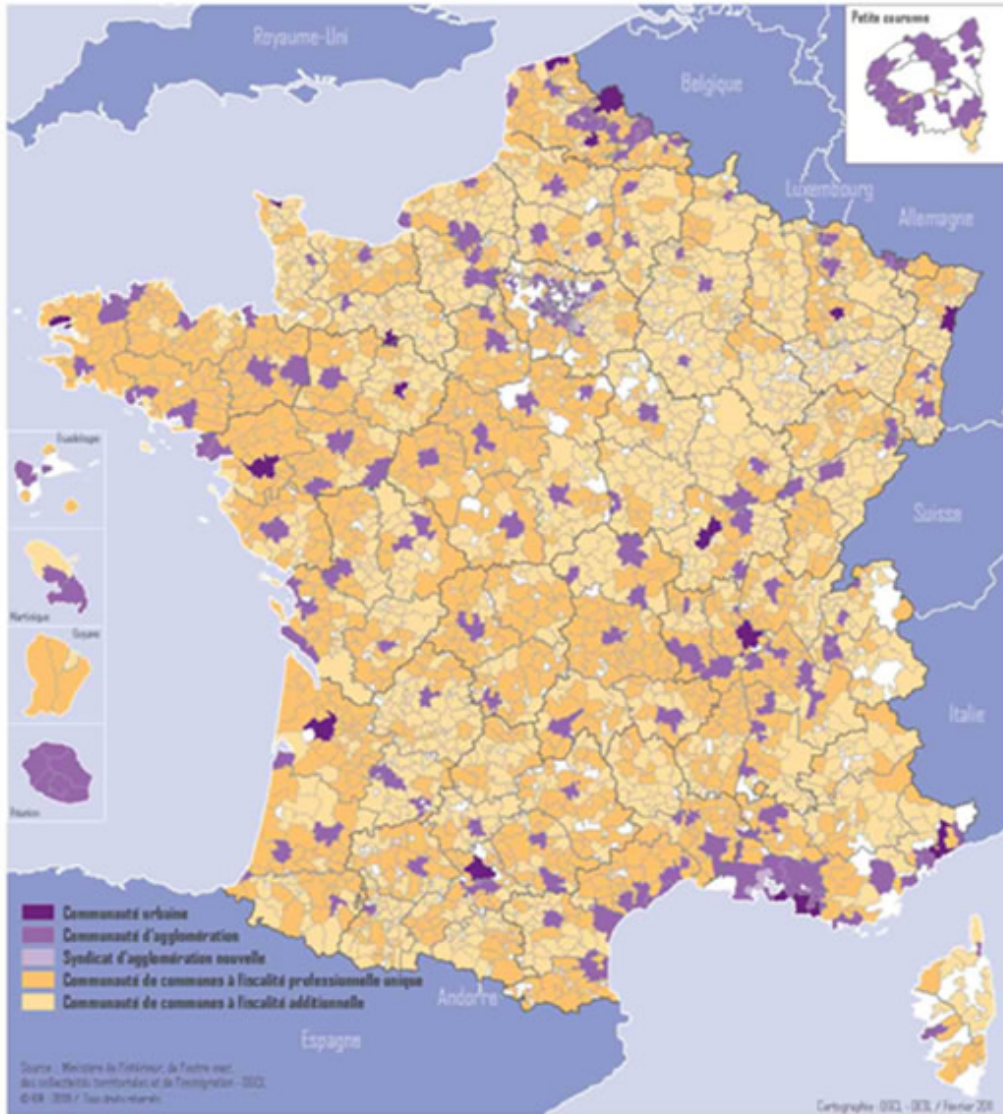
Nella cooperazione intercomunale volontaria è ancora la Francia a fare scuola con la sua lunga tradizione legislativa e il suo modello a 'geometria variabile'. Si tratta di una tradizione che risale agli anni '60 e che si spiega con la necessità di ridurre la polverizzazione comunale e realizzare economie di scala nella produzione/erogazione di servizi locali. A partire dagli anni '80, quando le leggi sul decentramento hanno consentito ai comuni di decidere in ampia autonomia del proprio destino urbanistico, si è investito sulla intercomunalità per contenere la crescente dispersione insediativa.

Una legge approvata nel 1999 (Legge no. 99-586 del 12/07/1999) ha arricchito gli obiettivi affidati alla cooperazione: realizzare sostenibilità e coesione territoriale; pianificare alla scala pertinente, quella della 'città effettiva' (*bassin de vie*); realizzare una vera *gouvernance* attraverso l'ampio trasferimento di competenze in materia di pianificazione urbanistica e di settore dai comuni all'associazione intercomunale; realizzare progetti integrati e, soprattutto, solidarietà fiscale. Quest'ultima è probabilmente stata l'innovazione più importante, poiché senza perequazione territoriale è irrealistico proporsi di arginare il consumo di suolo; di limitare la dipendenza dei comuni da fonti di finanziamento legate allo sviluppo immobiliare; di migliorare l'efficienza economica e la qualità territoriale, se si consente la competizione atomistica fra comuni; di attenuare la doppia velocità e la segregazione sociale.

Con questa legge si è realizzato, attraverso la *Taxe Professionnelle Unique*, un modello efficiente di perequazione territoriale: obbligatoria per le maggiori agglomerazioni urbane, opzionale per i raggruppamenti di piccoli comuni, la TPU trasferisce alle *Communautés* mediamente il 40% delle entrate fiscali locali. Lo Stato, per favorire una perequazione territoriale così rilevante, interviene sussidiando i comuni attraverso un fondo di compensazione proporzionale all'intensità della cooperazione realizzata a livello intercomunale (DGF: *Dotation Globale de Fonctionnement*).

I risultati sono stati assai positivi. Nella Fig. 2 è rappresentata la mappa delle associazioni volontarie intercomunali al febbraio 2011: si può osservare in primo luogo che pressoché l'intero territorio è coperto da consorzi volontari; inoltre, che la perequazione territoriale è stata scelta, anche se era opzionale, da una quota assai rilevante di associazioni di piccoli comuni (*Communautés de Communes à taxe professionnelle unique*).

Figura 2. Francia. Le associazioni intercomunali con TPU all'1 gennaio 2011



Fonte: *Bulletin d'informations statistiques de la DGCL*, febbraio 2011.

La attuazione della legge ha però evidenziato alcuni limiti: un considerevole aumento della spesa pubblica; “*intercommunalités de rassemblement*”, ossia accordi intercomunali spesso territorialmente angusti rispetto al reale bacino delle relazioni quotidiane, ma socialmente e politicamente omogenei; territori ad alto rischio di ‘malthusianismo fondiario’ poiché le *Communautés* caratterizzate da buon livello sociale e ambientale tendono a congelare ogni opportunità di nuove urbanizzazioni, soprattutto se destinate a funzioni e gruppi deboli [Charmes 2007; Gibelli 2008].

Box 8

Démarches inter-SCOT interessanti si stanno realizzando in quasi tutte le regioni metropolitane: si tratta di accordi informali fra le associazioni intercomunali, titolari per legge degli SCOT, su temi che travalicano i confini degli accordi istituzionali: i trasporti, la politica abitativa, l'urbanistica commerciale e, naturalmente, la dispersione insediativa e l'ambiente. Ad esempio, nella regione urbana lionese è in atto un riconoscimento da parte del Grand Lyon del ruolo di importante riserva ambientale rappresentato dal pregiato Ovest della regione in cui si è manifestato un deciso 'malthusianismo fondiario': questo compromesso potrà indirizzare le scelte abitative a favore dell'ampia offerta realizzata nel grande progetto di riqualificazione urbana di "Lyon Confluence" [IAURIF 2010].

Due i principali rimedi introdotti per attenuare tali contraddizioni. In primo luogo, il crescente ricorso a una "*démarche inter-SCOT*" finalizzata a rendere compatibili i piani di inquadramento territoriale di associazioni intercomunali periurbane contigue, allo scopo di raggiungere accordi dal basso su un piano di area davvero vasta e condiviso.

In secondo luogo, nel 2010 è stata approvata una riforma complessiva del sistema amministrativo (*Loi de réforme des collectivités territoriales 2010-1563*) destinata a modificare profondamente i rapporti fra i diversi livelli amministrativi e la finanza locale. Non è possibile qui analizzarla in dettaglio, data la sua complessità; inoltre si tratta di una legge molto controversa, votata con uno scarto esiguo, che comunque non avrà immediata applicazione e potrebbe pertanto essere drasticamente modificata dopo le prossime elezioni presidenziali del 2012. Per le associazioni intercomunali vi sono comunque aspetti positivi: dopo anni di tentativi riformatori falliti, essa introduce l'elezione a suffragio universale dei governi intercomunali, garantendo così maggiore legittimazione democratica e minore interferenza da parte dei singoli governi municipali nei confronti delle strategie di settore e dei piani di area vasta formulati dalle *Communautés*.

Se i modelli sopra evocati riguardano la pianificazione di area vasta, vediamo ora, sempre con alcuni schematici esempi, alcune buone pratiche alla scala comunale dedicate a contenere i consumi di suolo e a tutelare gli spazi aperti periurbani, agricoli e naturali.

3.4 Progettare con cura e compattezza il fronte urbano

Un esempio di scuola, ormai 'pionieristico' è rappresentato dalla politica olandese delle aree VINEX.

Nel 1993 il parlamento olandese approva il Quarto documento strategico nazionale di inquadramento delle politiche spaziali (*Fourth Report on Spatial Planning Extra*) che individua 25 *urban regions*: si tratta di aree a tutti gli effetti metropolitane ma prive di competenze amministrative e di pianificazione, nelle quali dovrà pertanto essere sperimentato un modello di *governance* multilivello – attraverso accordi stato/province/municipalità – per realizzare progetti di 'compattamento' del bordo urbano capaci di tutelare gli spazi aperti di frangia e realizzare espansioni soltanto se in contiguità con il tessuto consolidato della città.

Tra il 1995 e il 2005 si dispiega il *VINEX Period* che non verrà comunque abbandonato nelle sue caratteristiche essenziali nei documenti di inquadramento territoriale successivamente approvati dal governo.

Durante il *VINEX Period*:

- lo Stato interviene a coprire parte dei costi di acquisizione delle aree;
- lo Stato finanzia la bonifica dei suoli contaminati e i trasporti pubblici su ferro (nuove stazioni ferroviarie, nuove linee di tram e di metropolitane);
- sei sono i ministeri coinvolti: *housing*; pianificazione spaziale e ambiente; trasporti; lavori pubblici e gestione delle acque; agricoltura, natura e pesca; finanze; interni; affari economici;
- le nuove abitazioni di cui si programma la realizzazione devono essere così localizzate: 39% nella città consolidata; 61% sul bordo urbano (di cui $\frac{3}{4}$ definiti con il sistema di *governance* multilivello, $\frac{1}{4}$ affidato alle decisioni delle *urban regions*); l'edilizia sociale deve costituire il 30% del totale del parco alloggi realizzato (con compensazioni statali per il deficit finanziario eventuale).

Fra il 1995 e il 2004 nelle aree VINEX sono state realizzate 828.145 nuove abitazioni in quartieri compatti, misti, ben accessibili al trasporto pubblico e immediatamente adiacenti al tessuto della città consolidata [Boeijenga e Mensink 2008].

Ma il tema della accurata progettazione della linea di confine tra urbano e rurale a tutela dei territori agricoli e delle aree naturali è diventato centrale anche in molti altri contesti. Ad esempio, in Francia per contrastare *l'étalement urbain* sia negli SCOT (piani di area vasta) che nei PLU (piani urbanistici comunali) viene oggi dedicata una attenzione particolare alle linee di contatto fra spazi urbani e spazi naturali e agricoli, trattate come limiti all'urbanizzazione, come spazi di transizione e di valorizzazione reciproca fra città e natura. Fra i piani più interessanti, tutti approvati nel 2007: il piano per la regione parigina (SDRIF /*Schéma Directeur de l'Ile-de-France*) che ha assunto come decisione non negoziabile la tutela perenne delle aree agricole esistenti; e gli SCOT di Montpellier e di Strasburgo; in tutt'e tre i casi si sperimenta una «*démarche de front urbain*» in cui il progetto locale assume un ruolo rilevante e rispettoso dell'ambiente naturale.

3.5 Rigenerare i quartieri degradati inserendo funzioni e servizi di qualità, e migliorando l'inclusione sociale

In questo caso, si tratta di 'aprire' i quartieri di edilizia economico popolare, spesso degradati e marginalizzati, a nuove funzioni e nuovi gruppi sociali, contrastando le tendenze alla dispersione abitativa; e le esperienze sono state molteplici e spesso di successo. Ma le migliori sono quelle che hanno visto un grande impegno finanziario e di regia da parte dei governi centrali. A puro titolo di esempio, va citato il francese *Plan National de Renovation Urbaine* (2004-2013) i cui obiettivi dichiarati sono stati la diversificazione funzionale per reinserire i quartieri ghetto nella città consolidata, la demolizione selettiva, la *mixité sociale* via diversificazione dell'offerta abitativa, la realizzazione di servizi di qualità sia di quartiere che di rilevanza urbana/metropolitana, il rilancio del commercio di vicinato, la riqualificazione degli spazi pubblici.

Con un finanziamento di 14 miliardi di euro, si sono già realizzati 375 progetti in 460 quartieri coinvolgendo 3 milioni di abitanti [ANRU 2010].

3.6 Realizzare un modello equo di pianificazione negoziata a forte regia pubblica

Vengo ora all'ultimo tema che ritengo cruciale per la nostra riflessione sul controllo del consumo di suolo: la pianificazione negoziata. La mera deregolazione, l'ossessione del 'ritorno al mercato', dopo la relativa fortuna degli anni '80 e dei primi anni '90, sono state ormai ampiamente criticate e superate in tutte le grandi città dell'Europa ; ma in quale nuova direzione si sta muovendo il partenariato pubblico/privato?

Box 9

In totale controtendenza rispetto a questa acquisita consapevolezza si pone il Piano di Governo del Territorio affrettatamente approvato a Milano dalla giunta Moratti al termine del suo mandato e il modello di perequazione urbanistica e di de-regolazione selvaggia che intendeva realizzare [Bottini e Gibelli 2011].

Quali compiti vengono attribuiti al pubblico e quali regole prescrittive vengono siglate là dove il negoziato è diretto da amministrazioni locali tecnicamente preparate e legittimate da piani di inquadramento strategico lungimiranti e condivisi?

L'avvio di una nuova stagione di progetti negoziati ad alta regia pubblica si spiega non soltanto con il fatto che in molti paesi le amministrazioni locali hanno ormai una tradizione consolidata di partenariato pubblico/privato nella riqualificazione urbana; ma anche con il fatto che i progetti negoziati sono oggi considerati come l'occasione per sperimentare procedure decisionali innovative e per realizzare obiettivi lungimiranti: compattamento insediativo con *mixité* funzionale ricca; realizzazione di nuovi spazi pubblici, o loro riqualificazione, non solo nel centro ma anche nelle periferie; lotta alla doppia velocità urbana; mobilità ecocompatibile; edilizia a emissioni zero, etc.

Un altro aspetto che occorre sottolineare è che, nei casi migliori, il pubblico non soltanto si garantisce, come è ovvio che dovrebbe essere, la copertura degli interi costi di urbanizzazione da parte del privato, ma si appropria di un quota elevata dell'incremento di valore che si realizza attraverso la trasformazione: a tutto vantaggio della città pubblica.

Siamo dunque nel campo di nuove procedure negoziali costruite sulla base di una attenta valutazione da parte della amministrazione locale dei ritorni alla collettività nel processo di trasformazione e valorizzazione delle aree, e sulla base di una capacità di forte capacità di contrattazione nei confronti dei proprietari delle aree e degli operatori privati.

Esemplare è il caso di Monaco di Baviera con il suo modello SoBoN (*Sozialgerechte Boden Nutzung – Socially equitable land use*): un modello che sta facendo scuola in Germania e che nel 2009 è stato inserito nella legge urbanistica federale.

Box 10

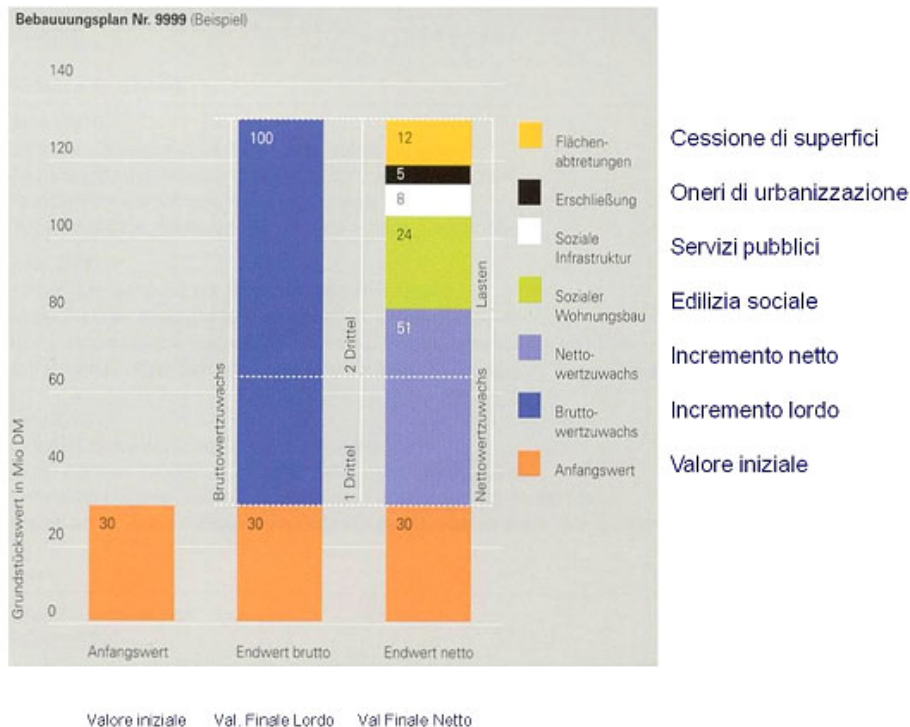
Nei progetti strategici relativi alla localizzazione in aree dismesse di grandi funzioni urbane (ad esempio la realizzazione del nuovo quartiere fieristico Messestadt Riem e il progetto per il riuso delle aree, localizzate in pieno centro città, del dismesso quartiere fieristico Theresienhoe), la municipalità ha proceduto all'acquisto delle aree tramite fidi bancari per garantirsi la regia complessiva e la realizzazione di obiettivi di sostenibilità e solidarietà ancora più ambiziosi [Gibelli 2009].

Il modello SoBoN, dopo una lunga e in alcune fasi molto tesa contrattazione tra l'amministrazione locale e le rappresentanze degli interessi privati, è stato approvato nel 1994. Esso si applica, con modesti margini di flessibilità, a tutti i progetti di riqualificazione di aree dismesse non di proprietà della municipalità. Se infatti per i grandi progetti urbani l'amministrazione locale si è orientata all'acquisto delle aree, per la riqualificazione diffusa si affida invece a un insieme di regole negoziali condivise molto precise e cogenti.

In sintesi: almeno il 40% delle abitazioni realizzate dal privato deve essere di edilizia sociale o di edilizia 'modello Monaco', dedicata cioè a locatari o acquirenti a reddito medio o medio basso: priorità alle giovani coppie con figli. Ulteriori elementi prescrittivi riguardano le funzioni insediabili e le quote rispettive, le cessioni gratuite al comune, i criteri di fattibilità economico-finanziaria, le garanzie di trasparenza per bandi e procedure di assegnazione.

Si tratta in estrema sintesi di un modello molto virtuoso, poiché premia gli operatori privati portatori di interessi produttivi (le imprese di costruzione) anziché gli interessi patrimoniali dei grandi gruppi immobiliari; e perché garantisce alla 'città pubblica' mediante il 30-33% del valore realizzato attraverso il processo di trasformazione. Questo dato va confrontato con il caso di Milano in cui, da studi sui Programmi Integrati di Intervento, è emerso che il 'vantaggio' pubblico si aggira al massimo attorno all'8% del valore ottenuto attraverso la trasformazione [Camagni 2008] [Fig. 3 e Fig. 4].

Figura 3. I valori di un progetto tipo del modello SoBoN



Fonte: www.muenchen.de

Figura 4. Modello SoBoN: 35 progetti già realizzati/approvati



Fonte: *Bulletin d'informations statistiques de la DGCL*, febbraio 2011.

Non mancano successi anche sul fronte del controllo del consumo di suolo. Monaco di Baviera, nel preoccupato Rapporto sopra citato dell'“EEA (Agenzia Europea dell'Ambiente)”, viene segnalata come l'unica fra le 24 grandi città analizzate che è rimasta «eccezionalmente compatta», l'unica in cui «il consumo di suolo per nuove urbanizzazioni è cresciuto a un ritmo chiaramente inferiore alla crescita demografica».

Brevi conclusioni

Che fare, in estrema sintesi, sul fronte della pianificazione territoriale e urbanistica per contenere i consumi di suolo periurbano e per realizzare una autentica nuova alleanza tra urbano e rurale? Quali suggerimenti ci possono venire dalle migliori esperienze internazionali che, pur nelle loro oggettive e inevitabili difficoltà e contraddizioni, evidenziano consapevolezze e sperimentano riforme e progettualità ben più robuste di quanto non avvenga nel nostro paese?

In primo luogo, vi è un elemento apparentemente banale, ma in realtà complesso poiché richiede lungimiranza e coerenza da parte del legislatore nazionale: il controllo del consumo di suolo può essere realizzato soltanto attraverso leggi integrate e coerenti sui diversi temi e settori che influiscono sulle dinamiche insediative; i provvedimenti settoriali hanno spesso scarsa lungimiranza e ancora minore efficacia.

Box 11

In Francia, anche se presidente Sarkozy, sono state approvate una serie di leggi che affrontano in maniera sistemica il problema dello sprawl: la "Grenelle 2" del 2007 relativa all'ambiente che fa della tutela della biodiversità e del controllo della dispersione insediativa due obiettivi cardine; è del 2010 un'altra legge (Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche) che prevede di ridurre della metà la perdita di superfici agricole entro il 2020, introducendo a questo scopo una tassa elevata sui plusvalori realizzati dalla vendita di terreni agricoli resi edificabili; è ancora del 2010 la legge sul "Gran Paris" che prevede che, in aree accessibili al trasporto pubblico, si realizzino contratti Stato/Comuni/Associazioni Intercomunali per realizzare annualmente una offerta di 70.000 abitazioni coerenti con la domanda sociale e secondo progetti attenti al consumo di suolo [IAURIF 2011].

Occorrerebbe poi sperimentare davvero un modello di decisioni, che gli olandesi definiscono 'diagonale', capace di creare dialogo, interazione, integrazione sia verticale, tra i diversi livelli amministrativi, che orizzontale, tra i diversi ministeri e assessorati, al di là delle specifiche competenze istituzionali e in una dimensione di autentica e determinata governance multilivello.

Le amministrazioni locali dovrebbero saper operare in primis in difesa del bene comune; ma per raggiungere questo obiettivo occorre altresì che si attrezzino per divenire negoziatori competenti, che acquisiscano professionalità aggiornate in tema di fattibilità finanziaria dei progetti, che rispondano con efficacia alle tattiche e alle strategie del privato che opera in una condizione di vantaggio informativo.

Certamente cruciale è anche il tema della trasparenza e del controllo democratico: occorrerebbe anche nelle città italiane, come avviene nelle città avanzate europee, predisporre per ogni progetto approvato un certificato pubblico delle rendite e dei costi [Tocci 2009] e creare le condizioni perché il coinvolgimento dei cittadini sia reale e non meramente retorico.

Occorrerebbe inoltre garantire che i progetti di riqualificazione e compattamento urbano una volta approvati non siano più modificabili, e predisporre procedure e strumenti sanzionatori nel caso che il privato non rispetti gli accordi.

E infine, appare importante il tema della visione condivisa: occorre saper costruire strategie e progetti di territorio alla scala pertinente, proiettati nel lungo periodo, che evitino i rischi di insostenibilità associati a una pianificazione incrementale che inesorabilmente è destinata a consumare preziose e irripetibili risorse territoriali.

Bibliografia

ANRU (Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine) 2010, *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits. Rapport 2009 d'évaluation*, Paris: La documentation française.

Baioni M. 2008 (cur.), *La costruzione della città pubblica*, Firenze: Alinea.

Berdini P. 2009, *Il consumo di suolo in Italia: 1995-2006*, <http://www.eddyburg.it>.

Boeijenga J. e Mensink J. 2008, *Vinex Atlas*, Rotterdam: 010 Publishers.

- Boniburini I. 2009 (cur.), *Alla ricerca della città vivibile*, Firenze: Alinea.
- Bonnin Ph., Berque A. e Ghorra-Gobin C. 2005 (cur.), *La ville insoutenable*, Parigi: Belin.
- Bottini F. 2000, *INA-Casa: progetto sociale, consenso, idee di spazio*, «Storia Urbana», 90.
- e Gibelli M. C. 2011a, *Milano: rilanciare la metropoli è possibile?*, <http://www.eddyburg.it>.
- 2011b (cur.), *Spazio pubblico. Declino, difesa, riconquista*, Roma: Ediesse.
- Bourdieu P. 2004, *Le strutture sociali dell'economia*, Trieste: Asterios.
- Bush G. W. 2004, *Discorso pubblico*, citato in Klein N. 2008 (cfr.).
- Camagni R. 2008, *Gli oneri sulle grandi trasformazioni immobiliari urbane: un confronto fra Monaco di Baviera e Milano*, in Baioni M. 2008 (cfr.).
- Camagni R., Gibelli M. C. e Rigamonti P. 2002, *I costi collettivi della città dispersa*, Firenze: Alinea.
- Charmes E. 2007, *Le malthusianisme foncier*, «Études foncières», 125.
- EEA 2006, *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*, «EEA Report», 10.
- Gibelli M. C. 2005, *L'étalement urbain en Italie entre Villetttopoli et délégitimation de l'urbanisme*, in Bonnin Ph., Berque A. e Ghorra-Gobin C. 2005 (cfr.).
- e Salzano E. 2006 (cur.), *NO SPRAWL*, Firenze: Alinea.
- 2008, *Riflessioni sull'intercomunalità*, in Baioni M. 2008 (cfr.).
- 2009, *Vivibilità e nuova urbanità nelle politiche e nei progetti di rigenerazione urbana*, in Boniburini I. 2009 (cfr.).
- 2010, *L'aria della città rende ancora liberi?*, in Bottini F. 2011 (cfr.).
- IAURIF 2010, *Les démarches inter-SCOT: des expériences qui se multiplient*, «Note rapide», 524.
- 2011, *Limitation de la consommation d'espace et densification: les nouveaux outils*, «Note rapide», 553.
- Klein N. 2008, *Disowned by the Ownership Society*, «The Nation», 31 gennaio 2008.
- Merlin P. 2009, *L'exode urbain*, Paris: La Documentation française.
- Tocci W. 2009, *Tra urbanistica e mercato*, «Dialoghi Internazionali», 10.