Visioni e politiche del territorio

Per una nuova alleanza tra urbano e rurale

a cura di Paola Bonora

Visioni e politiche del territorio: Per una nuova alleanza tra urbano e rurale

a cura di Paola Bonora

Data di pubblicazione Gennaio 2012

Quaderni del Territorio. Collana di testi e ricerche. N. 2

PRINT: ISBN 978-88-6633-083-7

PDF: ISBN 978-88-6633-084-4

ePub: ISBN 978-88-6633-085-1

Indice

Consumo di suolo e collasso delle politiche territoriali 1
Una città senza limiti in un mondo sconfinato 2
In principio era il tardo - fordismo 2
Nelle altalene della giostra finanziaria 4
Il toro non corre più (ma intanto si è divorato la campagna) 8
Bolla immobiliare e consumo di territorio 9
Tra il dire e il fare: la crisi della decisionalità 22
Stato di emergenza: urge una politica di governo del territorio 24
La cittadinanza metropolitana come visione strategica 25
Bibliografia 26
Callari Galli, Partecipazione e spazi pubblici 29
Globale e locale nella città 29
Connessioni inedite degli spazi urbani 31
Partecipazione e comunità 32
Nuove identità 33
Un esempio di etnografia urbana 34
Bibliografia 36
Verso una riforma della *governance* territoriale 39
Introduzione 39
Città e territorio nelle politiche europee 41
Operare attraverso il capitale territoriale 44
I consumi di suolo 50
Per una pianificazione rafforzata di area vasta 51
La rendita fondiaria in Italia: dalla fase di sviluppo alla crisi 53
La tassazione delle trasformazioni immobiliari: oneri di legge e procedure negoziali 56
Conclusioni 60
Bibliografia 61
La cultura della terra. Crisi del sapere e del mestiere 63
Il patrimonio di tutti 63
La cultura della terra. Crisi del sapere e del mestiere 64
Il debito pubblico e la crisi della partecipazione democratica 65
Bibliografia 67
Territori di progetto nella programmazione regionale 68
1. Territorio, sviluppo e competitività. Rimandi concettuali 68
Una nuova domanda politica 69
Il quadro europeo 71
La situazione italiana: un ritardo da colmare 74
La posta in gioco: nuove forme di governo dell'economia, dell'ambiente e del territorio 75
Programmazione economica e politiche territoriali 77
Territori di progetto 78
Scenari possibili 79

Bibliografia 82
La metro-montagna: una città al futuro 84
Riconoscenza 84
Diritto alla città (diversa) 85
L'azione locale 87
Una rete piè-montana 89
Bibliografia 91
Governare l'esodo urbano e il consumo di suolo. Perché? Come? 92
«Home sweet home»: l'irresistibile fascino della villetta in proprietà 92
Il consumo di suolo e i suoi costi pubblici e collettivi 94
Contro lo *sprawl*: politiche, piani, progetti 97
Brevi conclusioni 106
Bibliografia 107
Politiche e progetti di territorio per il ripopolamento rurale 109
Il ruolo degli spazi aperti nel progetto di riqualificazione delle urbanizzazioni contemporanee 109
Verso l'agricoltura multifunzionale 112
I parchi agricoli multifunzionali 120
Il concetto di bioregione: dalla "sezione di valle" di Patrick Geddes alla bioregione urbana 129
La bioregione urbana: una visione 130
Per una civilizzazione collinare, montana e degli entroterra costieri 133
La condizione della nuova civilizzazione: il ripopolamento rurale 136
Il modo di produzione contadino e la retro-innovazione 137
Per una civilizzazione agro terziaria 138
Bibliografia 140
Dualismo urbano. Città dei cittadini o città della rendita 143
La città della rendita 144
La città dei cittadini 147
La nuova domanda di pianificazione 151
Ostacoli e limiti nell'azione della «società critica» 152
Localismo, protesta, chiusura: come andare oltre 153
Cittadini di più patrie 153
Bibliografia 155

Lista delle figure

1. Le attività in franchising rilevate lungo la via Indipendenza a Bologna 6
2. Carta dello sviluppo territoriale sostenibile dell'area Padano Alpino Marittima 10
3. Il consumo di suolo in Emilia-Romagna 11
4. Il territorio urbanizzato in Emilia Romagna 12
5. I “sistemi complessi di area vasta” individuati dal Piano Territoriale Regionale, 2010..... 13
6. Variazioni della popolazione nelle case rurali - Valle del Samoggia 14
7. Variazioni della popolazione nelle case rurali - Bologna Sud-Ovest 15
8. Previsioni urbanistiche 16
9. Consumo di suolo nella pianura parmense 16
10. Rappresentazione anamorfica basata sui valori immobiliari dei comuni della provincia di Bologna negli anni indicati 18
11. A partire dal 2007 e con maggiore evidenza dal 2008 i valori immobiliari (Euro/mq) si raffreddano 19
12. Calano i valori immobiliari (Euro/mq) anche in città, l’esempio di Bologna 20
13. Rappresentazione anamorfica del rapporto tra gli incrementi del numero di famiglie e del numero di abitazioni 21
1. 46
2. 47
3. 48
4. 49
5. 51
6. 54
7. 57
8. Il circuito virtuoso della rendita urbana 60
1. METROPortland. Carta di sintesi del Regional Framework Plan per il 2040 98
2. Francia. Le associazioni intercomunali con TPU all’1 gennaio 2011 100
3. I valori di un progetto tipo del modello SoBoN 105
4. Modello SoBoN: 35 progetti già realizzati/approvati 106
1. Bonifica e riconversione ambientale del bacino dei fiumi Lambro Seveso Olona: Carta interpretativo -progettuale dei sistemi ambientali (Magnaghi 1995). 111
2. Piano paesaggistico Territoriale della Regione Puglia: Progetto territoriale per il paesaggio: Patto città campagna (Regione Puglia 2010) - I 113
3. Piano paesaggistico Territoriale della Regione Puglia: Progetto territoriale per il paesaggio: Patto città campagna (Regione Puglia 2010) - II 114
4. Piano paesaggistico Territoriale della Regione Puglia: Progetto territoriale per il paesaggio: Patto città campagna (Regione Puglia 2010) - III 115
5. Piano paesaggistico Territoriale della Regione Puglia: Progetto territoriale per il paesaggio: Patto città campagna (Regione Puglia 2010) - IV 116
6. Piano paesaggistico territoriale della Regione Puglia: linee guida per il Patto città campagna (Regione Puglia 2010) - I 117
7. Piano paesaggistico territoriale della Regione Puglia: linee guida per il Patto città campagna (Regione Puglia 2010) - II 118

8. Piano paesaggistico territoriale della Regione Puglia: linee guida per il Patto città campagna (Regione Puglia 2010) - III 119
9. Piano paesaggistico territoriale della Regione Puglia: linee guida per il Patto città campagna (Regione Puglia 2010) - IV 120
10. Regione Toscana: Parco agricolo della piana Firenze-Prato: il sistema agro-ambientale (www.regione.toscana.org) 121
11. Regione Lombardia (2002): Contratto di Fiume Olona, Lura, Bozzente (www.contrattidifiume.it) I 122
12. Regione Lombardia (2002): Contratto di Fiume Olona, Lura, Bozzente (www.contrattidifiume.it) II 123
13. Le connessioni ecologiche (Magnaghi e Fanfani 2010) 124
14. Master Plan per il parco fluviale del Valdarno empolese: Il patrimonio ambientale: la connessione del green core con il parco fluviale dell'Arno 125
15. Master Plan per il parco fluviale del Valdarno empolese: tavole di progetto I 126
16. Master Plan per il parco fluviale del Valdarno empolese: tavole di progetto II 127
17. Master Plan per il parco fluviale del Valdarno empolese: tavole di progetto III 128
18. Il parco agricolo di Prato: Schema funzionale dei servizi (Fanfani 2009) 129
19. Bioregione urbana della Toscana centrale: connessioni sitemiche fra piana, colline, valli, montagna (Magnaghi e Fanfani 2010) 131
20. Bioregione urbana della Toscana centrale: il green core della città policentrica (Magnaghi e Fanfani 2010) 132
21. Bioregione urbana della Toscana centrale: il green core della città policentrica (Magnaghi e Fanfani 2010) 135
22. Progetto Val Bormida: la città di crinale, mezza costa, fondo valle (Boccardo e Galliano, 1992) 139
23. La policoltura storica in Alta Langa (Magnaghi e Marson 2010) 140

Lista delle tabelle

1. Fase I: il boom 53
2. Fase II: la crisi 54

Consumo di suolo e collasso delle politiche territoriali

Paola Bonora

Abstract

This essay analyses urban sprawl as an expression of the post-fordist economic model. It puts in evidence: the shift of investments from production trade sectors, the financial and real estate conversion of capital assets and the emptying of development capacity at the expense of land revenue. The framework of neoliberalism, which concerns the mutual gain between financial and real estate trade sectors in the cultural atmosphere of debit emphasis (public and private; big developers as well as small property owners) and the consumerist reversal in the relationship between demand and supply for housing, has triggered the crisis which is afflicting the world.

The landscape representation is that of a scattered town. The overproduction of buildings and facility sites has engendered ruinous land consumption, landscape destruction, and a countryside overcome by the ill effects of urbanization: increasing mobility needs, disease, the atomisation of modern life, an identity change, concealed and not completely expressed, which is moving towards a disorienting metropolitan citizenship. These observations are evidenced by the case of Italy and Bologna's metropolitan area.

Il processo che ha portato dalla città compatta alla disseminazione insediativa e alle sue conseguenze di consumo di suolo ed erosione dei paesaggi rurali, si è avviato ormai da almeno trent'anni. Una fase in cui la città ha perso i propri connotati originari, i propri margini, si è polverizzata in campagne sempre più intensamente urbanizzate. I confini - percettivi, emozionali, comportamentali oltre che funzionali – sono stati annullati e le determinazioni amministrative che li fissavano sono state travolte da stili di vita indifferenti ai limiti. Una dispersione che dal punto di vista delle relazioni umane si è tradotta in atomizzazione del vivere e dell'abitare, con effetti di desocializzazione e perdita di territorialità, quell'amalgama di beni comuni impalcati su capitale sociale, cognitivo, insediativo e paesaggistico che rappresenta il patrimonio collettivo dei sistemi locali.

Un percorso in cui le ragioni del disagio sociale che hanno indotto la fuga di popolazione dall'agglomerazione si sono sovrapposte e confuse, in un gioco vicendevole di concatenazioni, alle ragioni economiche che hanno trasformato l'urbanizzazione in un settore trainante dell'economia neoliberista – con tutte le conseguenze che a partire dagli anni finali del primo decennio del 2000 hanno trascinato il mondo occidentale nella congiuntura negativa che lo sta dilaniando.

Ma la città attuale è a sua volta figlia di una precedente crisi. E' il prodotto della transizione postfordista, del passaggio dalla concentrazione alla dilatazione, dai sistemi urbani gerarchicamente ordinati alla diffusione reticolare, dai paradigmi areali a quelli di natura rizomatica. Un processo che si avvia nel corso degli anni '70, amplifica a partire dagli '80 e ha portato a quella alluvione insediativa di cui da tempo si studiano gli effetti territoriali [Bonora 2009a; Bonora e Cervellati 2009b].

Il saggio ripercorre le tappe del processo di urbanizzazione connettendolo al grande cambiamento che, con la crisi del fordismo, ha portato alla riconfigurazione, ontologica ed epistemica, degli

spazi. La città è specchio della trasformazione, ne diviene il fulcro culturale e nello stesso tempo il cantiere, il campo in cui la valorizzazione trasferisce le proprie energie, in un connubio tra rendita finanziaria e rendita immobiliare dai risultati devastanti sia sotto il profilo direttamente economico – di cui la crisi attuale è testimonianza – sia sul versante del patrimonio territoriale, un bene collettivo che la speculazione ha saccheggiato. I dati su cui il saggio, negli ultimi paragrafi, appoggia le proprie tesi sono spesso tradotti in rappresentazioni grafiche e cartografiche linkabili e documentano la fase più recente, quella culminata nell'esplosione della bolla immobiliare. Si tratta di cartografie non esornative ma essenziali al discorso.

Una città senza limiti in un mondo sconfinato

Gli anni '80 sono quelli in cui si accredita il neoliberismo come modello economico di reazione alla crisi [Harvey 2005]. La risposta che il capitalismo introduce per contrastare l'erosione dei margini di profitto che il tardo-fordismo, nella sua veste keynesiana implicitamente sociale e garantista, aveva favorito. Una reazione che frantuma il ciclo produttivo, lo segmenta, specializza e distribuisce all'intero globo per cogliere i vantaggi della delocalizzazione. Si appoggia su quella che venne definita rivoluzione comunicativa, trae vantaggi dalla illusoria morte della distanza. Abbatte i confini. E con ciò il concetto stesso di limite e di una spazialità conchiusa, definita. Uno sconquasso nel mondo reale, che deve riconfigurare per intero il proprio sistema di relazioni, e nel modo di intendere i nuovi orizzonti. Un rivolgimento cognitivo che costringe a rivedere alla radice le categorie interpretative, specie quelle spaziali, demolite a favore di criteri più fluidi, ambigui, interinfluenti, transcalari, polisemici.

Una dispersione planetaria che non procede a caso, avanza per punti precisi, per siti in grado di offrirsi come migliori garanti del profitto e della capacità di accumulazione che nelle aree regolate delle democrazie occidentali, attente agli equilibri sociali e territoriali, erano intaccati. Siti che non configurano luoghi e neppure coincidono con Paesi, ma rappresentano i comparti segmentati di una grande impresa multilocata transnazionale. Isole extraterritoriali connesse nel dispositivo globale della produzione e del consenso, selezionate attraverso le lusinghe del consumo. Il cui destino si lega a competizione, capacità attrattiva, profittabilità [Bonora 2001]. Criteri guida del marketing territoriale delle aree urbane.

In principio era il tardo - fordismo

Una premessa che può sembrare ridondante, lontana dalla questione che in questa fase ci sta a cuore, ma per ragionare della forma urbana attuale e delle sue conseguenze sul piano territoriale, dobbiamo partire dal neoliberismo, capire in quale misura la città diffusa ne sia espressione. Il processo di cambiamento e il modello di organizzazione spaziale che si è instaurato hanno infatti matrice nella crisi del fordismo. Le logiche che guidano la trasformazione, pur riferite a scale e insiemi territoriali diversi, sono le medesime. La città fordista che va in crisi si adegua agli impulsi che stanno cambiando concezione e strutturazione del mondo. Si deforma, dilata, frantuma, si specializza e ghettizza, divora spazio, segmenta la società, atomizza la socialità. Città e segmenti di città che entrano in competizione tra di loro.

Un cambiamento che sta racchiuso in seno alla dicotomia tra sviluppo e crescita [Magnaghi 2000; Latouche 2008]. Il tardo-fordismo era riuscito a temperare gli istinti animali del capitalismo

attraverso una serie di misure che avevano regolato le intemperanze del boom postbellico, le anomalie e disparità territoriali che aveva generato e che mal si conciliavano con una società moderna. Controllate attraverso una concezione dello sviluppo che prevedeva migliore equilibro tra le parti in gioco. Un imbrigliamento del *laissez fair* che accredita l'idea keynesiana di uno stato impegnato nel favorire i consumi e, visto esaurito il ciclo delle esportazioni, stimolare la domanda interna. Una manovra che introduce una serie di ammortizzatori e tutele per le aree e i gruppi sociali meno favoriti attraverso un impianto di regole e strumenti di cui lo stato si fa protagonista e garante.

Si tratta della fase che in seguito in ambito urbanistico, quando queste convinzioni verranno ripudiate, è stata bollata come pianismo e deprecata come vincolistica. Un periodo che ha invece consentito importanti momenti di governo del territorio e prodotto risultati di rilievo nella salvaguardia dei centri storici e dei beni culturali e paesaggistici. Una concezione dello sviluppo che arriva a produrre una migliore e meno iniqua distribuzione dei redditi e del benessere. I successi delle economie distrettuali, filiazione delle garanzie del welfare-state di quegli anni e del capitalismo sociale di mercato, ne sono testimonianza. Situazioni in cui il termine concorrenza, che nessuno peraltro disconosceva, non è il privilegiato, ma a cui si preferiscono reciprocità, fiducia, spirito di cooperazione. In un clima di collaborazione sociale che vede la crescita come acquisizione collettiva, in cui la statualità esercita ruolo compensativo, di mediazione delle contrapposizioni e delle conflittualità.

Il modello urbano della fase keynesiana tardo-fordista riscopre i piccoli e medi centri dell'industrializzazione diffusa e della socialità. Ne rivaluta il ruolo funzionale all'interno di sistemi territoriali policentrici e ne riqualifica il patrimonio storico come principio di memoria e appartenenza. Le cento città della Terza Italia si riaffacciano nello scenario come contraltare al gigantismo e all'anomia della città-fabbrica, all'esasperazione della concentrazione localizzativa, alle diseconomie e alle tensioni – sociali e ambientali – che aveva scatenato.

Ma si avvia in questo modo anche quel movimento centrifugo che per gradi dalla ricentralizzazione decentrata porta all'esplosione delle città, allo *sprawl* [Indovina et al. 2005; Gibelli e Salzano 2006]. Un pulviscolo insediativo che fagocita le campagne e segna il passaggio da un'idea di sviluppo temperato da regole sociali e territoriali agli impulsi deregolati di una crescita che non vuole condizionamenti.

L'ideologia della crescita che la nuova veste del liberismo porta sulla scena, esaspera il quadro e trasforma gli agenti economici e i soggetti sociali in competitori [Harvey 1998]. Demolisce le appartenenze sociali come retaggio di un tempo storico tramontato e affida alla rivalità, tra individui e tra territori, la responsabilità di accrescimenti che si vogliono accelerati e repentini, con tutte le asprezze, le opacità e gli effetti diversificanti che ne sono derivati. Una visuale economica pronta a sacrificare i principi di equità, salvaguardia, compensazione in nome dell'efficienza del mercato, che pretende scaturisca dalla sua incontrollata espressione. Libera dalle regole e dai controlli e dunque dagli obblighi collettivi e dall'universalità delle fruizioni.

Si avvia in questo modo il ribaltamento di ruoli tra pubblico e privato, a partire da una concezione della transcalarità delle relazioni che ha in sottofondo insofferenza normativa e arriva a negare il ruolo della statualità intesa come vincolo allo spontaneo esprimersi del gioco economico. Privatizzazione e negoziazione si trasformano negli strumenti per aggirare gli argini regolativi e

di compensazione istituzionale. Libertà e concorrenza economica restano unici arbitri del destino dei sistemi territoriali. Un'ideologia che riproduce, a scala planetaria e dunque meno percepibile tanto più nella confusione a-ideologica di questi anni, quelle contrapposizioni e disparità che il keynesismo aveva cercato di mediare. Territori fortemente diversificati, imbrigliati in una competizione che li dissangua e ha prodotto società frantumate ed egoiste, chiuse in se stesse – uno dei tanti paradossi del mondo globalizzato [Sassen 2008].

Nelle altalene della giostra finanziaria

Mercatismo incontrollato e alleanza perversa tra finanziarizzazione e immobiliarismo, ha prodotto la crisi in cui il mondo occidentale si sta dibattendo. Poco più di un trentennio dal tramonto del fordismo e dalla svolta neoliberista in cui siamo riusciti a depredare i patrimoni territoriali ricevuti in eredità. L'urbanizzazione disordinata e vorace è la proiezione territoriale della libertà economica senza freni eretta a dogma [Bonora 2009a; 2009b]. Della deregolazione che ne è stata strumento e della ricerca compulsiva di facili ricavi [Berdini 2008; Zanfi 2008] che ha rinunciato alla qualità e vivibilità del territorio per privilegiare la rendita immobiliare e il consumo di suolo.

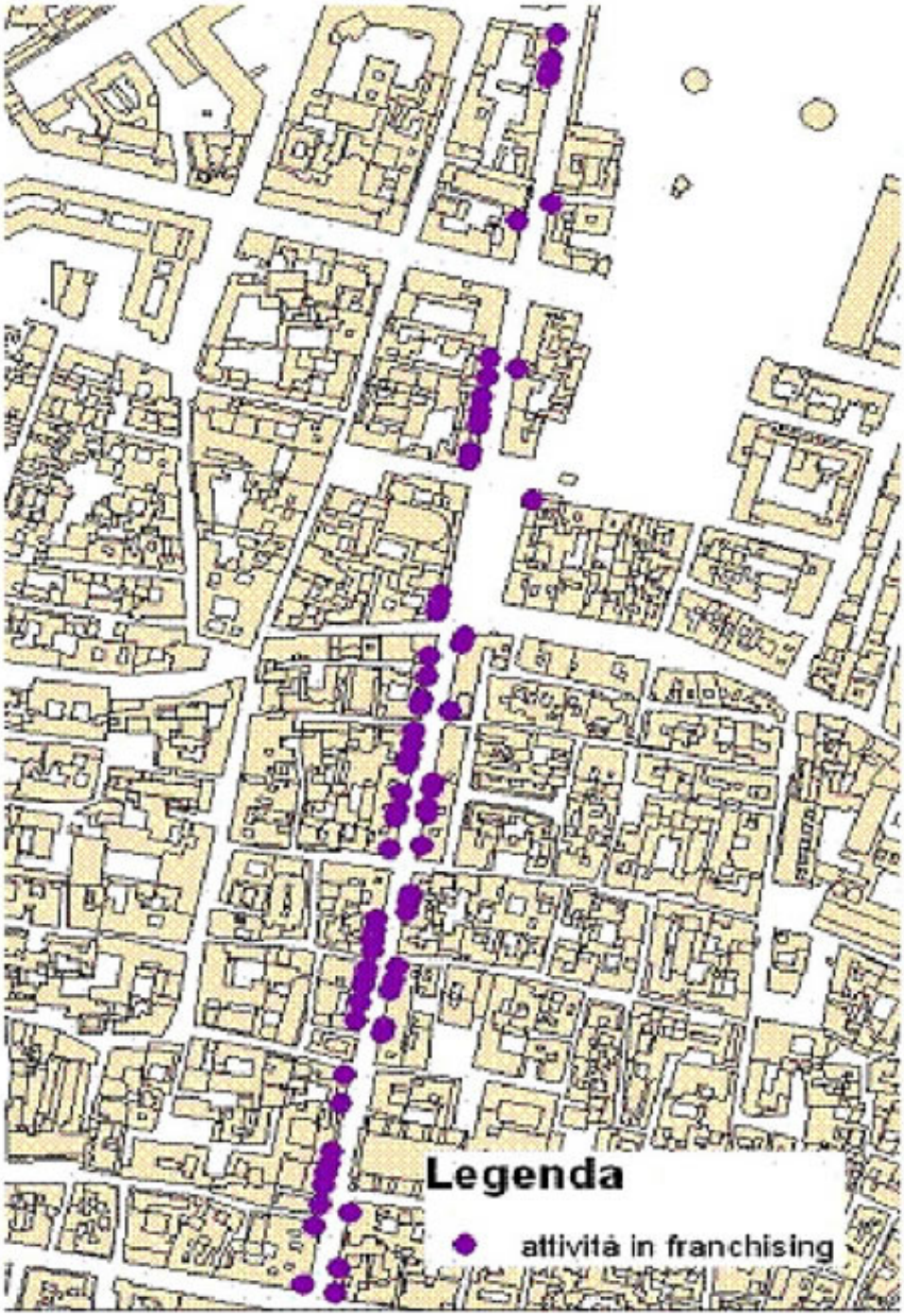
Un processo di deterritorializzazione e desocializzazione [Choay 2008] che ha alla base il dispositivo scatenante dei consumi [Bauman 2008] e la trasformazione del territorio in bene di mercato. L'orientamento al marketing diventa filosofia d'azione. Una prospettiva che esce dal mondo imprenditoriale e si fa ontologia. Deputata a creare nuovi bisogni, effimeri desideri, eccentrici sogni. Il consumismo saprà rispondere, attraverso la sua macchina polisemica, ai gusti, alle mode, alla smania dello shopping che un'accorta strategia comunicativa avrà nel frattempo alimentato [Codeluppi 2002]. Il culto individualista dell'appropriazione di oggetti e simboli di status è il clima culturale nel cui seno il mercato gioca le proprie carte, trasferendo alle manifestazioni esteriori, dalle vestimentarie alle abitative, l'espressione di personalità altrimenti prive di riferimenti culturali o memoriali [Bordieu 1994; De Certeau 2001]. Il consumo – di merci, di suolo, di paesaggi, di socialità, di abitazioni – la cifra della postmodernità.

La città si traveste, diventa vetrina di un modello di urbanizzazione che passa attraverso le immagini e la rappresentazione simbolica della propria capacità di competizione. L'attrattività diventa l'imperativo di politiche di marketing che poco si curano della strutturazione geografica degli insiemi territoriali e puntano a generare visioni edulcorate in cui non c'è spazio per le contraddizioni e frammentazioni che connotano invece i sistemi insediativi – e che ora esplodono nella crisi. Una città che si fa spettacolo, si fa merce e si esibisce come tale [Codeluppi 2000; Ilardi 2004; Bottini 2005; Amendola 2006]. Che ingloba le campagne, travolge i paesaggi rurali e dove non li cementifica, li piega a mera dimensione scenografica. Una logica mercantile che dagli scaffali degli showroom si travasa nel corpo urbano e nella natura stessa della città, la cui ragion d'essere non sono più i cittadini ma i consumatori. Un processo di urbanizzazione che sottende un cambiamento radicale rispetto all'organizzazione territoriale della modernità fordista, l'etica, le regole, le finalità sociali, la filosofia che ne stava alla base.

La città si adatta, affida al consumo non solo funzioni e fisionomia, ma la propria essenza. Assume fisionomia di shoppingmall, natura di palcoscenico spettacolare capace di attrarre investimenti e *city users*. La merce si fa ragione urbanistica, si impossessa dell'immaginario e soggioga la città e le esistenze alla seduzione di simboli tanto più fittizi quanto più verosimili. I cittadini scompaiono

dal panorama e dalle preoccupazioni e contano solo come consumatori, come bacini di utenza, segmenti merceologici di cui infiammare desideri da assecondare. L'esempio riportato nella Fig. 1 illustra la totale colonizzazione di una delle strade principali del centro storico di Bologna da parte delle catene internazionali in franchising. Espressione della deterritorializzazione che le attività commerciali a marchio globale operano nelle vie dedicate allo shopping.

Figura 1. Le attività in franchising rilevate lungo la via Indipendenza a Bologna



Da Luna Beggi, *Il commercio nel centro di Bologna: tra dinamiche sociali, identità e paesaggio*, tesi di laurea specialistica in Geografia e processi territoriali, Università di Bologna, 2010

Le politiche urbane, dimentiche della missione sociale, elaborano narrazioni accattivanti tese a mettere in valore l'ostentazione, siano oggetti, eventi, manufatti architettonici, insediamenti residenziali o anche solo un clima, un'atmosfera. I temi dell'identità strapazzati e piegati a retorica evocativa [Bonora 2006].

Il marketing territoriale, a ricalco di quello commerciale, affina le proprie armi e si mette all'opera, trasferendo alla città e al territorio assiomi mercantili, ogni prerogativa urbana assoggettata agli imperativi dell'attrattività. Si enfatizzano così il credito e gli ambiti della privatizzazione – dell'istruzione e della sanità, della raccolta dei rifiuti e dell'erogazione di energia e acqua, dell'assistenza sociale e in generale dei servizi di pubblica utilità. Il diritto alla città rinnegato come costo improduttivo perché incapace di valorizzazione. Il concetto stesso di spazio pubblico viene trasferito a contesti privati [Torres 1999]. L'idea di vita pubblica diventa desueta, si perde il significato di relazioni sociali che non siano legate ai momenti del consumo, entro i suoi contenitori. Si perdono in questo modo i legami che avevano arricchito i sistemi locali e sulla cui forza aggregante si sostanziava la territorialità. Un marketing accorto e raffinato che annusa, cattura, enfatizza sensibilità, umori culturali, mode. Che si appropria anche del disagio ambientale e lo trasforma in merce, ogni prodotto reclamizzato con attributi ecologici, di sostenibilità, di cultura e tradizione, dagli alimenti ai detersivi, dalle automobili ai modelli abitativi.

Anche la campagna entra nel grande circuito merceologico. Come raffigurazione bucolica di un mondo immaginario di serenità, verde, ritrovata familiarità, approdo sicuro. Il rifiuto culturale della congestione urbana che ha decretato il depopolamento delle città, si traduce nel messaggio commerciale che ha venduto ai cittadini in fuga schiere di villette e malfatti palazzoni di periferia. Un'edificazione sterminata che ha scelto residenze, centri commerciali e capannoni come meccanismo di speculazione e ha divorato suoli e paesaggi, travolto la socialità.

La crisi economica ha messo a nudo gli effetti nefasti di tale forsennata immobiliarizzazione e della dislocazione delle risorse dalla produzione alla rendita (improduttiva per sua natura, come spiega Salzano, 2009). Gli effetti congiunti della sovrapproduzione edilizia e dell'uso sconsiderato del debito hanno scatenato, a partire dagli Stati Uniti, una congiuntura che ha intaccato l'economia mondiale. Una valanga che continua a ingigantire. La libera espressione del mercato rivela il proprio volto distruttivo sulle economie mentre la negazione di regole di pianificazione produce effetti nefasti nel territorio.

Una svolta che si è consumata contraddicendo i principi basilari dell'economia e ha fondato il mercato immobiliare sull'offerta e non più sulle aspettative di domanda. Anche il bene casa scivolato nella categoria dei beni di consumo. Ma gli edifici hanno un ciclo di vita più lungo degli oggetti del consumismo mentre la logica imprenditoriale cerca il reinvestimento continuo in ulteriori costruzioni. Il mondo occidentale si è così ritrovato con una quantità di edifici ben superiore al fabbisogno ed è scoppiata la contraddizione tra un'offerta sovradimensionata e una domanda satura [Bonora 2009a, 2009b].

Il toro non corre più (ma intanto si è divorato la campagna)

Come porci dunque oggi di fronte ad una situazione fortemente compromessa dal punto di vista territoriale, come pensare alla città e al territorio oltre la crisi? Il quadro non è incoraggiante ed esige un ripensamento profondo, radicale, dei modi di intendere urbanità e sviluppo.

Finché il mattone 'tirava' l'immobiliarizzazione del territorio è proseguita a ritmi serrati. Tra 1999 e 2007 la crescita del valore aggiunto in costruzioni è del +24,0% il doppio di quello totale dell'economia italiana (+12,2%); vicino alle intermediazioni monetarie e finanziarie +20,2%; entrambi ben lontani dall'andamento dei settori produttivi: agricoltura -6,5%, industria +2,8%, servizi +9,7%, commercio +14,8%. Le aziende di costruzione passano da 590.000 (nel 2000) a quasi 776.000 (nel 2007), con un incremento del 31,6%. Le immobiliari da 151.000 a quasi 250.000 con un incremento del 59,2% (dati Cresme 2008).

Tra 1998 e 2007 gli investimenti in costruzioni aumentano in Italia del 29,4%, un andamento percentuale più che doppio rispetto al PIL (dati Ance 2008). Una percentuale che avvicina l'Italia alla media europea (+25,3%) mentre altri paesi nello stesso arco di tempo conoscono incrementi degli investimenti immobiliari elevatissimi, tra cui spiccano l'Irlanda con +82,2%, la Spagna con +73,4%, la Grecia con +69,9%, paesi che, non a caso, negli anni successivi sono entrati in una crisi sistemica molto pesante. Risalta in controtendenza il dato della Germania, che da anni sta conducendo una battaglia contro il consumo di suolo e che nell'arco di tempo che stiamo considerando, ha ridotto i propri investimenti immobiliari del -12,8%; torneremo più avanti sulla politica del territorio tedesca.

Da vent'anni a questa parte, con accentuazione nell'ultimo decennio, le costruzioni si sono trasformate da bene d'uso a bene speculativo, utilizzate come asset a pegno di castelli finanziari dai grandi gruppi di affari, come rifugio sicuro dai piccoli investitori privati. Un campo, secondo queste logiche, da dilatare all'infinito. Una dinamica che tra 1996 e 2010 è stata di grande effervescenza: i prezzi degli immobili sono aumentati del 63%, le compravendite del 64%, scrive Cresme [2011]. Tra '95 e '10, riporta ancora Cresme, l'immobiliare è stato l'investimento più lucrativo: mentre azioni e titoli di stato si accontentavano di rendimenti del 2,8% e del 4,4% annui, gli immobili residenziali rendevano l'8,1% nelle medie città e il 9,3% nelle grandi aree metropolitane. Rendimenti superiori persino all'oro, che nello stesso arco di tempo si è fermato all'8%.

La crisi non è arrivata all'improvviso, ha mandato diversi segnali a livello internazionale. Il Giappone è quello che per primo ha conosciuto una deflazione che tra '91 e '06 ha travolto il valore degli immobili, calati del 68%. Negli Stati Uniti la crisi delle costruzioni manda prime avvisaglie nel '97 anche se il collasso si avrà solo dieci anni più avanti in concomitanza con l'esplosione della bolla finanziaria, con cali tra il 30 e il 50% dei valori. In Europa scoppia in conseguenza di quella statunitense tra 2007 e 2008, con cali repentini delle compravendite e dei valori. In Italia arriva solo a ridosso della fine del decennio con cali più moderati ma che in ogni modo tra '06 e '10 arrivano al -26,2% delle compravendite e al -17,2% dei prezzi (medie nazionali fortemente diversificate sotto il profilo geografico e nel rapporto tra centri e periferie).

Nonostante questi tempestivi quanto evidenti segnali di chiusura di un ciclo, in Italia si continua a ritenere l'immobiliare un fattore propulsivo e dunque a costruire. Con persuasa convinzione del governo e febbrile accondiscendenza dei comuni, che sugli oneri di urbanizzazione contano per le spese correnti e fingono di non accorgersi che stanno dilapidando il patrimonio territoriale.

I più accreditati centri di ricerca specialistica sul settore, Cresme e Nomisma, da anni segnalano inascoltati la saturazione del mercato e l'esaurimento del ciclo. Una situazione che pesa non solo sul versante territoriale e paesistico, ma in senso strutturale, economico: Nomisma stima che almeno il 10% dello stock immobiliare sia invenduto; Sunia-GCIL ipotizza 800mila abitazioni invendute a livello nazionale. Contabilità aleatorie e imprecise, problema di cui si parla poco e malvolentieri, nessuno vuole ammettere la sovrapproduzione, potrebbe scatenarsi il crollo del mercato. Le famiglie italiane, sinora buone risparmiatrici, sono l'unico argine contro il deprezzamento, attendono momenti migliori per vendere – fino a che riusciranno a permetterselo.

Nel frattempo in ogni modo aumentano i cittadini che si sono indebitati per acquistare o cambiare abitazione e non riescono a onorare i mutui. Adusbef denuncia per il 2010 un aumento dei pignoramenti di abitazioni per mancato pagamento del mutuo del 31,3% per un ammontare di circa 150.000 abitazioni, una città di medie dimensioni che è passata in mano alle banche. Dal 2008, inizio della crisi, al 2010 l'aumento è stato del 70%. Banca d'Italia, ma il dato è relativo al 2007 quando la crisi si sta appena mostrando, dichiara che il 5% delle famiglie che hanno contratto mutuo è insolvente.

Anche il versante imprenditoriale sta scontando l'euforia degli anni passati: dal 2007 al 2010 il settore delle costruzioni (edilizia e indotto) ha perso 67 miliardi di euro di produzione, pari ad una diminuzione del 17,3% in valori reali; nello stesso periodo l'edilizia residenziale ha registrato una diminuzione del proprio fatturato pari al 38% (dati Cresme). Ance lamenta 250.000 posti di lavoro in meno tra 2008 e 2010 (e ovviamente si riferisce agli addetti ufficiali; non mi risultano stime sulle perdite di lavoro irregolare nelle piccole e piccolissime imprese edili, ma possiamo arguire siano le prime e anch'esse corpose).

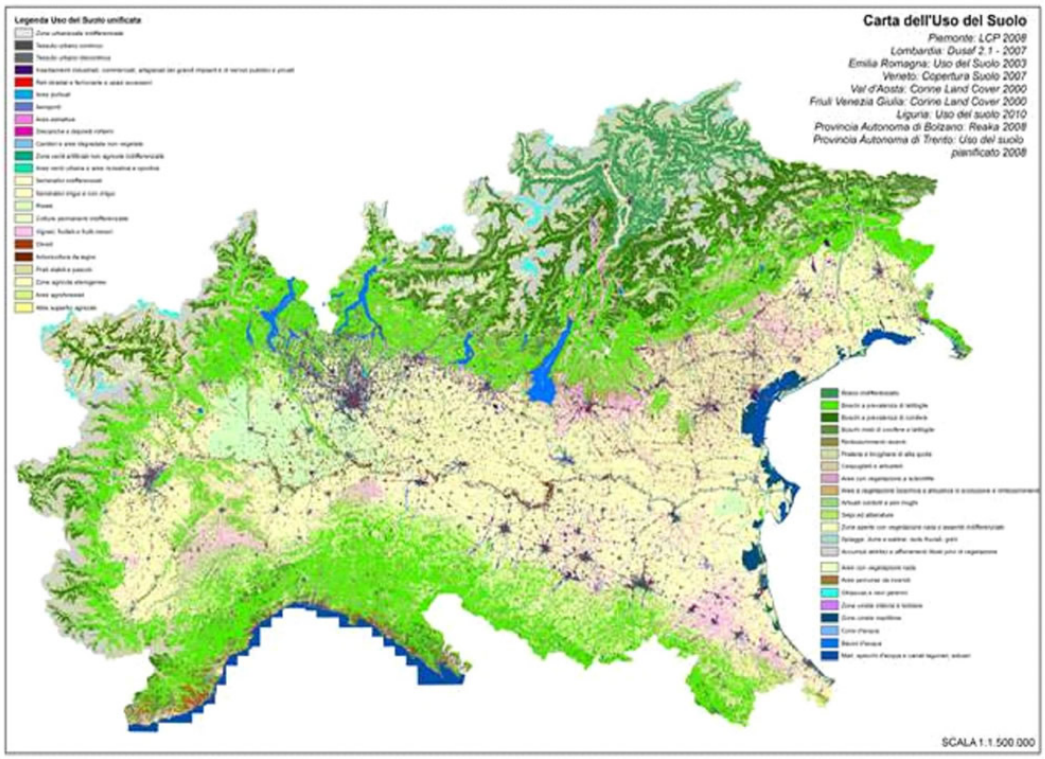
La corsa frenetica si è scontrata con la realtà, ora bisogna raccogliere i cocci della società e tentare di ricucire i brandelli di territorio.

Bolla immobiliare e consumo di territorio

La deregolazione che di fatto, nonostante le retoriche *politically correct*, si è esercitata nei territori ha ucciso l'idea della gestione pianificata e del controllo del territorio. Il problema del consumo di suolo, di cui finalmente si affaccia consapevolezza – dopo anni di proteste civili e denunce intellettuali – è diventato indicatore sintetico dell'insieme dei fenomeni scatenati dal processo di urbanizzazione: del disordine distributivo, della colonizzazione della campagna, della distruzione dei paesaggi, della sovrapproduzione edilizia. Un fenomeno che coinvolge non solo l'Italia, ma che da noi ha assunto dimensioni particolarmente allarmanti, tanto più in presenza di politiche nazionali che continuano a ritenere il 'mattone' fattore di crescita (i Piani Casa, ad esempio, sono successivi allo scoppio della bolla immobiliare americana e alla crisi legata ai mutui *sub-prime*). Non a caso in Italia la quantificazione del consumo di suolo non è affidata ad alcun organismo

nazionale e le iniziative in questa direzione sono frutto di singole regioni, gruppi di ricerca (in particolare vedi Osservatorio nazionale sui consumi di suoli) e associazioni civili (in particolare vedi stop al consumo di territorio). Sicché risulta impossibile tracciare una mappa che copra l'intero territorio e ci si deve accontentare di spezzoni di indagini relativi in massima parte all'Italia Centro-Settentrionale.

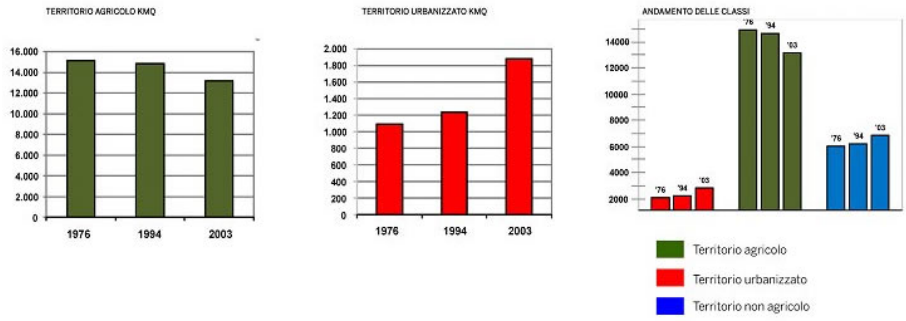
Figura 2. Carta dello sviluppo territoriale sostenibile dell'area Padano Alpino Marittima



Il tavolo interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile dell'area Padano Alpino Marittima ha realizzato la carta riportata, ottenuta per giustapposizione delle carte di utilizzazione del suolo delle Regioni e Provincie autonome elencate. Uno sforzo ammirevole che tuttavia ha prodotto un puzzle cartografico interessante solo sotto il profilo impressionistico ma non fondato su basi scientificamente confrontabili per datazione, sistemi di rilevazione, metodi di classificazione, tecniche di rappresentazione. Si tratta in ogni modo della fotografia più verosimile della nebulosa insediativa centro-settentrionale in cui spicca per intensità occupazione di suolo la padania lombardo-veneta.

Nella Fig. 2 la rappresentazione più verosimile della nebulosa insediativa settentrionale, prodotta da un Tavolo interregionale, in cui spicca per intensità di occupazione di suolo la padanìa lombardo-veneta (verosimile poiché si tratta di un puzzle cartografico costruito sulla base di carte diverse).

Figura 3. Il consumo di suolo in Emilia-Romagna



Fonte: nostra elaborazione sui dati delle carte di utilizzazione del suolo prodotte dalla Regione negli anni indicati.

Anche le regioni di antica tradizione pianificatoria sono cadute nell'inganno immobiliare. L'Emilia-Romagna nel decennio tra 1994 e 2003 ha incrementato il territorio urbanizzato quasi del 52% [Fig. 3] e benché nel quinquennio successivo abbia ridimensionato in maniera decisa gli accrescimenti (+8,1%), presenta un'occupazione del suolo ingombrante [Fig. 4] che a partire dal 1976 ha visto quasi il raddoppio delle aree artificializzate (+92%). Un pulviscolo insediativo che il Piano territoriale regionale ipotizza di riportare a sistema [Fig. 5], progetto seducente ma tutt'altro che agevole nel marasma urbanistico attuale. Quando la popolazione si è ormai dispersa nelle campagne [Fig. 6 e Fig. 7] e più che tutto di fronte a previsioni urbanistiche che, indifferenti alla saturazione del mercato, progettano ulteriori alluvioni immobiliari [Fig. 8 e Fig. 9].

Figura 4. Il territorio urbanizzato in Emilia Romagna

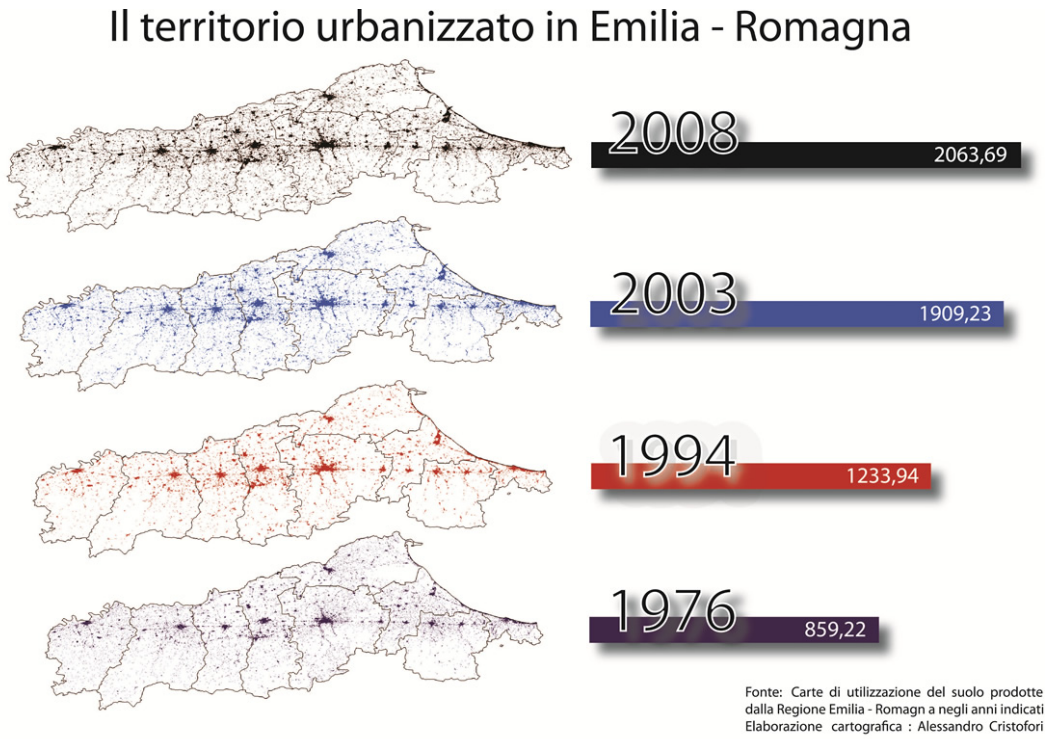


Figura 5. I "sistemi complessi di area vasta" individuati dal Piano Territoriale Regionale, 2010

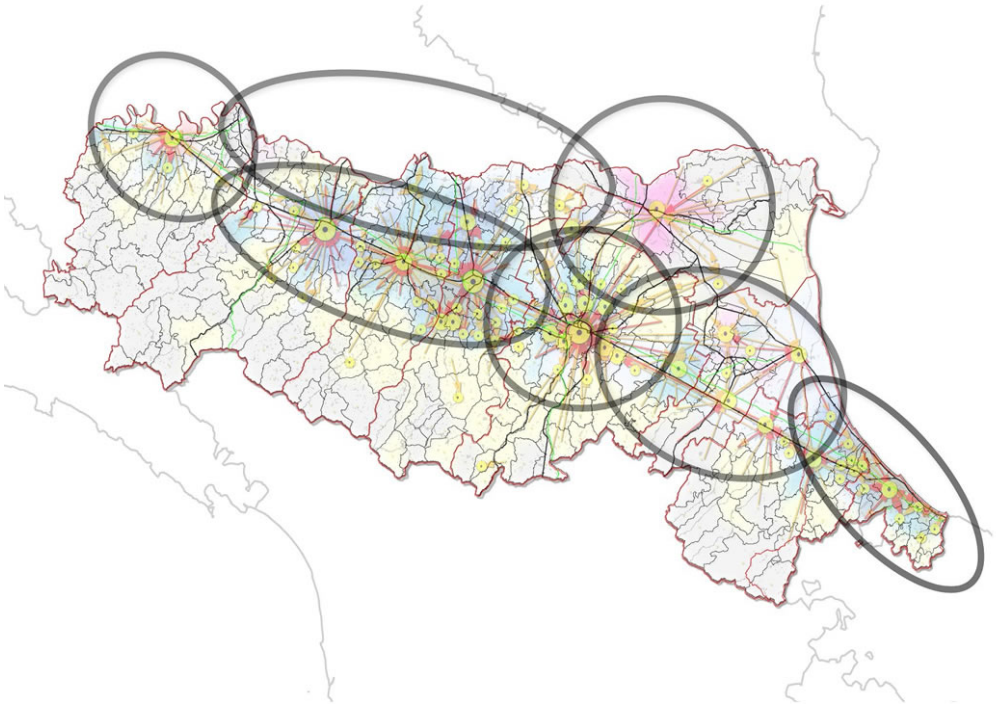
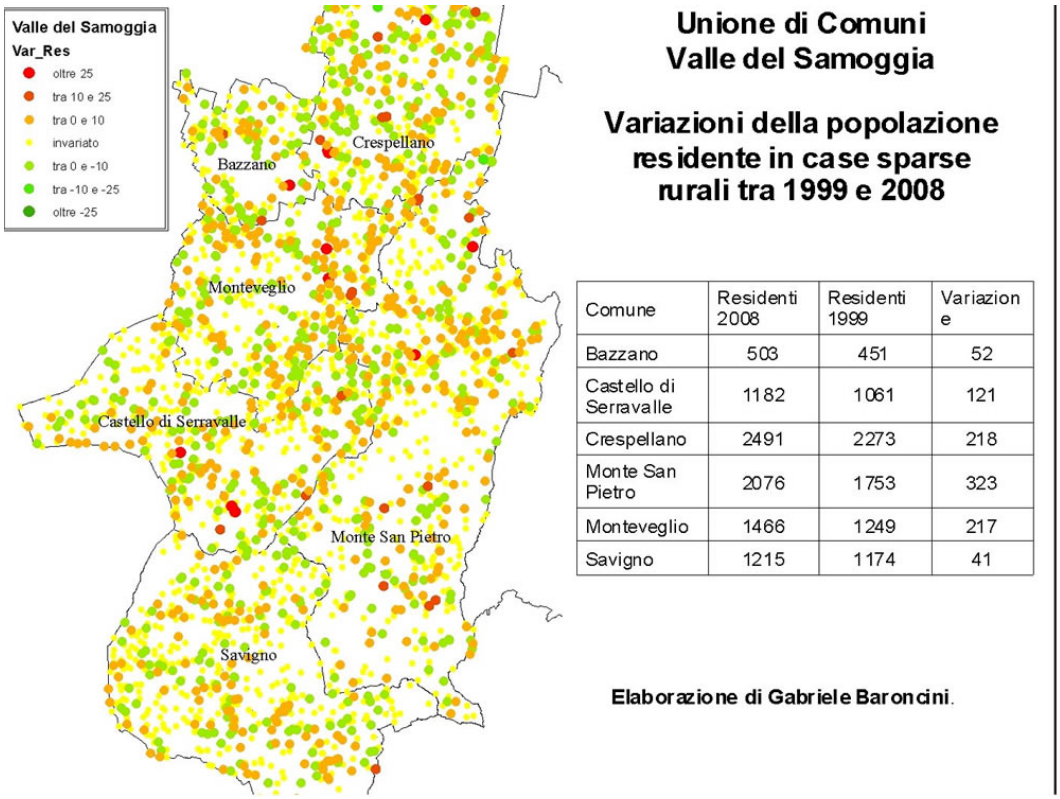


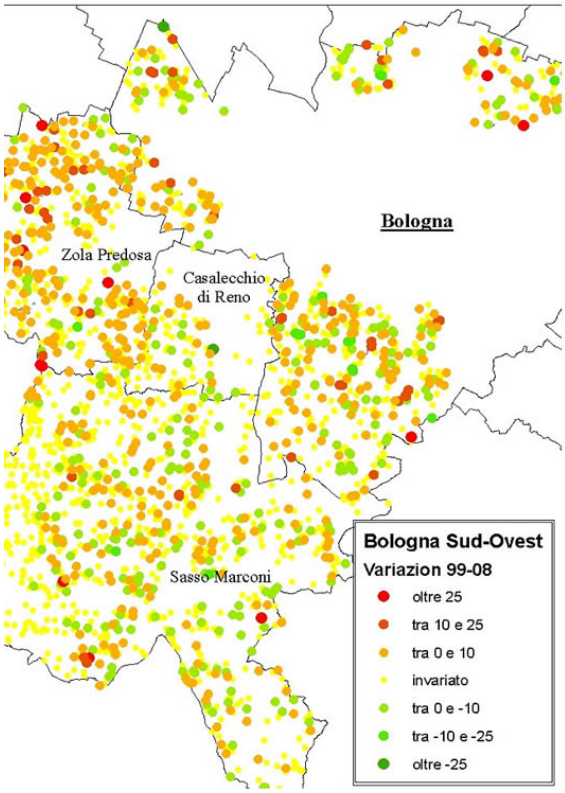
Figura 6. Variazioni della popolazione nelle case rurali - Valle del Samoggia



Comune	Residenti 2008	Residenti 1999	Variazione
Bazzano	503	451	52
Castello di Serravalle	1182	1061	121
Crespellano	2491	2273	218
Monte San Pietro	2076	1753	323
Monteveglio	1466	1249	217
Savigno	1215	1174	41

Fonte: rilevazioni anagrafiche

Figura 7. Variazioni della popolazione nelle case rurali - Bologna Sud-Ovest



Conurbazione di Bologna Sud-Ovest

Variazioni della popolazione residente in case sparse rurali tra 1999 e 2008

Comune	Residenti 2008	Residenti 1999	Variazione
Bologna	4079	3448	631
Casalecchio	244	270	-26
Sasso Marconi	9695	9246	449
Zola Predosa	1874	686	1188

Elaborazione di Gabriele Baroncini.

Fonte: nostra elaborazione sui dati delle carte di utilizzazione del suolo prodotte dalla Regione negli anni indicati.

Figura 8. Previsioni urbanistiche

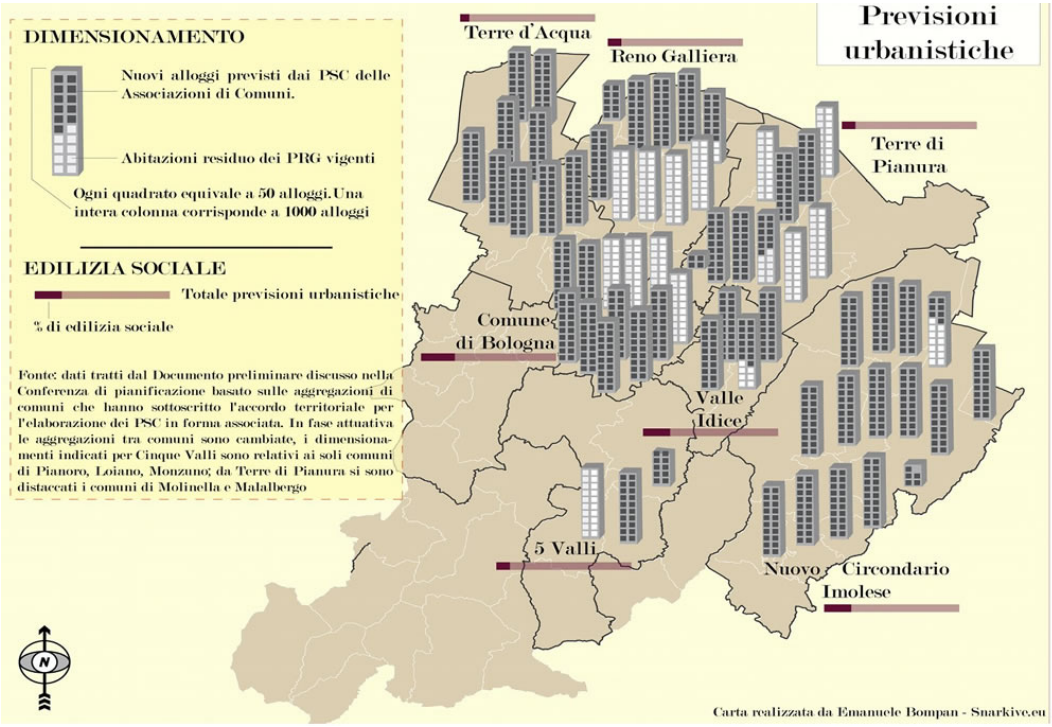
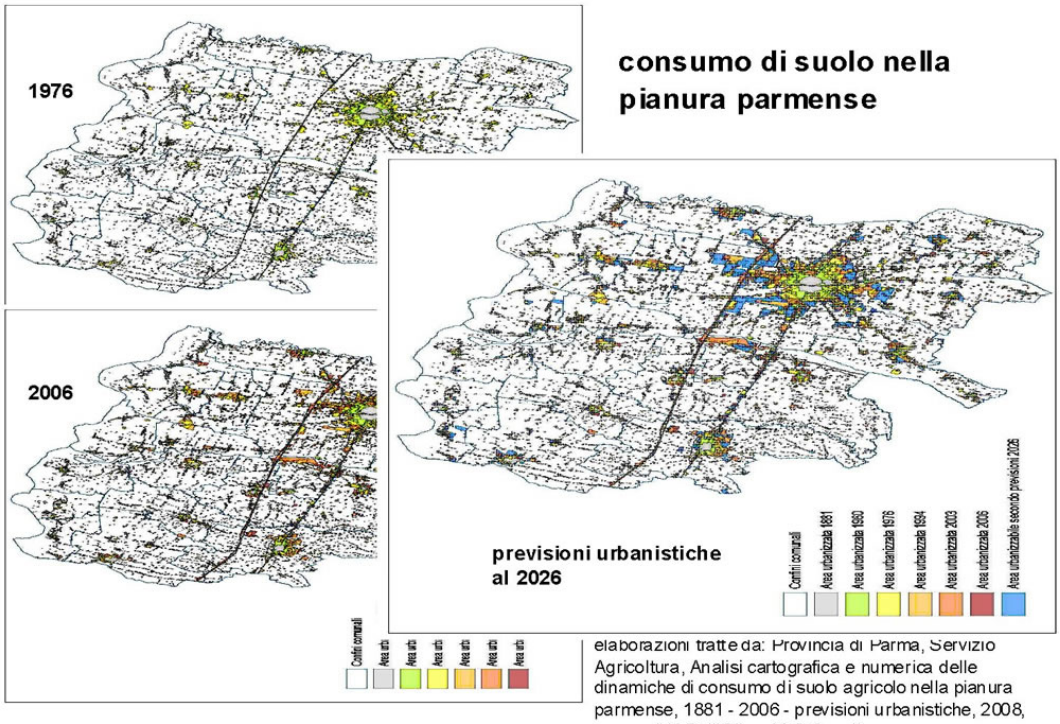


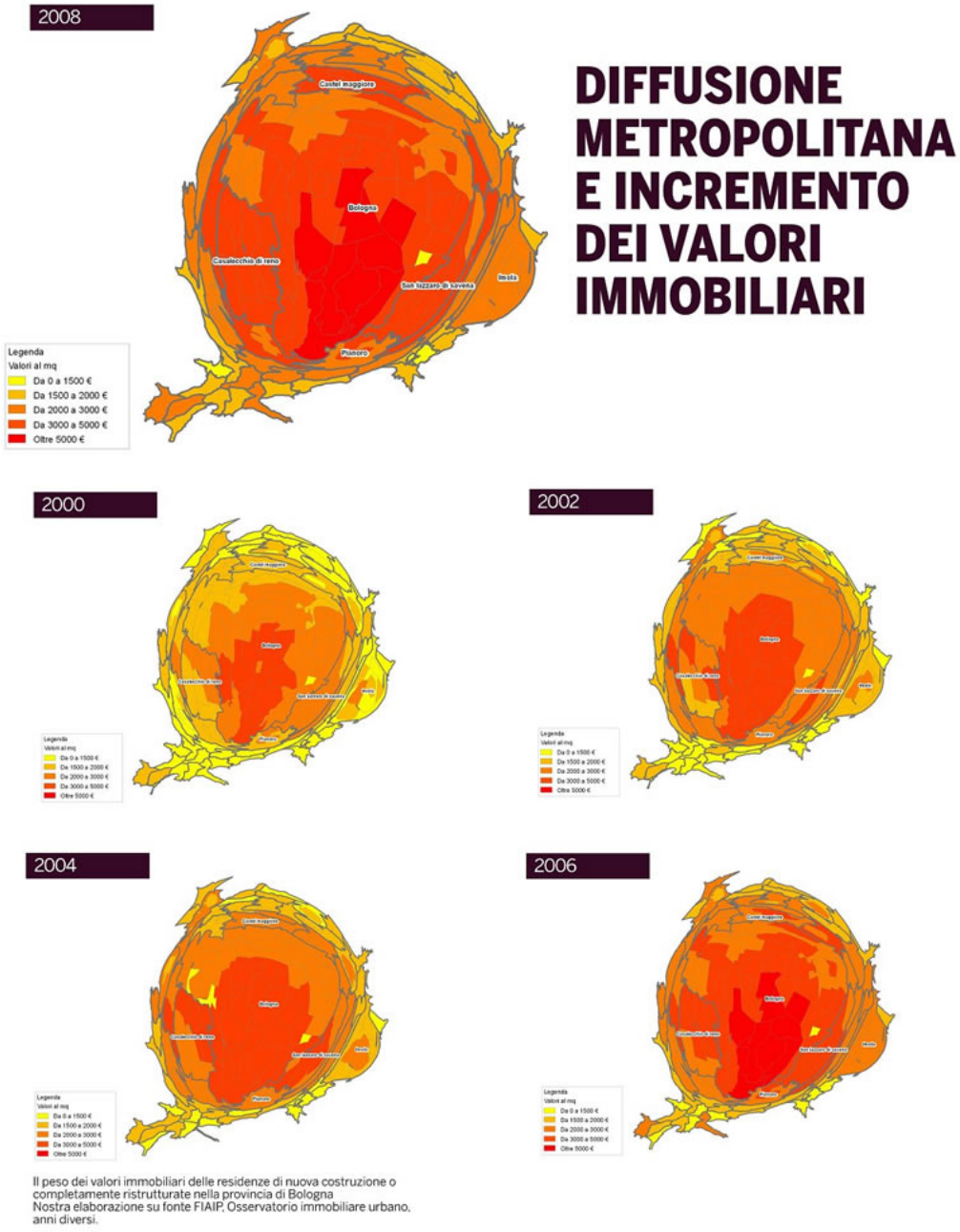
Figura 9. Consumo di suolo nella pianura parmense



elaborazioni tratte da: Provincia di Parma, Servizio Agricoltura, Analisi cartografica e numerica delle dinamiche di consumo di suolo agricolo nella pianura parmense, 1881 - 2006 - previsioni urbanistiche, 2008, a cura di N.Dall'Olio e M.C.Cavallo,

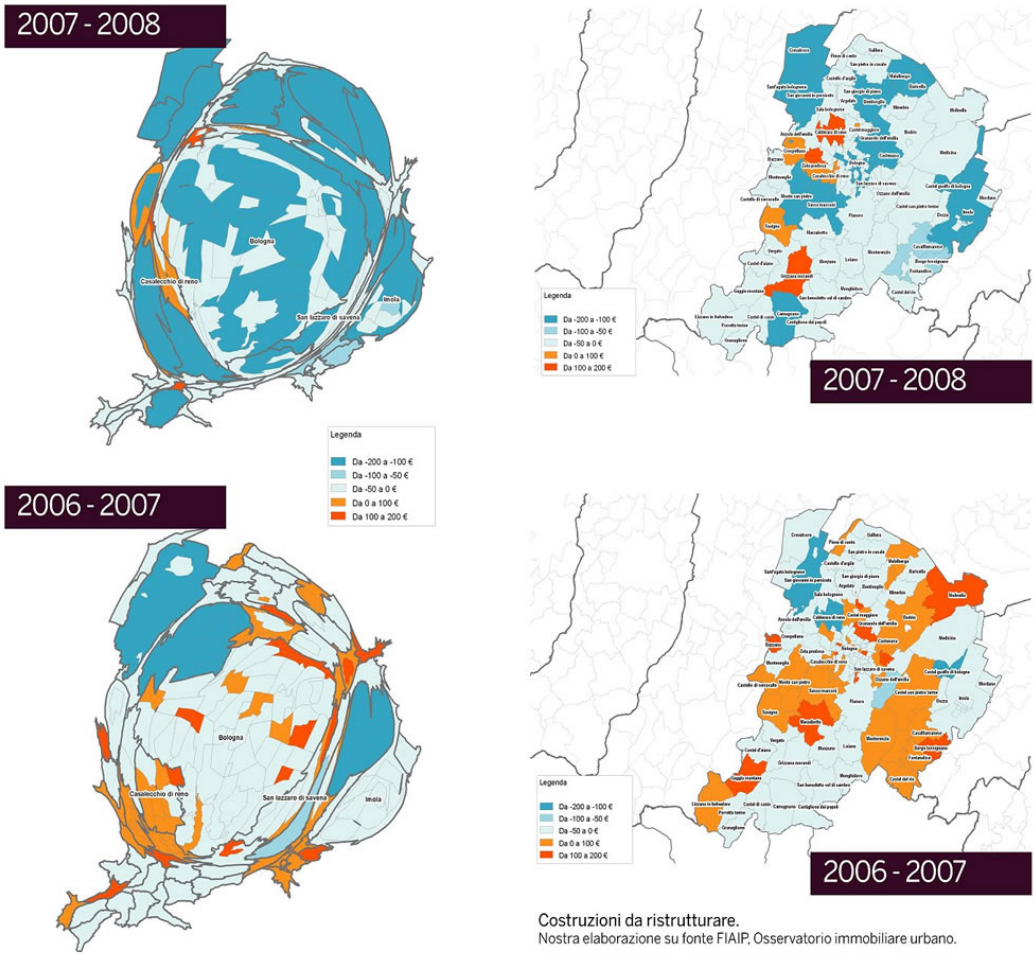
Dopo anni di trend più che positivi in cui la bolla speculativa ha continuato a gonfiarsi [Fig. 10], a partire dal 2007 e con maggiore evidenza dal 2008, la crisi del settore comincia a manifestarsi. I valori immobiliari si raffreddano, con cali più sensibili nelle periferie urbanizzate [Fig. 11], ma segnali ben percepibili anche all'interno delle città [Fig. 12]. Salta la relazione tra domanda e offerta. Nonostante il relativo aumento del numero di famiglie, dovuto in prevalenza a regolarizzazioni di immigrati peraltro già insediati, il rapporto tra i due incrementi – del numero di famiglie e del numero di abitazioni – è sempre a favore di queste ultime [Fig. 13].

Figura 10. Rappresentazione anamorfica basata sui valori immobiliari dei comuni della provincia di Bologna negli anni indicati



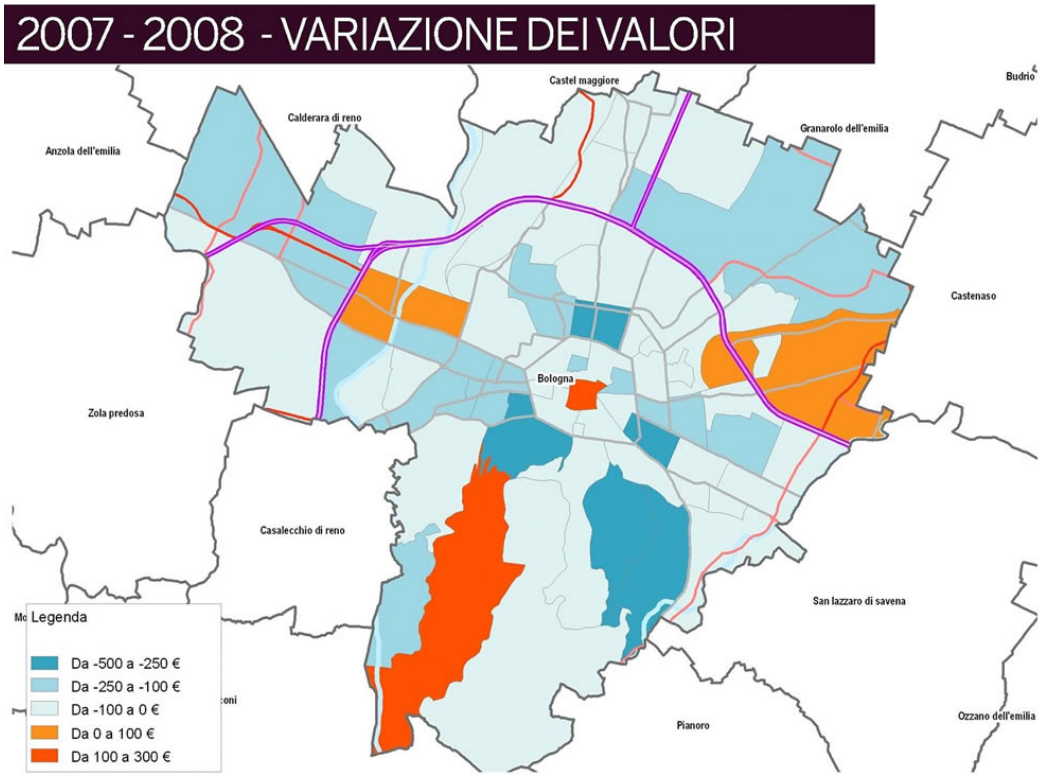
Fonte: nostra elaborazione su dati Osservatorio immobiliare Fiaip.

Figura 11. A partire dal 2007 e con maggiore evidenza dal 2008 i valori immobiliari (Euro/mq) si raffreddano



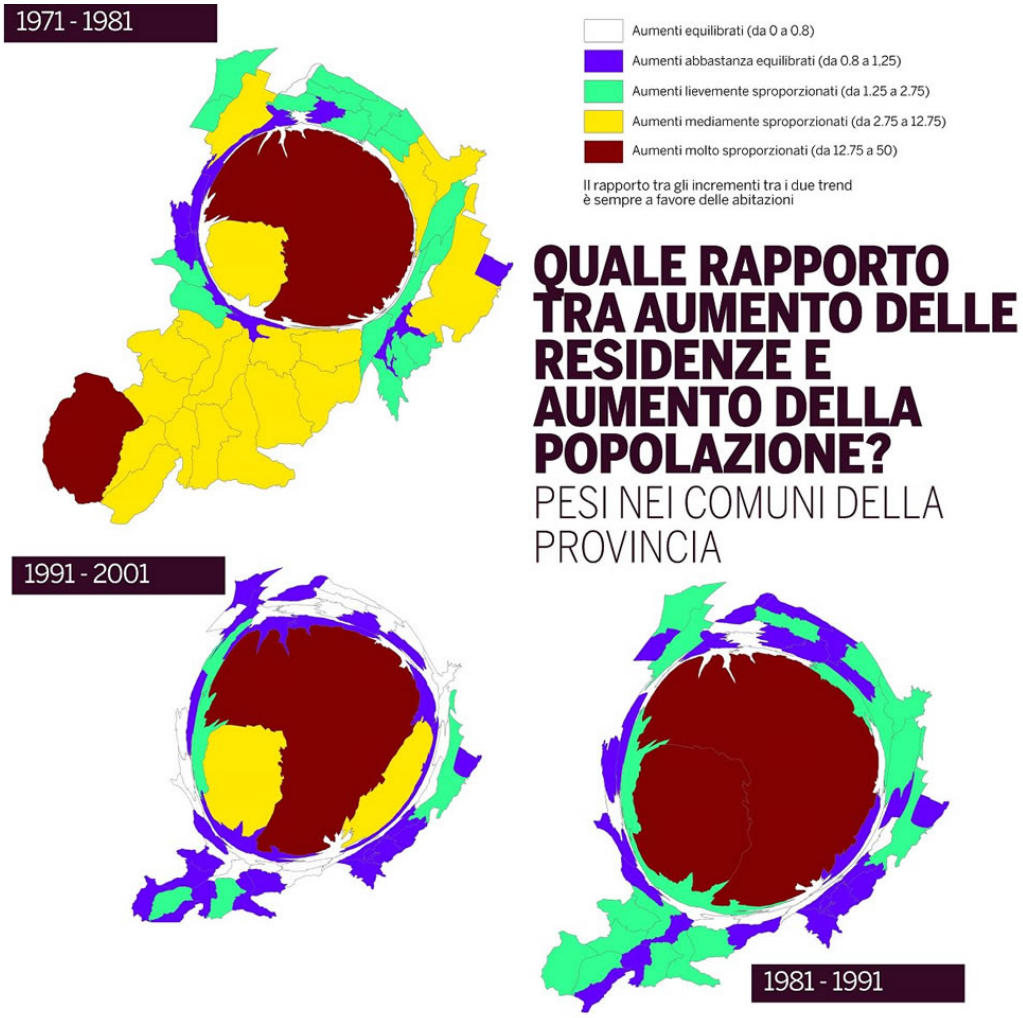
Fonte: nostra elaborazione su dati Osservatorio immobiliare Fiaip.

Figura 12. Calano i valori immobiliari (Euro/mq) anche in città, l'esempio di Bologna



Fonte: nostra elaborazione su dati Osservatorio immobiliare Fiaip.

Figura 13. Rappresentazione anamorfica del rapporto tra gli incrementi del numero di famiglie e del numero di abitazioni



Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT.

Dopo la crisi dell'idea di pianificazione, la deregolazione neoliberista porta al governo degli affari, del potere economico. Non contano volontà e interessi collettivi ma il peso, la forza di pressione/persuasione del denaro (lecito e non) in un connubio strumentale alla rendita finanziaria e immobiliare; il settore immobiliare strategia privilegiata della politica economica, sia a livello nazionale che sul piano locale, dove la debolezza dei trasferimenti erode la capacità di spesa e l'insensibilità degli amministratori, ebbri di protagonismo liberista, si intreccia a interessi poco limpidi. Un'urbanizzazione che si dilata nelle campagne per omogeneizzare la rendita oltre i limiti della città compatta eliminando la cesura tra città e campagna.

Ogni anno nei comuni di pianura della provincia di Bologna, ad esempio, si costruiscono mediamente circa 2.500 nuovi alloggi (di cui circa 700 nel comune capoluogo). Dai PSC approvati negli anni recenti o in corso di elaborazione emerge, per la sola pianura bolognese, che la previsione di nuove abitazioni è di circa 60.000 unità, di cui solo 22.000 derivano da residui non realizzati

dei vecchi PRG (il 36%), gli altri 38.000 alloggi sono previsti dai nuovi piani. Agli attuali ritmi di assorbimento del mercato edilizio si tratta di previsioni che impegnano i prossimi 25 anni del territorio e delle sue comunità. Meno del 15% di queste previsioni derivano da interventi di riqualificazione urbana mentre per l'85% sono alloggi che investono aree agricole non urbanizzate.

A queste previsioni residenziali vanno aggiunte quelle per aree produttive. Considerando solo le aree produttive principali è possibile stimare che le nuove previsioni contenute nei PSC coinvolgano quasi 800 ettari di suolo oggi agricolo.

Se questo è il quadro che emerge da un contesto che si è sempre reputato virtuoso e che certamente non rappresenta il peggio di ciò che sta accadendo in Italia, in assenza di dati puntuali su altre situazioni ma solo alla luce delle risultanze impressionistiche riprodotte nella Fig. 2 che abbiamo visto in precedenza, possiamo presagire conseguenze di artificializzazione dei suoli di entità non sostenibili.

Tra il dire e il fare: la crisi della decisionalità

La crisi della decisionalità politica che emerge a livello locale oscilla tra consapevolezza dei problemi, retorica delle dichiarazioni programmatiche e perdurante legittimazione degli interessi immobiliari. In un contesto in cui manca un approccio al governo del territorio, alla dimensione vasta, complessa, articolata, trasversale, concatenata, di sistema interrelato e interinfluente. Vengono così trascurati la portata sociale della gestione e del controllo delle trasformazioni territoriali e i diritti dei cittadini presenti e futuri ad una migliore qualità della vita e dell'abitare. Nonostante annose direttive UE e accordi internazionali, in alcune regioni manca la prospettiva della sostenibilità, dove è dichiarata rimane nei fatti artificio retorico.

In assenza di un impalco nazionale di principi che aggiorni la visuale a quadri ambientali ed economici profondamente mutati (la legge urbanistica vigente rimonta al 1942, ben altri problemi e prospettive) e indirizzi il governo del territorio, il decentramento delle competenze in materia urbanistica e territoriale ha prodotto una estrema difformità degli strumenti di pianificazione, di impostazione, oltre che denominazione, diversissima. Che oscillano tra indicazioni di carattere generale strutturale e strategico, fino a prescrizioni di minuzia tecnica, talmente numerosi e difformi che non sempre sono chiare le reciproche relazioni e gerarchie, i campi e le procedure di applicazione. Dall'altra, quando assumono dimensione metaprogettuale, si traducono in esercizi stilistici, colte narrazioni, dispositivi comunicazionali e di consenso, belli, raffinati, accattivanti ma pure operazioni di marketing.

Fermando l'attenzione alle leggi regionali [Camera dei Deputati 2008], si constata una radicale difformità di visioni, filosofie, progetti, che non trova ragioni nella sola diversità delle condizioni geografiche e mette in luce modelli interpretativi opposti e dunque opposti indirizzi. Spesso risultano diverse anche le attribuzioni delle funzioni tra gli enti territoriali, il che non semplifica il funzionamento di una macchina amministrativa già rugginosa.

Una ridda di strumenti, indicazioni, prescrizioni sulla cui attuazione peraltro nessun organismo svolge monitoraggio e controllo. Sicché anche una regione come l'Emilia, nel passato paladina

della pianificazione e attenta custode dei patrimoni territoriali, vive una stagione di forti contraddizioni tra ciò che dichiara e ciò che in effetti realizza. Benché si sia dotata di una legge di "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio" che dal 2000 prescrive di «prevedere il consumo di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione» [Legge Regionale 20/2000, art. 2, comma 2, lettera f].

Norma aggiornata nel 2009 per attribuire ai Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale il compito di definire

«i bilanci delle risorse territoriali e ambientali, i criteri e le soglie del loro uso, stabilendo per tutto il territorio provinciale le condizioni e i limiti al consumo di territorio non urbanizzato, nell'osservanza del principio generale di cui all'articolo 2, comma 2, lettera f, nonché i requisiti di sostenibilità territoriale e ambientale delle previsioni urbanistiche comunali che comportano rilevanti effetti che esulano dai confini amministrativi di ciascun ente» [Legge Regionale 6/2009 art. art. 26, comma 2, lettera e].

Principi di tutela di cui il legislatore regionale è dunque consapevole da un decennio e ribadisce assegnando funzione di coordinamento e di indirizzo alle provincie. Se, per esempio, esaminiamo il PTCP della provincia di Bologna, approvato nel 2004, troviamo indicazioni precise sulla necessità di «minimizzare il consumo di suolo e gli impatti ambientali», «contenere il consumo di territorio, riducendo al minimo l'ulteriore occupazione di suolo non urbano per funzioni urbane» [Norme, art. 10.1, p. 203]. La Relazione contiene un'analisi lucida della situazione: «Il territorio urbanizzato continua a crescere...se si considera che si tratta di una crescita a popolazione costante, il trend risulta elevato...». E la constatazione che «anche il territorio pianificato … continua a crescere in forma diffusiva ...». Propone dunque di «concertare una motivata gradualità dell'effettiva entrata sul mercato della disponibilità di aree previste dai PRG» e un «ragionevole decentramento per centri che eviti i rischi e i costi ambientali ed economici della dispersione incontrollata (...). Un modello di assetto del territorio che punta a ridurre il consumo di suolo» [cap. B1, pp. 147-152].

Non si può dunque affermare che in questo caso non vi sia consapevolezza dei problemi. E tuttavia i risultati sono quelli illustrati nel paragrafo precedente. Confermati da un intervento contenuto nel Dossier 125/2011 di "Urbanistica" sul consumo di suolo in cui si legge che «dobbiamo ammettere che la politica relativa all'uso prioritario di aree dismesse e alla riqualificazione urbana, presente in tutti i Piani Provinciali e Comunali e in quasi tutte le leggi, risulta nei fatti inefficace» e si suggerisce «la messa a punto di strumenti economici e fiscali per completare quelli della pianificazione urbanistica e territoriale» [Delpiano et al. 2011, 37]. Un dossier che mette a confronto numerosi Ptcp e da cui emerge un quadro generale di buone intenzioni e un panorama di idee interessanti (anche se la scelta delle aree in esame ha per certo giocato in questa direzione), ma anche la constatazione di risultati assai deludenti.

Dunque non sono le buone idee (dove ci sono) che fanno pianificazione se non c'è controllo sull'operato degli enti attuatori e strumenti non solo di indirizzo ma accompagnati da leve di carattere economico e fiscale. Ma più in generale se non si rafforza l'azione locale riordinando e riformando l'intero impalco normativo e strumentale della politica nazionale di governo del territorio.

Stato di emergenza: urge una politica di governo del territorio

L'assenza di una normativa generale non è che il riflesso della mancanza, a monte, della sensibilità culturale in grado di cogliere lo stato di emergenza in cui il territorio versa, la percezione della complessità delle concatenazioni ecologiche, antropogeografiche, paesaggistiche di cui i sistemi urbani sono perno.

A differenza di quanto è accaduto negli altri paesi europei, l'Italia presenta un grave ritardo. Nonostante direttive europee da tempo raccomandino di produrre forme di insediamento urbano attente ai rischi ambientali, di migliorare le condizioni ecologiche e applicare il principio di precauzione, di sviluppare incentivi per incoraggiare il riuso delle aree dismesse contrastando il consumo di nuove aree, di definire livelli minimi di densità residenziale per limitare la dispersione, di valutare le conseguenze del processo di urbanizzazione sul cambiamento climatico, di impostare la progettazione urbana alla scala dei sistemi urbani integrando livelli e compiti dell'amministrazione pubblica, di garantire ai cittadini il diritto di partecipare alle scelte.

La Germania, ad esempio, ha cominciato a discutere di invertire la rotta rispetto al consumo di suolo a metà degli anni '80, fissando una serie di paletti giuridici e regolamentari oltre che una serie di metodi e strumenti di monitoraggio e valutazione. Una sensibilità ai temi ambientali e alle cause degli squilibri ecologici che rientra in un patrimonio culturale condiviso dagli schieramenti politici e dunque ha potuto tradursi in un quadro normativo che negli anni si è andato consolidando fino al varo nel '98 di una legge per la tutela dei suoli che si fonda sul proposito di «slegare in modo duraturo lo sviluppo economico dall'occupazione di suolo» [Frisch 2005]. Benché anche in Germania i risultati operativi non siano del tutto soddisfacenti [Lenski 2005] e l'obiettivo di abbassare il consumo di suolo a 30 ettari al giorno (rispetto ai 129 iniziali) da raggiungere entro il 2020, tappa intermedia per la crescita zero entro il 2050, sia lungi dall'essere raggiunto, si è quantomeno avviato un processo di responsabilizzazione e contenimento.

In Italia perdura invece un'idea distorta di sviluppo, associata alla rendita e alla crescita edilizia, insensibile al destino delle generazioni future e alla salvaguardia dei patrimoni territoriali. Con il rigetto della pianificazione si è abbandonata anche l'idea di governare lo sviluppo. Mentre proprio dal modello di sviluppo economico, a partire da quello locale e dal ruolo che i sistemi urbani esercitano nell'organizzazione dei fattori territoriali, deve partire la riflessione sulla riforma delle politiche urbane.

La pianificazione del territorio è un atto politico che coinvolge l'interesse collettivo dell'insieme dei cittadini e delle generazioni future, non può soggiacere agli impulsi del mercato e ai ricatti dei gruppi di pressione economici. Implica responsabilità morale e civile, equità, rispetto delle volontà sociali, lungimiranza. In Italia urge una svolta etica, di giustizia territoriale contro la dissipazione dei patrimoni comuni e le disparità sociali ed economiche prodotte dal neoliberismo. Va costruita consapevolezza della territorialità bio ed eco sistemica come patrimonio comune da preservare e manutenere. La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema debbono diventare presupposti di fondo. Tutela che deve essere preventiva, di precauzione, e non a posteriori dei danni come sempre avviene nel nostro paese, per evitare che patrimoni ambientali e culturali vengano irreversibilmente danneggiati. Che recuperi la sapienza preindustriale della manutenzione e non abbandoni i territori

all'incuria e al disfacimento in disastri che ben poco hanno di naturale. Va perciò riconosciuta la trasversalità dei sistemi territoriali e promosso il coordinamento delle normative settoriali, per una cultura di governo del territorio consapevole della dimensione complessa, articolata, concatenata, di sistema interrelato e interinfluente di scala sovralocale, uscendo dalla logica urbanistica di scala comunale.

La cittadinanza metropolitana come visione strategica

La città deve recuperare la propria dimensione pubblica, privilegiando i cittadini, sia quelli accentrati che coloro che hanno preferito disperdersi nelle campagne, hanno abbandonato il corpo compatto dal punto di vista residenziale ma continuano a frequentarlo quotidianamente. Per i quali il nucleo rimane riferimento funzionale, emozionale, di vita, cultura, loisir e si considerano 'cittadini metropolitani'. Vivono una condizione schizofrenica tra il se' anomico in periferia e il se' sociale dentro la vita urbana, con risultati di desocializzazione in entrambe le situazioni (villettopoli e palazzoni dormitorio da un canto, disappartenenza urbana dall'altra).

Bisogna dunque trovare soluzioni urbanistiche al nuovo significato e alle nuove pratiche di cittadinanza, ovvero politiche del territorio coerenti alla 'cittadinanza metropolitana'. Si è lasciata germinare l'area vasta senza pianificare una conforme distribuzione delle funzioni e dei sistemi di trasporto, con risultati di mobilità infinita, alti costi di gestione dei servizi essenziali, carenze nelle prestazioni di prossimità alle famiglie, effetti di disgregazione morfologica, insediativa, funzionale, sociale, estetica. E' opportuno ridare ordine a questo caos, applicare logiche di densificazione per creare centri aggregativi sociali e funzionali, luoghi del vivere e dell'abitare aggrumati attorno a nuclei identitari dotati di buona riconoscibilità nei quali sia possibile innescare processi di ri-socializzazione e riqualificazione. Compattare la polverizzazione attorno a nuclei di funzioni a capacità attrattiva intermedia in grado di spezzare le gravitazioni unidirezionali sulla città-madre e privilegiare i cittadini, i loro bisogni e desideri. Integrare pieni e vuoti, costruito e spazio rurale, restaurare i paesaggi. Rivalutare la cultura e la memoria della campagna, oggi pura scenografia per i transiti automobilistici, ridarle dignità autentica. Abolire la cesura tra città e non-città creando parchi agricoli, parchi fluviali, recuperare aree abbandonate a favore di nuove forme di agricoltura specializzata di prossimità. Avviare interventi di mitigazione estetica delle brutture costituite dai capannoni (tante volte inutilizzati) e dai centri commerciali e le loro infrastrutture.

Urge riconfigurare la dispersione e fermare l'occupazione di territorio agricolo riutilizzando e riqualificando gli spazi già occupati. Condizionare le proposte di nuove occupazioni di suolo a puntuali e veritiere analisi dei costi economici e sociali. Prevedere misure economiche per il recupero del patrimonio esistente e misure fiscali di incentivazione/disincentivazione, di scambio e compensazione intercomunale dei diritti di occupazione di suolo.

In questi anni di ubriacatura neoliberista si sono negati il diritto alla città e la portata sociale della pianificazione. Di fronte alle emergenze del nostro tempo (ambientali, energetiche, climatiche, geologiche, idrauliche e idriche, manutentive, alimentari, umanitarie, etc.) la complessità territoriale deve diventare visione strategica e la cittadinanza metropolitana la sfera delle pratiche di governo.

Bibliografia

A.a.V.v. 2009, *Le frontiere della geografia*, Torino: Utet, http://eddyburg.it/article/articleview/12930/1/164.

Amendola G.2006 (cur.), *La città vetrina, i luoghi del commercio e le nuove forme del consumo*, Napoli: Liguori.

Bauman Z. 2008, *Consumo, dunque sono*, Bari-Roma: Laterza.

Beggi L. 2009-10, *Il commercio nel centro di Bologna. Tra dinamiche sociali, identità e paesaggio*, tesi di laurea specialistica in Geografia e processi territoriali, Facoltà di Lettere e Filosofia, Università di Bologna.

Berdini P. 2008, *La città in vendita*, Roma: Donzelli.

Bonora P. 2001, *Comcities. Geografie della comunicazione*, Bologna: Baskerville.

- 2005, *Orfana e claudicante. L'Emilia "postcomunista" e l'eclissi del modello territoriale*, Bologna: Baskerville.

- 2006, *Città collage: conflitti di senso nei territori metropolitani tra risemantizzazioni e travestimenti*, in Marrone G. e Pezzini I. 2006 (cfr.).

- 2009a, *E' il mercato bellezza! Deregolazione, sprawl, abuso di suolo, immobiliarismo di ventura: una crisi annunciata di postmoderna immoralità*, in A.a.V.v. 2009 (cfr.).

- e Cervellati P.G. 2009b (cur.), *Per una nuova urbanità. Dopo l'alluvione immobiliarista*, Reggio Emilia: Diabasis.

Bottini F. 2005, *I nuovi territori del commercio. Società locale, grande distribuzione,urbanistica*, Firenze: Alinea Editrice.

Bourdieu P. 1995, *Ragioni pratiche*, Bologna: Il Mulino (ed. orig. 1994, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris: Seuil).

Choay F., *Del destino della città*, cfr. Magnaghi A.

Codeluppi V. 2000, *Lo spettacolo della merce. I luoghi del consumo dai passages a Disney World*, Milano: Bompiani.

- 2002, *Consumo e comunicazione. Merci, messaggi e pubblicità nelle società contemporanee*, Milano: Franco Angeli.

Coppola P. 1997 (cur.), *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino: Einaudi.

Cresme 2011, *Il mercato delle costruzioni*, Roma.

De Certeau M. 2001, *L'invenzione del quotidiano*, Roma: Ed. Lavoro (ed. orig. 1990, *L'invention du quotidien*, Paris: Gallimard).

Debord G.E. 1997, *La società dello spettacolo*, Milano: Baldini&Castoldi (ed. orig. 1967, *La Société du Spectacle*, Paris: Gallimard).

Delpiano A., Malossi E. e Trombetta S. 2011, *Provincia di Bologna: dispersione insediativa e controllo del consumo di suolo nel Ptcp*, in *Consumo di suolo e governo del territorio*, «Urbanistica Dossier», 125.

Dematteis G. 1997, *Il tessuto delle cento città*, in Coppola P. 1997 (cfr.).

- 2009 (cur.), Società Geografica Italiana, *L'Italia delle città. Tra malessere e trasfigurazione. Rapporto 2008*, Roma.

Frisch G. J. 2005, *30 ha/giorno. Le politiche di contenimento delle aree urbane in Germania*, 2005, http://eddyburg.it/article/articleview/2351/1/134.

Gibelli M.C. e Salzano E. 2006 (cur.), *No sprawl*, Firenze: Alinea.

Harvey D. 1998, *L'esperienza urbana. Metropoli e trasformazioni sociali*, Milano: Il Saggiatore (ed. orig. 1989, *The urban experience*, New York: Oxford University Press).

- 2007, *Breve storia del neoliberismo*, Milano: Il Saggiatore (ed. orig. 2005, *A brief history of neoliberalism*, New York: Oxford University Press).

Ilardi M. 2004, *Nei territori del consumo totale*, Roma: DeriveApprodi.

Indovina F., Fregolent L. e Savino M. 2005 (cur.), *L'esplosione della città*, Bologna: Ed. Compositori.

Latouche S. 2008, *Breve trattato sulla decrescita serena*, Torino: Bollati Boringhieri.

Lenski S. C. 2005, *Urbanistica e paesaggio in Germania*, http://www.scienzegiuridiche.unipr.it/attualitagiuridiche/relazioni/Lenski_it.pdf.

Magnaghi A. 2000, *Il progetto locale*, Torino: Bollati Boringhieri.

- 2008 (cur.), Choay F., *Del destino della città*, Firenze: Alinea.

Marrone G. e Pezzini I. 2006 (cur.), *Senso e metropoli. Per una semiotica posturbana*, Roma: Meltemi.

Salzano E. 2009, *Urbs, civitas, polis: le tre facce dell'urbano*, in Bonora P. e Cervellati P.G. 2009 (cfr.).

Sassen S. 2008, *Territorio, autorità, diritti*, Milano: Bruno Mondadori.

Secchi B. 2005, *La città del ventesimo secolo*, Roma-Bari: Laterza.

Camera dei Deputati - Servizio Studi 2008, *Il governo del territorio. Schede di lettura e normativa regionale*, 3 tomi, serie «Documentazione e Ricerche», 21.

Società Geografica Italiana, *L'Italia delle città. Tra malessere e trasfigurazione. Rapporto 2008*., cfr. Dematteis G. 2009.

Torres M. 1999, *Luoghi magnetici. Spazi pubblici nella città moderna e contemporanea*, Milano: Franco Angeli.

Zanfi F. 2008, *Città latenti. Un progetto per l'Italia abusiva*, Milano: Bruno Mondadori.

Partecipazione, spazi pubblici e processi identitari

La città contemporanea come luogo dello scontro
tra poteri globali e identità tenacemente locali.

Matilde Callari Galli

Abstract

Partecipation, public spaces and identity processes. Contemporary city as the location of the struggle between global power and localistic identity. According to Castells we live the paradox of politics more and more localistic in a world structured by processes more and more global. It is strong the drive to find the meaning of social relations linking them to a vague nostalgic regret of a mythical past. In the geoblog “percorsi emotivi” this regret of old times directly or undirectly is largely present in most of the catagories in which we have organized and divided the contributes that spontaneously citizens of Bologna leave in it. Urban spaces are the location of conflicts among the identities of the different ethnic and social groups who cross or live in urban territories but they are also the location of continous negotiations among groups or individuals which in public spaces come to know each other, being obliged to exchange daily practices. There is a large consensus about the necessity of reducing the distance between urban space and political spaces of partecipation to citizenship. In the contemporariness there is a deep wish of collective identity: politics should interpret how this becomes a strong recall towards commun itarian life and try to give practical replies that avoid dangerous and useless returns to an imaginary past: this pushes people in elating own genetic roots and own old traditions: both mostly invented. New modalities of partecipation to the political decision have to be proposed and developed so that people can become an active subject of collective life. An example of an urban ethnography shows that knowledge of social perception of people who share the same public space can be a good guide for building practices of better interactions among the many differences who inhabit today urban territories.

Globale e locale nella città

In realtà credo che abbia ragione Bauman quando afferma che i poteri reali che plasmano le condizioni in base alle quali agiamo fluiscono nello spazio globale mentre le nostre istituzioni politiche restano saldamente legate al territorio. La politica tende ad essere sempre più appassionatamente e coscientemente locale: anche le questioni con radici e cause globali, entrano nel regno degli interessi politici attraverso le loro diramazioni e ripercussioni locali. Così l'inquinamento globale dell'aria o dell'acqua, l'accumulo dei rifiuti e la difficoltà di smaltirli cessano di essere motivi di aderenza ideologica, di pronunciamenti generali e di mobilitazioni che anche quando raccolgono adesioni di grandi masse restano a livelli soprattutto emotivi e si trasformano in reali questioni politiche solo quando il livello dell'inquinamento atmosferico della mia città mi impedisce di uscire di casa in alcune ore del giorno o quando una discarica di rifiuti tossici è localizzata nel territorio della mia provincia. Come ha notato anni fa Castells viviamo il paradosso di «una politica sempre più locale in un mondo strutturato da processi sempre più globali». Sempre più si tenta di ritagliare il senso delle relazioni sociali ancorandole al rimpianto, alla nostalgia vaga

ed indeterminata, del proprio passato se si è in età da avere un passato, di un passato descritto, raccontato se si è troppo giovani per averne uno [Bauman 2000; Castells 2003].

Tra le attività di “mappe urbane” – una associazione che ha lo scopo di affrontare lo studio della città contemporanea con un'ottica di riflessione teorica e di ricerca empirica improntata all'interdisciplinarietà – c'è l'apertura di un *geoblog* della città di Bologna, dedicato a raccogliere sulla mappa elettronica le emozioni che suscitano, in chi abita o attraversa la città, i suoi luoghi.

La visualizzazione e l'inserimento dei contributi – siano essi scritti o fotografici o audio, o audio visivi, o musicali – è organizzato attraverso sei categorie semanticamente aperte: “cosa ricordi”, “come siamo”, “come vorremmo”, “cos'hai scoperto”, “cosa ami”, “cosa temi”. Una parentesi: i materiali vengono depositati spontaneamente nella rete e ignoto è il sesso, l'età, la nazionalità, il livello d'istruzione, l'occupazione e il reddito. Non hanno dunque alcun valore sociologico, non sappiamo neanche se risiedano a Bologna, se vi siano nati o vi siano giunti da poco ma sappiamo quali siano i sentimenti che la frequentazione della città suscita in loro. In un certo senso sappiamo sul flusso dei pensieri che scorre tra le strade, le piazze o i portici della città, molto di più di quanto ci dicano tante nostre ricerche sociologiche o antropologiche, tante indagini statistico-demografiche, tante iniziative di urbanistica partecipata.

C'è un tratto che accomuna gran parte dei contributi: tutti i diversi “ombrelli” in cui abbiamo incanalato i diversi *post*, sono percorsi da un tono nostalgico, da un profondo rimpianto del passato: un passato presente oltre che nei contributi che sono stati inviati sotto l'“ombrello” di “cosa ricordi” anche in altri, anche in quelli che descrivono un presente colmo di indifferenza e di degrado. Viviamo – è stato detto – in un'epoca che sembra colma di nostalgia: nostalgia di un passato che viene facilmente mitizzato, nostalgia di tradizioni che spesso non reggono alla prova né dell'indagine etnologica né di quella storica, una nostalgia che nasconde in realtà la difficoltà ad affrontare le incertezze provocate dai nuovi rapporti che la città impone tra gruppi un tempo isolati e poco noti, da una mobilità sociale dagli andamenti nuovi e che sembrano non seguire le regole stabilite dalle scienze sociali, da una economia che con i suoi andamenti espone molti a rovesci sino a qualche anno fa non previsti: una difficoltà, in breve, a vivere il presente e a sognare il futuro.

Così “cosa ricordi” è la categoria che raccoglie il maggior numero di interventi, a dimostrazione di quanto la nostalgia della “Bologna che fu” sia forte e diffusa, oggi, tra la cittadinanza.

Molti disegnano il paesaggio della propria infanzia, altri hanno per oggetto determinate aree del centro storico bolognese che negli ultimi anni, agli occhi di molti cittadini, hanno perso il loro fascino e la loro bellezza; usano lo stesso tono nostalgico sguardi che attraversano le generazioni ricordando paesaggi cittadini o locali pubblici o centri di aggregazioni scomparsi, altri *post* appartenenti alla categoria di “cosa hai scoperto” legano i luoghi ad eventi della seconda guerra mondiale o della lotta partigiana.

Ritengo che anche questa sensazione di rimpianto, diffusa in luoghi, oggetti, monumenti, azioni, unendosi alla tendenza a vivere i grandi temi della realtà contemporanea solo quando si inverano in situazioni minute e locali, contribuisca a far sì che le città siano divenute – come vuole ancora Bauman – discariche locali per problemi generati su scala globale. E grande è la fatica di amministratori, di pianificatori del territorio che cercano di risolvere sul piano locale problemi generati altrove, da forze lontane che investono la sfera globale.

Dal ricco materiale raccolto nel *geoblog* voglio estrarre un altro dato che mi sembra abbia attinenza con i temi del nostro convegno. La grandissima maggioranza dei *post* sceglie come luogo su cui "appuntare" le sue riflessioni il centro della città, quell'area delimitata un tempo dalle mura e oggi dai viali. Pochi frequentatori del *blog* considerano luogo privilegiato per le loro riflessioni i quartieri che circondano il centro storico, quei quartieri che accolgono la grande maggioranza dei residenti bolognesi, quei quartieri che hanno dietro di loro una decennale storia di iniziazione politica, di realtà amministrativa, di attivazione culturale. In un certo senso possiamo ritenere che il centro storico sia considerato il rifugio simbolico ed emotivo di fronte ad una periferia che è cresciuta, nonostante le eccezioni lodevoli ma poco coordinate, con troppa casualità, con troppa cementificazione, con scarsa attenzione al valore estetico degli insediamenti. E questa periferia sempre più invadente incalza la campagna, impedisce uno scambio tra territorio urbano e ruralità continuo e diffuso: desiderio, questo scambio, che testimonia la sua presenza con l'assiduità con cui si raggiungono, nei momenti liberi, i borghi e i paesi che circondano Bologna, con la crescita nelle campagne limitrofe di "seconde case" acquistate o affittate, con il successo della coltivazione, individuale o di gruppo, degli orti che con fatica sono stati difesi nell'area urbana o periurbana dalla speculazione edilizia [Bonora e Cervellati 2009].

Connessioni inedite degli spazi urbani

Da tempo molte ricerche svolte sul territorio urbano dimostrano che tutte le città del mondo esibiscono spazi privilegiati connessi con altri spazi pregiati tanto su scala urbana che su quella nazionale e internazionale e persino globale. Tuttavia spesso questi spazi sono localmente disconnessi da luoghi e persone fisicamente vicine e sono invece contigui a spazi occupati da persone socialmente ed economicamente distanti. Anche se gli abitanti dei luoghi privilegiati hanno molte possibilità per cercare di ignorare le contiguità troppo difformi e pericolose per la loro serenità e per la loro sicurezza, e possono rifugiarsi nei luoghi "globali" per il loro lavoro, non possono tuttavia ignorare i luoghi in cui si svolge la loro vita: essi sono obbligati come i poveri e gli esclusi a cercare la propria identità nello spazio fisico dei loro vissuti, è nel luogo che si forma l'esperienza umana delle relazioni, è nei luoghi che si sperimentano opposizioni, condivisioni, negoziazioni con le molte differenze che in questi luoghi in un modo o nell'altro convivono [Abéles 2001].

Sarebbe un grave errore posizionare gli aspetti "globali" e quelli "locali" della vita contemporanea e delle sue pratiche politiche in due spazi diversi che comunicano tra loro solo marginalmente e occasionalmente. Le modellizzazioni, spesso eleganti e accattivanti, che descrivono in termini così antinomici la vita urbana e i suoi aspri conflitti non si adattano alla realtà e non danno alcun aiuto né agli operatori né agli abitanti delle città contemporanee. Anche se si rivolge a domini completamente diversi da quello strettamente urbano, è l'errore compiuto dallo schema teorico proposto da Samuel Huntington che presupponeva civiltà coese pronte a confliggere unitariamente mentre nella realtà i blocchi unitari di queste civiltà non esistono ma sono attraversati da gruppi che sotto certi aspetti sono più simili agli abitanti di blocchi lontani e a certi livelli contrapposti che non a quelli con cui condividono per residenza e per nascita lo stesso territorio [Callari Galli, Londei e Soncini Fratta 2005].

La posizione che porta nell'analisi non solo i conflitti ma individua ed analizza anche le inevitabili mediazioni, aderisce all'ipotesi formulata da Stuart Hall [2006] di una democrazia radicale o

agonistica: in essa le differenze disseminate nello spazio sociale non possono essere pensate al di fuori di una lotta continua tra diversi progetti egemonici, al di fuori dunque di un processo continuo di dominio e di resistenza; al tempo stesso tuttavia, essa non può essere pensata neanche al di fuori di continue negoziazioni e contrattazioni tra le diverse identità, in un processo continuo ma faticoso di reciproco riconoscimento.

Trasportato sul piano della progettazione della vita urbana questo implica mettere in relazione di grande intimità due aspetti spesso tenuti separati quando non in opposizione l'uno all'altro: lo spazio urbano degli edifici e delle funzioni e lo spazio politico della cittadinanza e della partecipazione. Colmare questo spazio anche se appare indispensabile è tuttavia assai difficile per molte e svariate cause: distanze disciplinari, esigenze diverse quando non opposte che animano le due “politiche”, quelle degli spazi e delle loro funzioni e quelle della cittadinanza, attori che rispecchiano interessi spesso conflittuali nell'uno e nell'altro campo, linguaggi da tempo – forse da sempre – che hanno scarsa consuetudine a dialogare e a confrontarsi

Partecipazione e comunità

Tutte le forme di partecipazione si prestano oggi ad essere sottoposte ad aspre critiche e comunque incontrano grandi difficoltà a soddisfare la necessità del coinvolgimento attivo di ampi gruppi di cittadini. Jacques Donzelot [2003] ha mostrato in modo chiaro come il discorso della partecipazione possa tradursi in pratiche svuotate di ogni significato laddove la chiamata “a partecipare” diventi soprattutto una occasione per convalidare decisioni già prese o semplice strumento di legittimazione del consenso politico. E ancora, le esperienze riportate da Luigi Bobbio [2007] mostrano chiaramente come il successo delle pratiche partecipative dipenda soprattutto dalla capacità e dalla disponibilità delle amministrazioni di mettersi autenticamente in gioco. Laddove questo – per timore di esporsi, per incapacità a progettare un percorso adeguato, per paura di perdere il consenso – non avvenga i processi partecipativi si trasformano in pratiche inutili da cui non emerge alcuna opportunità di apprendimento e di cambiamento.

Mi sembra di poter dire che anche in questo caso l'opposizione tra globale e locale funzioni da lente di ingrandimento per inquadrare il fenomeno. Da un lato assistiamo ad un coinvolgimento sempre più ampio per numero di persone e per quantità di temi affrontati che cerca il rapporto al livello “globale” della rete, dall'altro una predisposizione a praticare coinvolgimento e partecipazione attiva attraverso una aderenza esclusiva a quelle che si ritengono essere le proprie radici, con una identificazione del proprio gruppo fatta attraverso storie e tradizioni spesso più supposte che reali [Bauman 2001, 2008].

La comunità oggi se da un lato sembra una realtà indispensabile per ancorare al luogo desideri, progetti, azioni condivise, dall'altro nasconde le insidie di una volontà di ripiegamento su se stessa, di una aderenza ad una identità totalizzante che rifiuta ogni confronto, ogni distacco dalle tradizioni del passato, vere o “inventate” che siano.

La visione della differenza come eredità storica ricevuta dal gruppo come nucleo così autentico e radicato da determinare la sua visione del mondo, il senso della vita collettiva e individuale, produce un relativismo culturale radicale che finisce con il chiudere il gruppo in un totale isolamento, che rende intraducibili i suoi stili di vita. In questa prospettiva il multiculturalismo della nostra

epoca è spesso considerato un coacervo di differenze, immobili, immodificabili e quindi destinate a scontrarsi tra loro. Ed oggi il mondo culturale e quindi politico è invaso dalla tendenza a reificare le differenze: tutte le tradizioni, le “nostre” e le “loro”, tutti i modelli culturali, i “nostri” e i “loro”, tutte le identità, le “nostre” e le “loro”. Da qui scaturisce l'inevitabile pronostico degli “scontri tra civiltà”.

L'essenzialismo culturale, alla base di molte visioni politiche dell'Italia contemporanea, costituisce una nuova forma di “razzismo”, più pericolosa del razzismo che mettendo a suo fondamento l'esistenza della razza consente di smontarlo su basi scientifiche e storiche. Il nuovo razzismo postulato dall'essenzialismo culturale è più subdolo in quanto si basa sull'appartenenza ad una cultura dai caratteri vaghi, così generici da non poter essere valutati nella loro concretezza, basati più che altro su stereotipi, pregiudizi e infondati luoghi comuni [Callari Galli 2005].

L'essenzialismo culturale inoltre è causa di un flusso di pensiero che ha fatto entrare (o rientrare) nell'agenda politica di tutta Europa il tema dell'etnicità. Per quanto le etnie, alla prova etnologica e storica ci appaiano pure invenzioni, dobbiamo guardare con lucidità a questo ritorno: senza dubbio l'etnicità è un elemento di conservazione, una falsa identità che alza steccati insormontabili, esclude ogni forma di mediazione su valori e comportamenti, conduce alla lacerazione sociale; tuttavia in un esame delle forze culturali oggi in campo dopo aver svelato le “invenzioni strumentali” di tradizioni e di etnie, siamo chiamati a individuare a quale bisogno questa passione per l'etnicità corrisponda dato che si sta trasformando in uno spazio di lotta per l'inclusione e l'esclusione di gruppi sempre più ampi. Con la vastità e la rapidità con cui conquista consensi, essa indica il bisogno per gli individui di punti di radicamento che possano fornir loro un qualche “senso” di luogo e di posizione nel mondo. I radicamenti possono stabilirsi in rapporto a comunità, a località ma anche a linguaggi, a religioni, a culture particolari: ed essi sono importanti perché sono in grado di fornire ancoraggi di fronte a processi imprevedibili e sconosciuti, quali la globalizzazione, lo “spaesamento” derivante dalle migrazioni, l'eccesso di informazioni, il cosmopolitismo, la trans nazionalità [Appiah 2006].

Nuove identità

La politica se vuole eliminare il distacco tra le sue pratiche e i bisogni e i desideri che animano gli abitanti della città, non può trascurare questa necessità di identità; nell'assumerla tuttavia deve dimostrare con le sue pratiche che oggi non esistono identità uniche ma i gruppi e gli individui vivono nel corso della loro vita, spesso contemporaneamente, più identità; ed esse oltre che molteplici sono variegate, dinamiche, mobili nei loro processi. Così come è importante individuare il capitale culturale di un territorio, del territorio che si elegge come proprio, ma non per ancorarsi e rinchiudersi in esso ma per collegarlo ai nuovi obiettivi di una società complessa, a rischio e globale [Callari Galli 2004].

La stratificazione e la disomogeneità di una collettività urbana, esposta a nomadismi periodici e a continui pendolarismi, frammentata nella sua mobilità, con una dinamica spesso dipendente da fenomeni lontani e imprevedibili pone la necessità di inventare forme nuove di partecipazione che attraverso vecchi e nuovi linguaggi siano il risultato di un coinvolgimento dinamico e di autonoma attivazione, scaturito dal contesto e dall'identità del luogo ma capace di guardare oltre, di aprirsi ad una società ampia, costituita da molteplici comunità in dialogo tra loro [Colombo e Semi 2007].

Molte le forme di comunità che oggi il vivere urbano genera: la comunità di un quartiere, la comunità virtuale di un social blog, la comunità di un gruppo di lavoratori che operano per rispondere ad esigenze comuni – economiche, culturali o sociali che siano – indicano tutte che l'identità del mondo contemporaneo è una identità generata da appartenenze multiple: è a queste identità, a queste appartenenze che si deve rivolgere chi intenda costruire percorsi di partecipazione attiva concretamente collegati con le realtà territoriali. E forse in questi percorsi, gestendo i processi di formazione delle identità, può essere cercata una modalità per colmare la distanza tra spazio urbano e spazio politico.

Non si tratta solo di sviluppare le riflessioni teoriche sul rapporto tra *Ville e Citè* ma muovendo da queste applicare agli spazi pubblici della nostra città ricerche empiriche, progettare e svolgere forme di intervento per approfondire i legami con i "luoghi" che i diversi gruppi cittadini abitano e attraversano nella loro quotidianità, avanzare proposte per nuove forme di partecipazione alla loro gestione, individuare l'emergere di nuove forme di povertà e di esclusione sociale in fasce sociali che per i loro progetti di vita erano lontane, sino a qualche anno fa, da questo rischio, fare emergere questo "rischio" portandolo alla consapevolezza e alla responsabilità di tutti i gruppi che popolano il contesto urbano. Nella città i gruppi che sul luogo del lavoro, nelle aderenze ai diversi partiti politici, nelle transazioni finanziarie si comportano spesso come gruppi nemici, ostili, si incontrano come singoli esseri umani, si osservano vivere in strade limitrofe o nelle stesse piazze, negoziano più o meno dolorosamente le regole del vivere comune, si abituano alla reciproca presenza.

La segregazione delle aree residenziali e degli spazi pubblici sottolinea la presenza del pericolo e dell'aggressività, esclude e cancella ogni possibilità di condivisione degli spazi pubblici.

Studiosi di aree disciplinari diverse da tempo auspicano l'elaborazione di nuove mappe urbane e l'individuazione di nuovi punti di riferimento per ipotizzare una cartografia cognitiva che permetta al soggetto urbano una nuova e accresciuta consapevolezza della sua posizione nel sistema globale: un telaio di reti, di carte territoriali che sappia leggere le crisi di senso, i "buchi neri" presenti nel tessuto sociale delle metropoli occidentali, al fine di orientare interventi che conducano il disordine metropolitano verso un progetto urbanistico e sociale alternativo a quello tradizionale [Jameson 1989; Bauman 2000; Callari Galli 2004]. Ma le nuove geografie urbane rimangono difficili da rappresentare e richiedono, per rimanere nella metafora, una cartografia complessa: costringono studiosi ed operatori ad abbandonare il punto di vista unico, dominante, nel quale invece si colloca spesso l'osservatore; costringono ad introdurre nelle elaborazioni la dimensione simbolica dell'appartenenza a un territorio [De Certau 1974; Augé 1993; Appadurai 2001; Herzfeld 2003]: o almeno a considerare le forme in cui i soggetti individuali, i cittadini, producono o riproducono questa appartenenza, elaborandola attraverso esperienze e pratiche quotidiane [De Certau 2001; Dal Lago e Quadrelli 2003; Callari Galli 2009]. In ogni modo le nuove geografie urbane risultano sempre più implosive e non è ulteriormente possibile ignorare che il dialogo tra locale e globale, se esaminato in uno spazio urbano, è spesso generatore di conflitto.

Un esempio di etnografia urbana

Gli spazi pubblici, a Bologna come nelle altre città, costituiscono il luogo privilegiato delle pratiche multiculturali: lo spazio urbano è lo spazio della differenza, della mobilità e della variabilità; nello spazio urbano l'alterità viene percepita come una presenza continua e la differenza è un elemento

costitutivo della vita della città. Ma questo spazio è anche il luogo su cui si scatena la lotta tra chi vuole identificare nel suo uso un segno della possibilità di incontro tra le molte differenze che vivono in esso e tra chi invece lo sceglie come prova dell'impossibilità della convivenza, ne esalta il degrado, ne dilata la pericolosità che si riverbera sulla città tutta.

E' questo il caso, a Bologna di Piazza Verdi: collocata al centro dei quartieri universitari, negli ultimi decenni ha rappresentato, simbolicamente, i momenti più significativi del rapporto tra università e città, tra studenti e cittadini bolognesi.

Dalla fine degli anni sessanta sino al marzo del '77 intorno ad essa ruotavano molte iniziative culturali: improvvisazioni teatrali, spettacoli di mimi e clown, mostre di espressioni artistiche di avanguardia trovavano nei suoi spazi armoniosi, ornati dai due monoliti istoriati che lo scultore Pomodoro aveva donato alla più antica Università del mondo occidentale, una cornice adatta a sottolineare la loro importanza quali voci della libera espressione studentesca.

Durante una agitata manifestazione per la quale il Rettore dell'Università aveva richiesto l'intervento della polizia, a poche centinaia di metri da Piazza Verdi, fu ucciso Francesco Lo Russo, studente della facoltà di Medicina e Chirurgia e militante di Lotta Continua. Quel drammatico pomeriggio trasforma immediatamente – e vorrei aggiungere, per sempre, – l'atmosfera della piazza e di Bologna tutta. Ed oggi Piazza Verdi viene vista – e non solo a Bologna – come l'epicentro del degrado cittadino, il luogo dove vivono insieme, si mescolano divenendo simili e indistinguibili, cittadini residenti da anni nel quartiere, studenti, “punkabestia”, ladruncoli, pericolose bande di spacciatori, “senza fissa dimora”, immigrati illegali, tossicodipendenti, alcolisti. A questa situazione le amministrazioni che si sono susseguite sia al governo della città sia a quello dell'Università, le autorità dirette responsabili dell'ordine pubblico, sembrano rispondere con ritardi, lentezze, soprattutto impotenza di fronte alle richieste dei numerosi Comitati che i residenti hanno costituito con lo scopo di contrastare un degrado che rende insicure ed agitate le loro vite [Callari Galli 2007].

Nel 2009 abbiamo svolto con il contributo di alcuni dipartimenti universitari e la collaborazione dell'Istituzione per l'inclusione sociale “don Paolo Serra Zanetti” una ricerca etnografica che ha avuto l'obiettivo di indagare i processi attraverso i quali si è prodotta la rappresentazione che identifica piazza Verdi come il simbolo del degrado della città tutta. Abbiamo così condotto una rilevazione delle problematiche, dei bisogni e delle aspettative messe in evidenza dalla molteplicità degli attori sociali che frequentano la piazza e le strade che da lei si dipartono: abbiamo seguito con le nostre analisi etnografiche le loro pratiche di vita quotidiana, le rispettive modalità di fruizione del luogo, le differenti percezioni e rappresentazioni della piazza prodotte da questi attori. Al tempo stesso abbiamo cercato di ricostruire la percezione della sicurezza diffusa tra i cittadini bolognesi registrando un crescendo continuo verso la convinzione di vivere in una città degradata e pericolosa; e questo nonostante i molti dati che vedono diminuire le azioni delinquenziali nel suo territorio. Ma in realtà ciò che turba i nostri concittadini sono le violazioni delle norme che riguardano l'uso degli spazi pubblici, dei percorsi che seguono quando vanno a lavorare, a fare acquisti, a divertirsi.

Molte le risorse convogliate su Piazza Verdi per ridurre o arginare l'impatto dei fenomeni sociali ma tutti gli sforzi fatti, al di là delle intenzioni, sono stati scarsamente integrati,

sovente con poca comunicazione tra loro, senza una logica di sistema, spesso senza un reale dialogo tra le diverse istanze presenti nella piazza, senza riuscire ad orientare un processo di condivisione e di convergenza degli interventi. Piazza Verdi è un territorio conflittuale, o meglio rappresenta una scenografia ideale per la produzione di specifici conflitti: non solo contrasti tra comitati, associazioni, rappresentanti del Quartiere, immigrati, Amministrazione Comunale ma tra minoranze alle volte costituite anche da sparuti gruppi di individui – per esempio studenti fuori sede che si aggregano per avanzare proposte e interventi in nome di una provenienza comune, alcuni "senza fissa dimora" che rivendicano la loro scelta di una vita in strada, commercianti pachistani contro gli esercenti vicini.

A nostro parere le azioni – anche le più brillanti, le più generose – raramente si sono basate sulla conoscenza approfondita dei diversi contesti, non hanno compreso l'uso temporaneo e transitorio dello spazio di molti suoi frequentatori, non hanno tenuto in considerazione che il sentimento di insicurezza nei residenti – che tra l'altro vivono la piazza soprattutto nelle ore notturne perché di giorno lavorano altrove – nasce per l'elevata densità della mobilità e della variabilità della popolazione che gravita in questo spazio. Soprattutto non sono state mirate verso ciò che maggiormente affligge e sconforta gli "ordinati cittadini", senza dubbio turbati dalle rappresentazioni della povertà e dell' emarginazione quotidianamente esibite sulla piazza ma preoccupati soprattutto perché la piazza sembra essere l'epicentro da cui si diffondono in tutta la città le violazioni delle regole del vivere comune.

Piazza Verdi – ma anche le altre piazze, i giardini, le palestre pubbliche, i campi sportivi – potrebbero e dovrebbero essere occasioni per riflettere sulla storia del territorio cui appartengono ma anche sulle differenze che essi esibiscono, sul meticciato che essi con le loro frequentazioni miste generano: potrebbero così divenire luoghi di mediazioni, di negoziazioni tra le diversità contrastando le tendenze a canalizzare lotte e proteste solo verso la soddisfazione del bisogno individuale di controllare il proprio spazio e il proprio tempo di vita; potrebbero divenire luoghi di interventi che evidenzino la necessità di trovare nuovi modelli di convivenza per utilizzare e allo stesso tempo per rendere produttive le differenze, per dissolverle in molteplici obiettivi comuni, sempre più necessari per rompere isolamenti e ostilità.

Bibliografia

Abéles M. 2001, *Politica gioco di spazi*, Roma: Meltemi.

Appadurai A. 2001, *Modernità in polvere*, Roma: Meltemi (ed. orig. 1996).

Appiah K. 2006, *Cosmopolitismo*, Roma-Bari: Laterza.

Augé M. 1993, *Nonluoghi*, Milano: Elèuthera.

– 1997, *Storie del presente. Per un'antropologia dei mondi contemporanei*, Milano: Il Saggiatore (ed. orig. 1994).

Bauman Z. 2000, *La solitudine del cittadino globale*, Milano: Feltrinelli (ed. orig. 1999).

– 2001, *Voglia di comunità*, Bari: Laterza (ed. orig. 2000).

– 2008, *L'arte della vita*, Roma–Bari: Laterza.

Bobbio L. 2007 (cur.), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Soveria Mannelli: Rubbettino.

Bonora P. e Cervellati P.L. 2009 (cur.), *Per una nuova urbanità. Dopo l'alluvione immobiliarista*, Reggio Emilia: Diabasis.

Callari Galli M. 2004, *Cittadinanze lacerate*, «Gomorra», 7.

– 2005, *Antropologia senza confini*, Palermo: Sellerio.

– 2007 (cur.), *Mappe urbane. Per un'etnografia della città*, Rimini: Guaraldi.

– e Scandurra G. 2009, *Stranieri a casa. Contesti urbani, processi migratori e giovani migranti*, Rimini: Guaraldi.

Callari Galli M., Londei D. e Soncini Fratta A. 2005 (cur.), *Il meticciato culturale. Luogo di creazione di nuove identità o di conflitto?*, Bologna: CLUEB.

Castells M. 2003, *Il potere dell'identità*, Milano: Egea (ed. orig. 1997).

Colombo E. e Semi G. 2007 (cur.), *Multiculturalismo quotidiano*, Milano: Angeli.

Dal Lago A. e Quadrelli E. 2003, *La città e le ombre. Crimini, criminali, cittadini*, Milano: Feltrinelli.

De Certau M. 1974, *La culture su pluriel*, Paris: Uge.

– 2001, *L'invenzione del quotidiano*, Roma: Edizioni Lavoro (ed. orig. 1990).

Donzelot J. et al. 2003, *Faire societé*, Paris: Seuil.

Escobar R. 2010, *Casa o piazza? Le dimensioni dello spazio pubblico*, «Il Mulino», 451.

Friedman J. 2005, *La quotidianità del sistema globale*, Milano: B. Mondadori.

Giuliani F. e Scandurra G. 2006, *Quo vadis, Bologna?*, «Metronomie»", 32/33.

Hall S. 2006, *Il soggetto e la differenza*, Roma: Meltemi.

Harvey D. 1998, *L'esperienza urbana*, Milano: Il Saggiatore (ed. orig. 1989).

Herzfeld M. 2003, *Intimità culturale. Antropologia e nazionalismo*, Napoli: L'Ancora del mediterraneo (ed. orig. 1997).

Jameson F. 1989, *Il postmoderno o la logica culturale del tardo capitalismo*, Milano: Garzanti (ed. orig. 1989).

Knox P. L. e Taylor P. 1995, *World Cities in a World System*, Cambridge, Cambridge: University Press.

Peter Smith M. 2001, *Transnational Urbanism: locating Globalization*, Oxford: Blackwell.

Sennett R. 1999, *Usi del disordine. Identità personale e vita nella metropoli*, Genova: Costa & Nolan (ed. orig. 1996).

Verso una riforma della *governance* territoriale

Area vasta e controllo della rendita fondiaria e immobiliare

Roberto Camagni

Abstract

The paper addresses three main issues which require a crucial reform in Italy: the necessity of a new wave of investment in cities and the priority for an institutional reform concerning metropolitan areas; the uncontrolled and accelerated pace of land consumption through sprawling settlements in peri-urban and rural areas; the control of land rents and a fair distribution of surplus values deriving from urban transformation between the private and the public spheres. The three issues are strictly interwoven, as an increase in taxation on urban development and transformation rents may help restoring the equilibrium in local public budgets, reducing the 'fatal attraction' for un-necessary urbanization and supporting new public investments in cities. On the other hand, reducing urban sprawl through effective wide area planning may increase spatial efficiency and urban quality, relaunching competitiveness, economic growth fiscal resources. Unfortunately, what could be a virtuous cycle – going from public investments to growth via taxation of rents and consequent financing of social overhead capital – works the other way round in the country: taxation of rents is low, compared to other advanced countries; corruption in the real estate and construction fields is high; neo-liberal attitudes contrast both effective planning and increase in taxation of land rents; and urban sprawl is not contrasted by local administration as it provides the crucial local public resources for general public services and local working capital. The only hope resides in the general inefficiency level of the entire territorial system that might hopefully generate a reaction of the civil society, addressing reforms in the sense indicated by recent EU reports and guidelines.

Introduzione

Il nostro paese si confronta oggi con una necessità improrogabile e cruciale: una riforma, tecnica e politica insieme, della *governance* territoriale, a tutti i livelli istituzionali. Dare nuova efficienza, nuova qualità e nuova identità ai territori è divenuto indispensabile, a fronte delle nuove impegnative sfide che i processi di internazionalizzazione pongono al paese e anche a fronte delle nuove domande sociali in tema di servizi, solidarietà e crescita culturale.

Innanzitutto, guardando agli alti livelli istituzionali delle politiche europee e nazionali, il tema della centralità delle città e conseguentemente della strategicità delle relative politiche è ben visibile nel dibattito e soprattutto nelle pratiche. Nel nostro paese manca invece da almeno quindici anni a livello governativo un ministero, un sottosegretariato o anche solo un dipartimento che si occupi delle politiche urbane. Quello che è peggio, c'è forte ormai la sensazione che per troppi anni si sia sotto-investito sulle nostre città, non solo a causa della generale scarsità delle risorse disponibili, ma soprattutto a causa di una generale sottovalutazione del problema: una sorta di "blocco cognitivo" (nelle parole di Antonio Calafati) [Calafati 2009] che ha impedito di vedere come l'efficienza e la qualità delle nostre città siano andate deteriorandosi a confronto con le principali città europee e di definire come prioritaria la necessità di riforme istituzionali in materia.

Pur in presenza di un decentramento di funzioni e di responsabilità amministrative e decisionali, sembra mancare nelle nostre città la capacità di costruire una visione e un progetto collettivo. Il decentramento di funzioni alla periferia è divenuto un fine in sé e non il mezzo per realizzare obiettivi di competitività e di vivibilità; la pianificazione strategica urbana giunge da noi con quasi venti anni di ritardo sulle prime esperienze internazionali e, dopo un quinquennio o poco più di sperimentazioni importanti, a partire da quella di Torino, sembra quasi esaurirsi in retoriche scontate e in iniziative realizzate solo al fine di ottenere provvidenze pubbliche; il necessario adeguamento istituzionale alle nuove realtà territoriali e ai processi spontanei di metropolizzazione non decolla, nonostante l'ampia flessibilità legislativa e l'indicazione costituzionale per le tre aree metropolitane maggiori. L'intervento governativo per le città sembra essersi limitato alla provvista di mezzi per grandi eventi: olimpiadi, mondiali di calcio, il Giubileo del 2000, l'Expo, il Forum Internazionale delle Culture. In questo senso tuttavia solo Torino sembra avere collegato gli investimenti a una visione strategica di più lungo periodo.

In secondo luogo appare ormai chiara a tutti la necessità di arrestare l'insensata dispersione insediativa che deturpa e banalizza il paesaggio, genera irreversibilmente mobilità solo su mezzo privato, consuma, anche qui irreversibilmente, risorse di suolo. Ma ecco la seconda contraddizione: la pianificazione di area vasta, che sola può prendersi carico di questo problema, viene indebolita dalle legislazioni regionali in materia di governo del territorio (oltre che dal titolo V della Costituzione) e l'ente che naturalmente può e deve farsi carico di un equilibrato sviluppo del territorio, la Provincia, viene fatto oggetto di banali e insensati attacchi nel senso della sua soppressione, nel nome di una non necessariamente conseguente riduzione della spesa pubblica.

In terzo luogo, se scendiamo al livello delle municipalità, a fronte di una crescente crisi fiscale si consente una dimensione e una crescita rilevantissima delle rendite fondiarie e immobiliari a seguito di processi di trasformazione ed espansione delle città senza riuscire, e spesso senza nemmeno tentare, di convogliare una parte di tali rendite verso il finanziamento e la manutenzione straordinaria della città, attraverso una giudiziosa distribuzione delle plusvalenze immobiliari fra pubblico e privato. La conseguenza essendo che contemporaneamente: non si risolve la crisi fiscale degli enti locali, sempre più inclini a utilizzare l'espansione immobiliare come mezzo per far quadrare i bilanci attraverso i (limitati) oneri di urbanizzazione; non si investe in qualità urbana e nuove necessarie infrastrutture; e si consente la persistenza di un anormale potenziale di corruzione all'interno della filiera immobiliare.

E' dunque necessario ripensare l'intero modello di *governance* dello sviluppo territoriale, con compiti precisi per la politica ma anche per il *milieu* culturale: occorre individuare i nuovi grandi obiettivi di qualità ed efficienza territoriale, sottolineare i grandi rischi già ampiamente presenti, proporre nuove vie e nuovi strumenti efficaci di intervento.

In questo intervento non intendo certo affrontare l'intero programma di ricerca e di *policy* che il momento richiederebbe, ma solo alcuni nodi o ambiti maggiori ai quali dare priorità nella riflessione e nella proposta. Tali ambiti sono da individuare a mio avviso nel ruolo cruciale di un territorio ben organizzato e di città competitive e solidali che l'Unione Europea indica e persegue da alcuni anni (par. 2) e nella conseguente strategia di equilibrato sfruttamento del capitale territoriale (par. 3); nella tematica dei consumi di suolo (par. 4) e nel necessario rilancio della pianificazione di

scala vasta (par. 5); nel nodo della rendita fondiaria (par. 6) e nella necessità di una più equilibrata distribuzione dei plusvalore emergenti dalla trasformazione urbana (par. 7).

Città e territorio nelle politiche europee

Negli ultimi sei-sette anni si è assistito a una rilevante accelerazione dell'interesse dell'Unione Europea per il territorio e le politiche territoriali. Diversamente dai documenti realizzati in precedenza a partire dal 1995, caratterizzati da un esplicito carattere non-vincolante e di pura, anche se solida e convinta, indicazione di linee guida di buon governo del territorio, siamo di fronte a un rilevante salto di qualità: sulla base dell'ampio consenso raggiunto in precedenza, l'Unione Europea procede, cautamente s'intende, verso una assunzione di responsabilità esplicita sui temi dello sviluppo territoriale.

La ragione è semplice: si riconosce che il ruolo del territorio, e in particolare delle città, nel perseguimento degli obiettivi che sono propri dell'Unione – competitività, coesione, equilibrio ambientale e benessere complessivo, oltre che sviluppo della democrazia – è fondamentale, e che pertanto non è possibile abbandonarsi a un principio di sussidiarietà inteso in senso banale, come responsabilità monopolizzate da singoli livelli di governo, nazionale, regionale o locale.[1]

Il tutto si basa sul nuovo concetto di "coesione territoriale" proposto nei primi due documenti citati nella nota 1: «*The Union .... shall promote economic, social and territorial cohesion.…*» (art. 3 del Trattato di Lisbona), un obiettivo generale rafforzato dalla successiva indicazione che, in materia di coesione territoriale, l'Unione possiede una competenza concorrente ("*shared competence*") con gli Stati Membri (art. 4). Il concetto appare ancora non ben definito in termini sintetici, ma molto chiaro nei suoi contenuti, precisamente elencati in varie occasioni. Esso «traduce in termini territoriali l'obiettivo di sviluppo sostenibile e bilanciato assegnato all'Unione» [European Commission 2005] e viene definito più recentemente come «uno sviluppo

[1] I documenti cui faccio riferimento sono:

- il Terzo Rapporto sulla Coesione della Commissione *A New Partnership for Cohesion* (febbraio 2004),
- il nuovo Trattato di Lisbona (2009),
- lo *Scoping document* sullo Stato e le Prospettive del Territorio, approvato dai Ministri territoriali nel maggio 2005,
- la *Strategia tematica sull'ambiente urbano*, sempre della Commissione (gennaio 2006),
- soprattutto: la *Leipzig Charter on Sustainable Urban Systems* che i Ministri del territorio hanno sottoscritto sotto Presidenza tedesca nel maggio 2007,
- il Libro Verde sulla Coesione Territoriale *Turning territorial diversity into strength* della Commissione, ottobre 2008,
- le linee guida per una sapiente utilizzazione dei Fondi Strutturali in ambito urbano: *The urban dimension in Community policies* (2007-08) e *Promoting sustainable urban development in Europe. Achievements and Opportunities* (2009),
- il *Sixth Progress Report on economic and social cohesion* del 2009;
- il Quinto Rapporto sulla Coesione della Commissione (novembre 2010).

armonioso e sostenibile di tutti i territori attraverso l'utilizzazione consapevole delle loro risorse e delle loro caratteristiche» [European Commission 2009, 11] [2].

> «In termini pratici la coesione territoriale implica: *focalizzare le politiche di sviluppo territoriale nazionali e regionali* su un migliore sfruttamento del potenziale regionale e del *capitale territoriale* – la diversità territoriale e culturale dell'Europa - *; un migliore posizionamento delle regioni in Europa* … facilitando la loro connettività e la loro integrazione territoriale; e *la promozione di una maggiore coerenza fra le politiche dell'Unione Europea con un impatto territoriale*» [European Commission 2005, corsivi nel testo].

Se intesa come una indicazione strategica di policy per raggiungere non solo l'obiettivo della coesione territoriale, ma il triplice obiettivo integrato della coesione economica, sociale e territoriale, questa indicazione può essere considerata come la migliore risposta alle proposte *spatially blind*, a-territoriali, proposte autorevolmente in tempi recenti dalla World Bank [2009]. L'obiettivo sembra alfine chiaro e il metodo, o le linee guida, vengono indicate nel migliore sfruttamento del *capitale territoriale*: un concetto relativamente nuovo sul quale vale la pena di soffermarsi un poco (si veda il paragrafo successivo).

Tre sono gli obiettivi di politica territoriale e urbana che emergono da questi documenti:

- migliorare la forza, la diversità e l'identità dei centri urbani (e delle loro reti) come motori dello sviluppo territoriale;

- migliorarne l'accessibilità e l'integrazione territoriale all'interno dell'Unione;

- preservare e sviluppare la qualità e la sicurezza dei valori naturali e culturali dell'Europa e sviluppare un rapporto sostenibile fra città e campagna.

Nella Carta di Lipsia si colgono poi affermazioni e impegni molto rilevanti per quanto riguarda le politiche urbane. Vi si legge infatti, fra l'altro [European Council 2007, nostra traduzione]:

> - «Le nostre città non potranno adempiere alla loro funzione di motore del progresso sociale e della crescita economica come descritto dalla Strategia di Lisbona, se non si riuscirà a salvaguardare l'equilibrio sociale al loro interno e fra di esse, tutelando la loro diversità culturale e producendo alta qualità nel campo del disegno urbano, dell'architettura e dell'ambiente.
>
> - Tutti i livelli di governo – locale, regionale, nazionale, europeo – hanno una specifica responsabilità nei confronti del futuro delle nostre città. Per rendere realmente efficace questo governo multi-livello, dobbiamo migliorare il coordinamento delle politiche di settore e sviluppare un nuovo senso di responsabilità nei confronti di una politica integrata di sviluppo urbano.

[2]Ho definito da qualche tempo la coesione territoriale come "la dimensione territoriale della sostenibilità" (in aggiunta alle dimensioni tecnologica, comportamentale e diplomatica). Essa si articola nelle tre sottodimensioni dell'efficienza territoriale, qualità territoriale e identità territoriale (a loro volta scomponibili in ambiti più ristretti), che possono divenire i "criteri" per una analisi di impatto territoriale delle politiche europee (Camagni, 2004).

> - Una politica integrata di sviluppo urbano coinvolge attori esterni all'amministrazione e consente ai cittadini di giocare un ruolo attivo nell'orientare il loro immediato contesto di vita.
>
> - Questi strumenti di pianificazione orientati alla realizzazione … sviluppano una "visione" per la città; dovrebbero essere coordinati a livello locale ma anche a livello della città-regione e coinvolgere i cittadini e gli attori [3].
>
> - Un prerequisito rilevante per un uso sostenibile ed efficiente delle risorse è una struttura insediativa compatta, che può essere realizzata attraverso una buona pianificazione urbanistica e territoriale, prevenendo lo *sprawl,* e attraverso uno stretto controllo dell'offerta di suolo e dello sviluppo speculativo».

Si sottolineano in questi passi numerosi elementi cruciali per riformare veramente le politiche urbane. Innanzitutto la cruciale necessità che le città siano gestite in modo sostenibile – dal punto di vista ambientale, sociale ed economico – invertendo una tendenza, ormai superata in altri paesi, verso estese pratiche deregolative; la necessità di una nuova responsabilità pubblica in questo senso, e di una nuova *governance* multilivello; l'importanza di processi negoziali, e cioè partenariali fra pubblico e privato, e partecipativi, per il rilancio di una pianificazione territoriale moderna e innovativa; la necessità di un'ottica non municipale ma di area vasta per la pianificazione, a livello di regione urbana; l'importanza della qualità degli spazi pubblici, spesso sacrificati nel nostro paese alle esigenze di sviluppo, sia nei centri urbani che nelle periferie; e infine la cruciale rilevanza del tema della forma urbana, con il contenimento dei consumi di suolo, la densificazione e la compattezza dell'edificato, la lotta allo *sprawl* e alla utilizzazione del suolo per uno sviluppo non necessario.

L'Unione Europea mette a disposizione di queste precise strategie il peso dei suoi Fondi Strutturali e l'autorevolezza delle procedure imposte per poterne fruire. Ma da questo possiamo inferire che l'Unione abbia abbracciato irreversibilmente una strategia di sviluppo 'dal basso', attraverso l'intervento territoriale? Purtroppo non è possibile affermarlo, in quanto coesistono diverse visioni al suo interno, nonostante l'azione in favore di un approccio territoriale portata avanti dalla DG Regio e dal programma ESPON. Recentemente, un importante Rapporto di orientamento delle politiche europee, *Europe 2020* [European Commission 2010] viene nuovamente a gettare acqua sul fuoco delle aspettative territorialiste. Il Rapporto fornisce un'acuta descrizione del contesto internazionale in cui si colloca la strategia europea di uscita dalla crisi e di rilancio, e definisce in modo chiaro i tre pilastri di tale strategia (e alcuni progetti bandiera prioritari): "*smart, sustainable and inclusive growth*". Si tratta di tre linee strategiche integrate, ben articolate nei successivi progetti; ma una cosa colpisce: il territorio non è mai citato, né un approccio territoriale è mai proposto. Semmai, le politiche territoriali sono evocate come politiche di lotta alla povertà, con un ritorno indietro (a politiche di pura equità) decisamente preoccupante.

Anche a livello europeo occorre dunque continuare una battaglia ideale, scientifica e culturale.[4]

[3]Queste caratteristiche – integrazione intersettoriale, partecipazione e partenariato, visione condivisa del futuro – avvicinano il concetto di *integrated urban development policies* a quello di pianificazione strategica urbana.
[4]Si veda in questo senso anche: Barca 2009.

Operare attraverso il capitale territoriale

Il concetto di capitale territoriale è stato elaborato per la prima volta dall'OECD nel *Territorial Outlook* del 2001 [OECD 2001] e ripreso nel 2005 dalla Commissione Europea, come visto in precedenza. Esso comprende diversi e diversificati elementi quali: la localizzazione geografica dell'area, la sua dimensione; la disponibilità di fattori produttivi, clima, tradizione, risorse naturali; qualità della vita ed economie di agglomerazione prodotte dalle città, distretti industriali e reti di impresa che permettono di ridurre i costi di transazione; convenzioni, costumi e regole informali che permettono agli attori locali di lavorare insieme in condizioni di incertezza, o le reti di solidarietà, di assistenza e di collaborazione (capitale sociale); infine, sulla scorta di Marshall, 'qualcosa nell'aria', che possiamo chiamare il contesto o l'ambiente e che è il risultato di una combinazione di istituzioni, di regole, di pratiche, che rendono possibile creatività e innovazione [OECD 2001, 15].

In sintesi, il capitale territoriale può essere definito come un insieme di *asset* localizzati – naturali, umani, artificiali, organizzativi, relazionali e cognitivi – che costituiscono il potenziale competitivo di un territorio. Sulla base di una doppia dimensione, quella della materialità/immaterialità e quella della rivalità nell'uso (in cui si distinguono beni pubblici, beni privati e beni pubblici 'impuri') è possibile costruire una tassonomia dei possibili elementi del capitale territoriale [Camagni 2009a]. Raggruppando fra loro alcune classi, si possono distinguere: capitale infrastrutturale e insediativo, capitale naturale e identitario, capitale produttivo, capitale cognitivo, capitale sociale e relazionale.

Tutte queste componenti costituiscono i fattori su cui ogni territorio costruisce il suo ruolo nella divisione internazionale e inter-regionale del lavoro, la sua competitività e la sua attrattività nei confronti di imprese, professionalità e famiglie esterne all'area locale. Esse dunque devono essere accumulate nel tempo, conservate e protette, integrate e completate, valorizzate in modo responsabile, difese da possibili subitanee distruzioni, eventualmente riutilizzate e riorientate verso nuovi usi [Camagni e Capello 2009b].

Al di là delle componenti più tradizionali, date dalla dotazione di risorse, dalle infrastrutture, dal capitale produttivo e umano, sono le componenti di relazionalità e di *governance* che appaiono più rilevanti oggi e permettono il miglior utilizzo del capitale territoriale consolidato. Nell'uso del capitale naturale e del patrimonio culturale le componenti di *governance* possono evitare comportamenti opportunistici e di *free-riding* e consentire un uso assennato ed evolutivo del capitale identitario; nella costruzione del capitale cognitivo le componenti relazionali sono alla base di processi virtuosi di sinergia, apertura, crescita attraverso una "*related variety*" [Boschma 2005] o una "prossimità organizzativa e cognitiva" [Torre e Rallet 2005]; nell'attivazione del capitale urbano e insediativo entrambe garantiscono fiducia, partecipazione e cooperazione, capacità di costruzione di visioni condivise del futuro, disegno e realizzazione di progetti complessi.

Se tutto ciò è vero, sono le componenti di relazionalità e di *governance* che devono meglio e più profondamente essere valorizzate o costruite dalle politiche di sviluppo territoriale.

Il concetto di capitale territoriale può dunque essere utilissimo per costruire appropriate politiche di sviluppo, regionale e urbano, fondate su una valutazione e interpretazione approfondita sulla presenza di diverse tipologie di capitale in ciascun territorio, sulla possibile valorizzazione

delle risorse ancora non adeguatamente utilizzate, su un loro riorientamento, completamento, rafforzamento o utilizzo alternativo. Una iniziale valutazione attraverso indicatori territoriali a livello di province italiane è stata proposta recentemente [Camagni e Dotti 2010] al fine di evidenziare le specificità e l'estrema differenziazione delle condizioni territoriali nel Nord Italia. Si tratta di un programma di ricerca che viene oggi approfondito e allargato all'Italia intera al Politecnico di Milano con un finanziamento PRIN del Ministero dell'Università. Si presentano qui alcune tavole concernenti il capitale cognitivo, relazionale, ambientale e complessivo.

Figura 1.

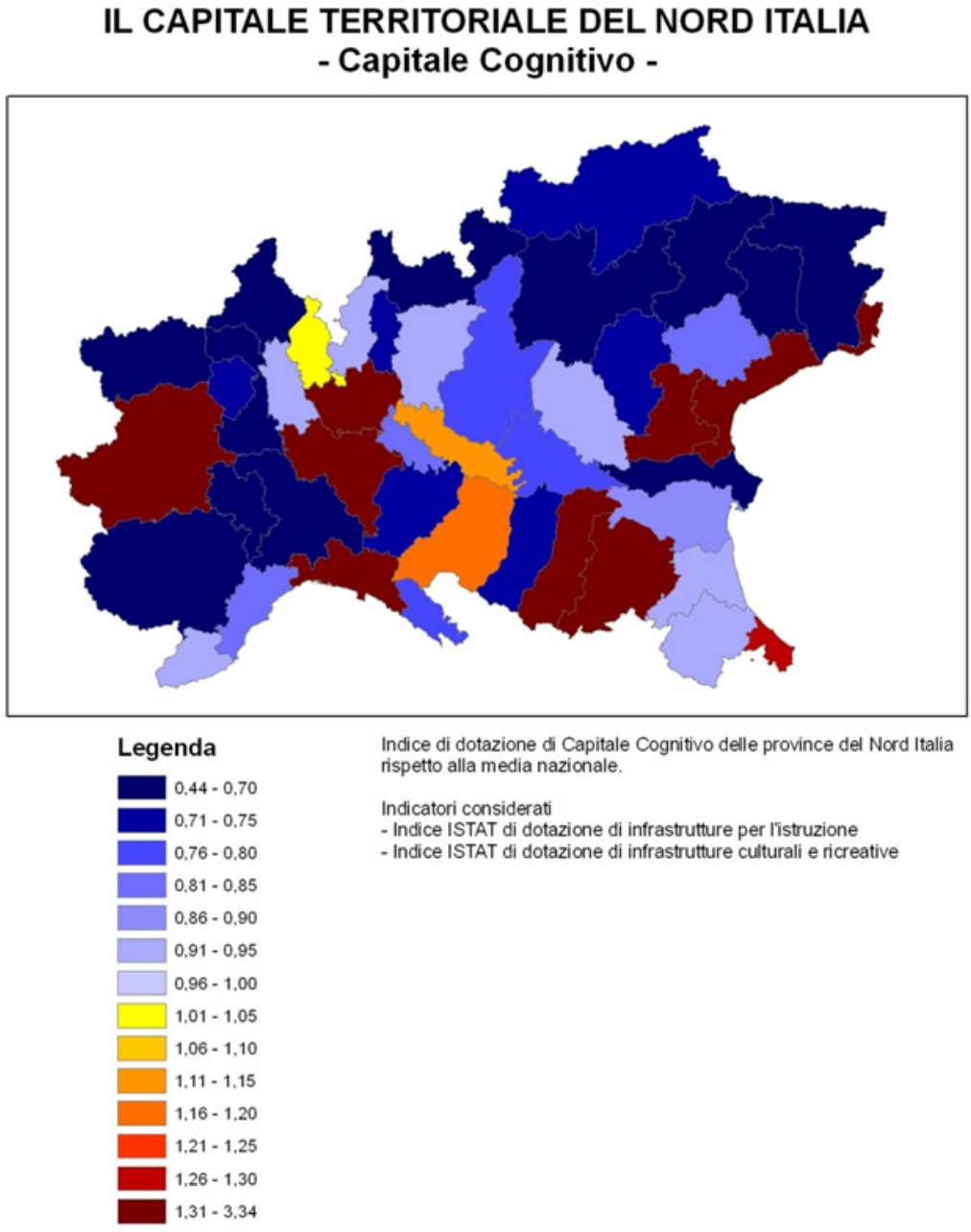

IL CAPITALE TERRITORIALE DEL NORD ITALIA
- Capitale Cognitivo -
Legenda
0,44 - 0,70
0,71 - 0,75
0,76 - 0,80
0,81 - 0,85
0,86 - 0,90
0,91 - 0,95
0,96 - 1,00
1,01 - 1,05
1,06 - 1,10
1,11 - 1,15
1,16 - 1,20
1,21 - 1,25
1,26 - 1,30
1,31 - 3,34
Indice di dotazione di Capitale Cognitivo delle province del Nord Italia rispetto alla media nazionale.
Indicatori considerati
- Indice ISTAT di dotazione di infrastrutture per l'istruzione
- Indice ISTAT di dotazione di infrastrutture culturali e ricreative

Figura 2.

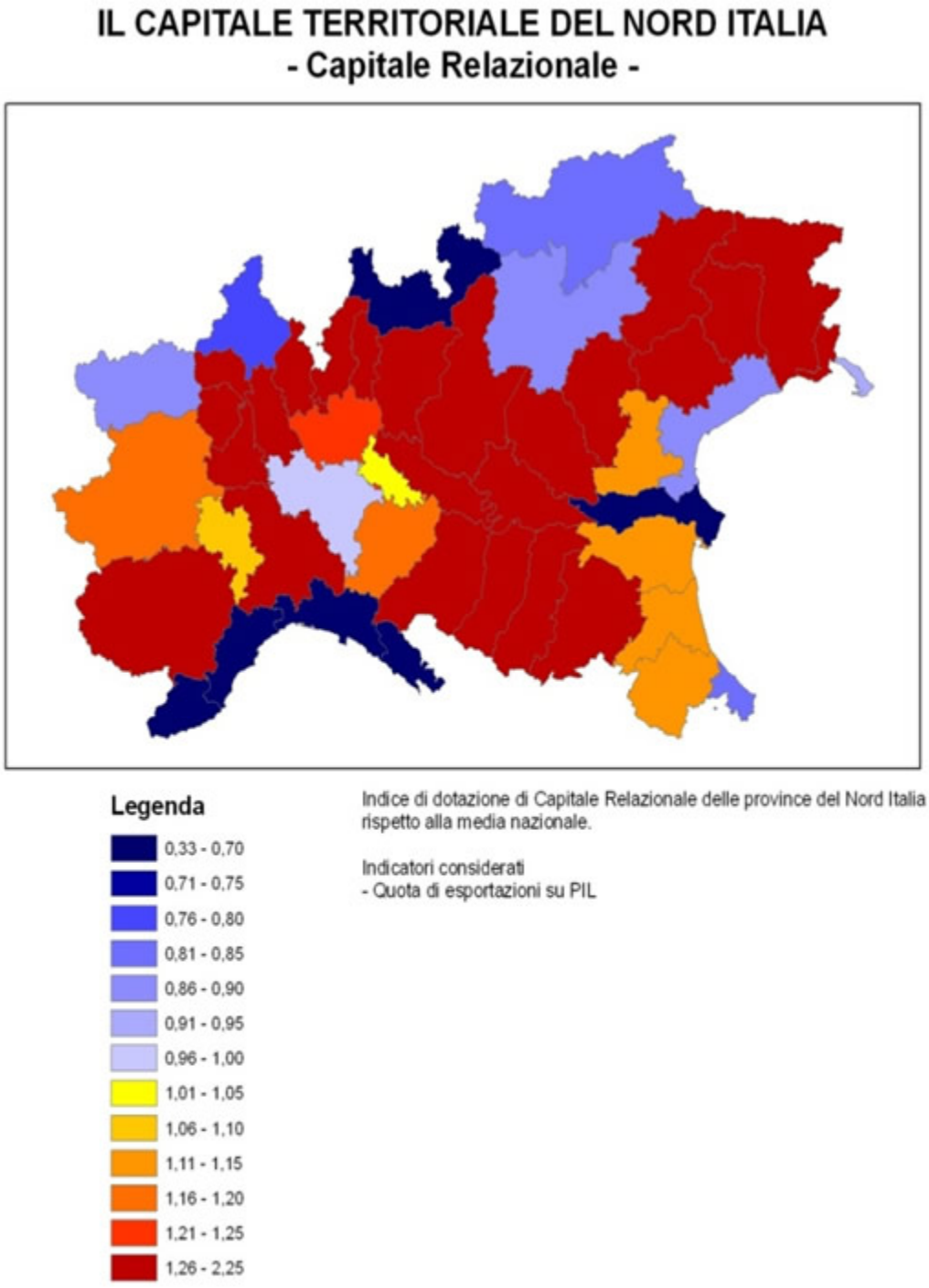

IL CAPITALE TERRITORIALE DEL NORD ITALIA
- Capitale Relazionale -
Legenda
0,33 - 0,70
0,71 - 0,75
0,76 - 0,80
0,81 - 0,85
0,86 - 0,90
0,91 - 0,95
0,96 - 1,00
1,01 - 1,05
1,06 - 1,10
1,11 - 1,15
1,16 - 1,20
1,21 - 1,25
1,26 - 2,25
Indice di dotazione di Capitale Relazionale delle province del Nord Italia rispetto alla media nazionale.
Indicatori considerati
- Quota di esportazioni su PIL

Figura 3.

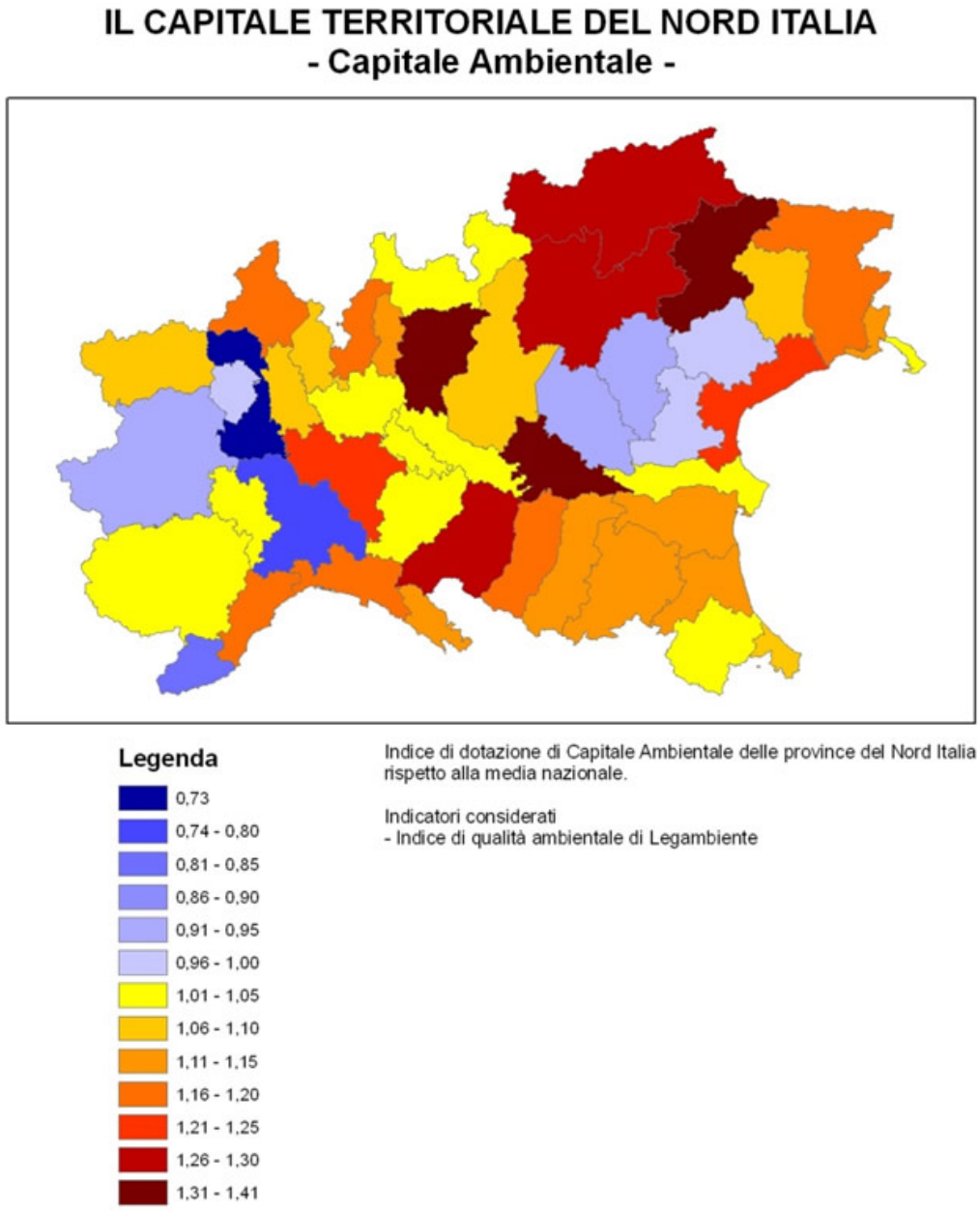
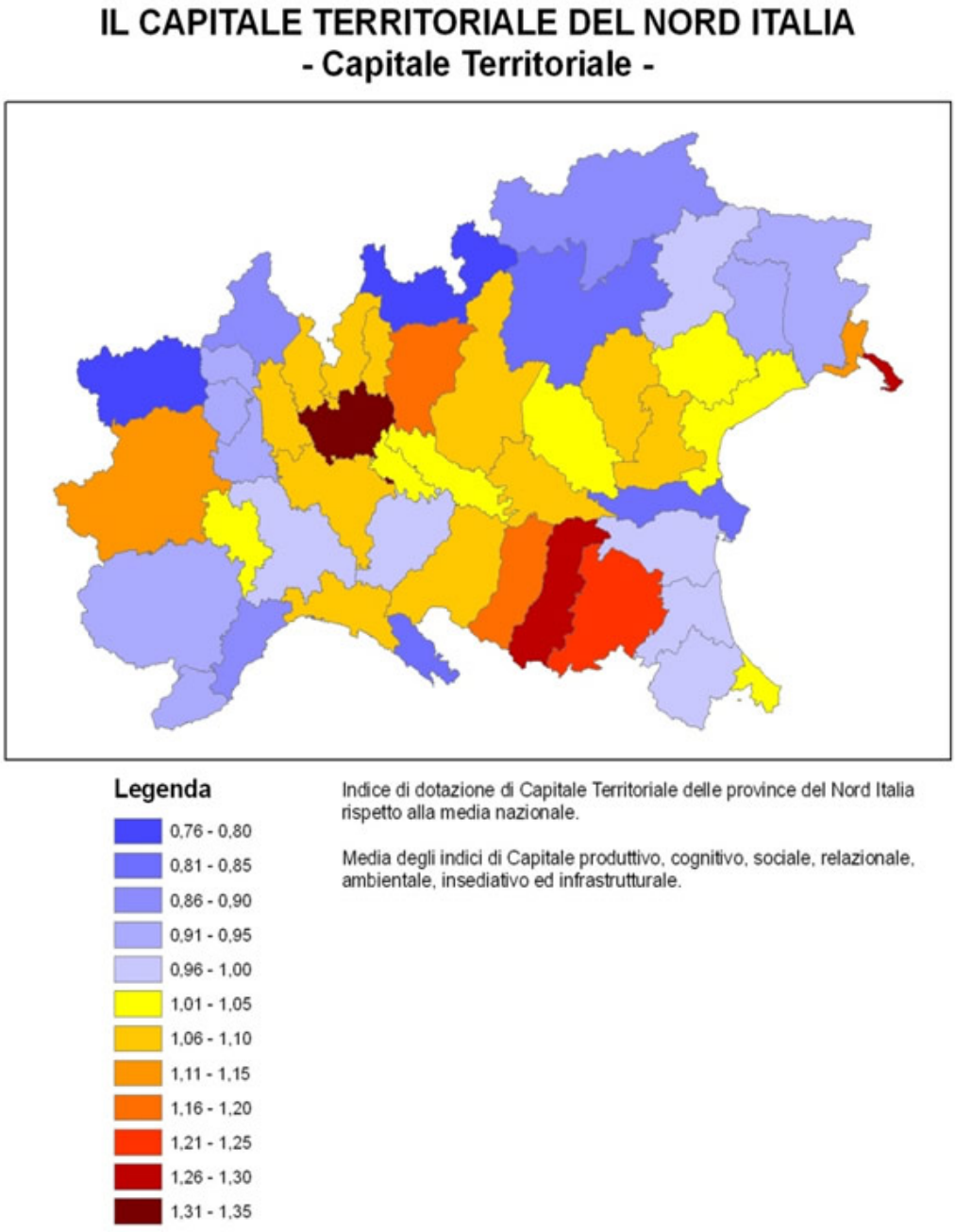

IL CAPITALE TERRITORIALE DEL NORD ITALIA
- Capitale Ambientale -
Legenda
0,73
0,74 - 0,80
0,81 - 0,85
0,86 - 0,90
0,91 - 0,95
0,96 - 1,00
1,01 - 1,05
1,06 - 1,10
1,11 - 1,15
1,16 - 1,20
1,21 - 1,25
1,26 - 1,30
1,31 - 1,41
Indice di dotazione di Capitale Ambientale delle province del Nord Italia rispetto alla media nazionale.
Indicatori considerati
- Indice di qualità ambientale di Legambiente

Figura 4.


IL CAPITALE TERRITORIALE DEL NORD ITALIA
- Capitale Territoriale -
Legenda
0,76 - 0,80
0,81 - 0,85
0,86 - 0,90
0,91 - 0,95
0,96 - 1,00
1,01 - 1,05
1,06 - 1,10
1,11 - 1,15
1,16 - 1,20
1,21 - 1,25
1,26 - 1,30
1,31 - 1,35
Indice di dotazione di Capitale Territoriale delle province del Nord Italia rispetto alla media nazionale.
Media degli indici di Capitale produttivo, cognitivo, sociale, relazionale, ambientale, insediativo ed infrastrutturale.

I consumi di suolo

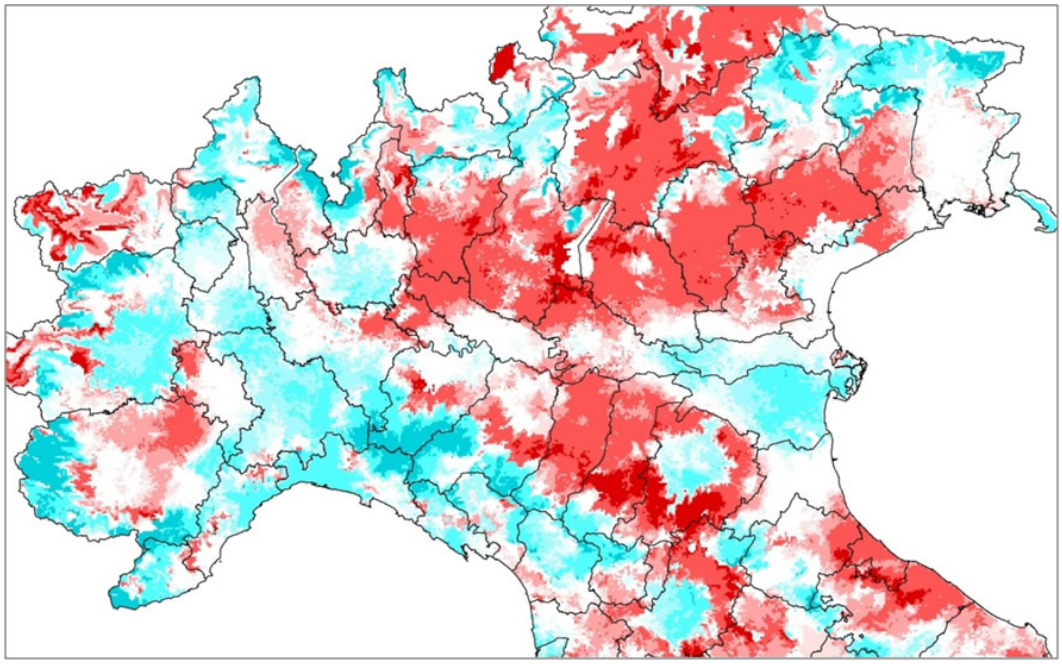
La crescita dei consumi di suolo nel nostro paese costituisce un problema ormai ben noto. Negato per molto tempo da parte di molte amministrazioni regionali e pervicacemente negato ancora oggi da parte degli interessi più direttamente coinvolti, è oggi meritoriamente misurato da un progetto congiunto INU – Politecnico di Milano e considerato attentamente anche a livello scientifico. La crescita insediativa a bassa densità, lo *sprawl* anglosassone, è stata da noi per lungo tempo considerata un non-problema dai teorici della 'città diffusa' e banalizzata nelle visioni sulla 'città infinita', ma viene sempre più criticata e osservata con preoccupazione dalle migliori analisi e le migliori pratiche di *policy*.

Queste tipologie di crescita infatti determinano un irreversibile aumento della mobilità, necessariamente su mezzo privato, generando congestione, inquinamento, consumi energetici rilevanti ed evitabili e un dannoso spreco di suolo; inoltre producono una riduzione, frammentazione e banalizzazione degli spazi aperti e del *continuum* agricolo e una omologazione del paesaggio suburbano; infine, spesso, si risolvono in una crescita della segregazione sociale [Camagni, Gibelli e Rigamonti 2002; Gibelli e Salzano 2006; EEA 2006].

La speranza che il processo di consumo di suolo si fosse ridotto negli anni 2000 rispetto agli anni precedenti - per effetto di una crescente coscienza dei problemi, di una oggettiva riduzione dei suoli ulteriormente urbanizzabili attorno alle grandi e medie città, della progressiva evidenza dei costi pubblici, per infrastrutture e servizi, e dei costi collettivi e individuali che esso implica – si è scontrata con evidenze oggettive del tutto diverse. Soprattutto la crisi fiscale dei comuni ha spinto verso un progressivo allentamento del controllo sull'uso dei suoli, anche in presenza della facoltà assegnata ai sindaci di utilizzare per differenti finalità gli oneri di urbanizzazione derivanti dall'espansione edilizia. Inoltre nel nostro paese è mancata decisamente una linea chiara dei governi, come è avvenuto in altri paesi, e anzi molte sono state le decisioni che andavano decisamente in direzioni opposte a quelle desiderabili (dal 'Piano casa' alla abolizione dell'ICI sulla prima casa).

Una rappresentazione oggettiva allarmante viene dalla costruzione di indicatori territoriali di 'potenziale demografico' (dato dalla popolazione raggiungibile da ogni micro-territorio ponderata per la distanza) [CAIRE 2009]: confrontando la tavola relativa agli incrementi 1991-2001 con quella degli incrementi 2001-2008 si ha una diretta percezione di non ci sia stato un decremento bensì una chiara accelerazione dei processi di urbanizzazione dispersa, vedi Fig. 5.

Figura 5.



Fonte: CAIRE 2009

Per una pianificazione rafforzata di area vasta

Risulta chiaro da quanto ora detto che la giusta risposta a questa accelerazione nei consumi di suolo non possa venire, nelle condizioni attuali, dalla pianificazione comunale, la prima ad aver avallato e accettato il disastro cui stiamo assistendo. E' ormai noto che i sindaci fanno quadrare i loro bilanci con gli oneri di urbanizzazione e i contributi di costruzione: come nel caso dei paesi arretrati, in presenza di una crisi fiscale dello stato delle dimensioni di quella attuale, si è obbligati a vendere il patrimonio di risorse locali (il suolo in questo caso) per generare reddito. Di qui l'attrazione fatale delle amministrazioni locali per lo sviluppo insediativo, al di là delle esigenze della domanda degli utenti potenziali.

Da questo stato di necessità, discendono due processi perversi che occorre al più presto interrompere. Innanzitutto, si capovolge il percorso logico "virtuoso" che procede dalla costruzione di una visione territoriale alla definizione di un piano e alla conseguente concessione di licenze edilizie coerenti con la visione iniziale, in favore di un percorso vizioso: dalla identificazione del budget necessario per equilibrare il bilancio alla matematica definizione dei mq da urbanizzare e al conseguente accordo negoziale col privato, con conseguente casualità e disordine territoriale.

In secondo luogo, ci si avvia alla negoziazione col privato in condizioni di debolezza: ogni comune e ogni sindaco da solo, anziché in accordo coi sindaci dell'area vasta. In presenza di forte asimmetria informativa rispetto al privato per quanto concerne condizioni di costo e di ricavo sul mercato immobiliare, anche per l'assenza di precise professionalità all'interno dei comuni – grandi e piccoli – i comuni ottengono molto meno di quanto potrebbero in termini di entrate da fiscalità immobiliare (si veda al proposito il prossimo paragrafo).

Solo un radicale cambiamento delle condizioni al contorno, soprattutto fiscali, potrebbe ridurre la propensione delle municipalità per lo sviluppo insediativo. Purtroppo la tendenza in questo senso non è delle più promettenti: la riforma della fiscalità locale con il cosiddetto "federalismo municipale" si è solo dovuta preoccupare di colmare, con una serie di nuove tasse locali e compartecipazioni a tributi nazionali, il vuoto che l'abolizione dell'ICI sulla prima casa, in concomitanza delle elezioni nazionali del 2008, ha generato nelle già fragili finanze comunali.

Invece, è soprattutto attraverso un rafforzamento della pianificazione di area vasta (realizzata anche attraverso una pianificazione intercomunale a carattere 'strutturale') che si può pensare di ribaltare le tendenze osservate nel passato. Ciò implica il rafforzamento di un ente che nella nostra legislazione è preposto, giustamente e naturalmente per le due dimensioni territoriali, a garantire l'equilibrio territoriale alla scala vasta intercomunale: la Provincia.

Questo possibile progetto - che andrebbe in direzione opposta alla tendenza della maggior parte delle legislazioni regionali, che hanno indebolito se non disarmato i poteri delle Province nei confronti dei Comuni – incontra tuttavia forti resistenze oggi, in due sensi principali.

Innanzitutto, da parte di chi nega ruolo e necessità stessa alle Province, per realizzare un risparmio pubblico che a ben vedere non ci sarebbe (perché i dipendenti pubblici difficilmente possono essere licenziati). Si tratta di una posizione assai superficiale a mio avviso, che emerge di tanto in tanto nel dibattito politico e che incontra sostenitori non solo fra i livelli istituzionali che sarebbero favoriti da questa prospettiva, quello comunale e quello regionale, ma fra esponenti stessi del *milieu* tecnico-culturale. Bene ha fatto recentemente Valerio Onida [2011] a confutare questa tesi stigmatizzandola come «la retorica dell'antipolitica».

Al contrario, occorre con forza affermare che la provincia è l'ente appropriato per la pianificazione territoriale di area vasta (e per "le politiche integrate di sviluppo territoriale", nell'espressione dell'Unione Europea): una funzione essenziale e riconosciuta a livello europeo, come abbiamo visto. La dimensione comunale è insufficiente a gestire fenomeni che hanno natura e impatti trans-territoriali; quella regionale è adatta alla funzione legislativa territoriale (all'interno di un forte quadro nazionale), ma non alla funzione gestionale.

La seconda resistenza alla pianificazione di scala vasta viene dagli approcci di *deregulation* urbanistica, o 'liberalismo attivo' nella versione della componente colta dei fautori dell'approccio deregolativo [Moroni 2007]. Si afferma al proposito che la pianificazione è strumento vecchio, nocivo in quanto uccide il libero gioco del mercato – il solo custode del 'bene' collettivo in quanto costruisce un ordine sulla base delle preferenze individuali e delle conoscenze disperse fra un grande numero di soggetti.

La tesi, così espressa in estrema sintesi, ha una sua solidità teorica rilevante, ma pecca di una fondamentale sottovalutazione proprio sul terreno della teoria economica. Si può infatti facilmente dimostrare, sulla scorta degli scritti dei grandi economisti liberali-liberisti dell'inizio del novecento, che il libero mercato, insostituibile allorché si tratta di decisioni sulla quantità/qualità/prezzo di beni, 'fallisce' come allocatore di risorse in campo territoriale; ciò per la presenza di irreversibilità (e il terreno urbanizzato è perduto alla naturalità), di esternalità (i vantaggi e gli svantaggi arrecati

agli altri soggetti dalle decisioni individuali non vengono presi in considerazione in un quadro di decisioni decentrate private), di beni pubblici (che non vengono per definizione forniti dal mercato), di pochi operatori o di operatori operanti in collusione implicita o esplicita (come è spesso il caso nel mercato immobiliare) [5]. Naturalmente ciò non significa che il mercato non serva, ma occorre integrarlo con un 'buon governo' e soprattutto con buone regole.

La rendita fondiaria in Italia: dalla fase di sviluppo alla crisi

Veniamo al terzo nodo che occorre sciogliere per pensare di poter realizzare un ordine territoriale efficiente e qualificato: quello della rendita fondiaria e immobiliare. Analizziamo l'andamento del settore immobiliare in Italia nell'ultimo quindicennio, che abbraccia, come sappiamo, un lungo periodo di prosperità dal 1996 al 2006 e un periodo di crisi successiva, cercando di individuare le tracce della presenza di rilevanti rendite fondiarie e immobiliari.

Nei due periodi considerati, il tasso di crescita complessivo delle transazioni e dei prezzi immobiliari (deflazionati e quindi da intendere come prezzi a euro costanti) è stato il seguente [fonti: Cresme e Agenzia del Territorio]:

Tabella 1. Fase I: il boom

1996-2006:	aumento dei prezzi medi degli immobili nelle grandi città:	+ 55,6%
	aumento dei prezzi degli immobili nella media città italiana:	+ 35,0%
1997-2006:	numero di transazioni	+ 57,0%

E' bene ricordare che in questo stesso periodo i costi di costruzione non sono aumentati in termini reali, grazie soprattutto al crescente impiego di manodopera immigrata, e che solo negli anni 2005-6 si è avuto qualche rialzo, non rilevante, nel prezzo di alcuni input come ad esempio il cemento. Ciò significa che si è verificato un vero e proprio boom nella profittabilità della filiera immobiliare, che produceva nel settore residenziale a costi variabili fra i 1.000 e i 1.200 euro/mq e vendeva, alla fine del periodo nelle periferie delle due città maggiori, a prezzi ben superiori ai 5.000 euro/mq.

Le transazioni, in questo periodo di forte espansione, sono aumentate considerevolmente, fino a raggiungere il milione all'anno nei primi anni 2000, e le ragioni di tale forte espansione sono da ricercarsi in fenomeni sia finanziari che reali. Da una parte, l'elemento più rilevante va individuato nella forte caduta dei tassi di interesse sui mutui a partire dal 1997, conseguente alla

[5] Il mercato – sia quello della mano invisibile di A. Smith e dell'economia classica; sia il dispositivo di allocazione delle risorse per tentativi e aggiustamenti di V. Pareto e di L. Walras, dell'economia neoclassica; sia infine quello di F. von Hayek del neoliberismo della scuola austriaca, che si fonda su un approccio cognitivo di massima utilizzazione della conoscenza diffusa – non conduce al miglior benessere collettivo; anzi, nel caso dell'economia territoriale, è fuorviante (Camagni 2008a). Lo stesso Hayek, diversamente da quanto fa Moroni, non sottovaluta certo questi aspetti allorché passa dalla critica alla pianificazione socialista dell'economia alla critica della pianificazione territoriale (Hayek 1960, p. 341, 349, 375).

fase di preparazione della moneta unica e alle conseguenti politiche economiche di rigore; esso ha consentito un forte aumento dell'accesso alla casa in proprietà, anche perché ha reso conveniente sostituire l'acquisto a debito all'affitto. In secondo luogo, la crisi delle borse seguita allo scoppio della bolla dei titoli legati alle nuove tecnologie informatiche a partire dal 2000 ha avvicinato molto risparmio al mercato immobiliare, e nello stesso senso ha operato il rientro di molti capitali detenuti da cittadini italiani all'estero, grazie allo "scudo fiscale" predisposto dal Ministro del Tesoro. Va aggiunto poi, per la parte 'reale', l'accesso al mercato immobiliare da parte di nuovi ceti produttivi, in particolare di immigrati regolari che sono andati a occupare fasce di mercato di minor valore.

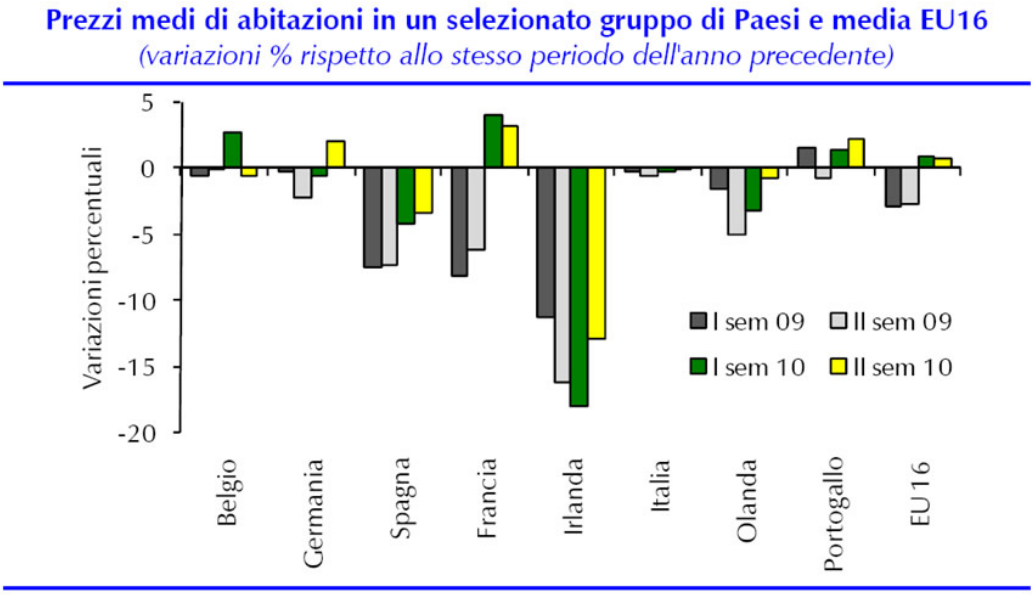
Tutte queste ragioni hanno determinato insieme una consistente e coerente crescita delle transazioni e dei valori.

Tabella 2. Fase II: la crisi

2006-2009:	andamento dei prezzi immobiliari, media città italiana:	-9%
	andamento delle transazioni, media città italiana:	-33,4%
1997-2006:	numero di transazioni	+ 57,0%

Il periodo di crisi, nel nostro paese, si caratterizza soprattutto per una caduta rilevante delle transazioni: il mercato si ferma ma, e questo appare strano, assistiamo a un disaccoppiamento dell'andamento dei prezzi rispetto alle transazioni. La caduta dei prezzi è stata infatti assai minore.

Figura 6.



Fonte: Eurostat.

Questo fenomeno caratterizza il mercato immobiliare italiano anche in un confronto internazionale [Fig. 6]. Osservando quattro semestri nei due anni in cui la crisi ha colpito più duramente, il 2009-2010, vediamo che nei due paesi in cui essa è stata più grave, manifestandosi con bolle immobiliari abnormi, e cioè in Irlanda e Spagna, si sono manifestate le più rilevanti riduzioni di prezzi che perdurano nei quattro semestri; ma queste riduzioni si sono manifestate anche in paesi con dinamiche precedenti simili alle nostre, come Francia e Olanda, e nella media dei paesi UE (occidentali). E' anzi possibile affermare che la riduzione dei prezzi nei primi due-tre semestri è stata la precondizione per un successivo, ancorché timido, rilancio.

In questo quadro, l'Italia si comporta in modo del tutto peculiare, con una tendenza alla riduzione dei prezzi continua ma molto limitata. Si tratta di un fenomeno che deve essere interpretato adeguatamente, in quanto rischia di rallentare fortemente la realizzazione dello stock invenduto presente sul mercato e di allungare conseguentemente i tempi di una possibile ripresa del settore.

Come possiamo spiegare questo paradosso di prezzi solo limitatamente decrescenti in un mercato con transazioni in picchiata e allungamento rilevantissimo dei tempi medi di vendita? Le ragioni sono molteplici:

1. - i bassi tassi di interesse che, seppure in limitato rialzo negli ultimi mesi, mantengono assai limitato il costo opportunità dell'invenduto per gli operatori;

2. - il forte indebitamente bancario del settore immobiliare, specie per i gruppi più grandi, garantito dai cespiti posseduti: un deprezzamento rapido di tali cespiti ridurrebbe il valore delle garanzie bancarie, facendo emergere possibili rilevanti perdite per il settore. Si preferisce dunque rifinanziare i debitori, evitando fallimenti rischiosi, e attendere condizioni migliori consolidando la situazione attuale del mercato;

3. - il livello rilevantissimo dei profitti incamerati nel precedente decennio d'oro, in presenza di una 'disattenzione' politica generalizzata per una adeguata tassazione delle 'rendite' emergenti;

4. - una struttura di mercato più vicino a un oligopolio collusivo che a una condizione di concorrenza: quest'ultima naturalmente più orientata alla flessibilità dei prezzi.

La situazione appare per molti versi simile a quella che John Kenneth Galbraith aveva individuato come responsabile della lunga durata delle depressione del 1929: una struttura dei mercati caratterizzata da diffuse condizioni di monopolio e oligopolio, che aveva determinato strategie di difesa dei prezzi a scapito della quantità prodotta, con effetti dirompenti assai più rilevanti sull'occupazione, e conseguentemente sulla domanda e la durata della crisi rispetto a una condizione ipoteticamente concorrenziale [Galbraith 1961]. E' certo che, nel caso del mercato immobiliare italiano, un rilancio della produzione sarà ritardato da questa condizione di alti prezzi, che non facilita il ripristino di condizioni normali di mercato.

In sintesi: nel periodo dello sviluppo, dei rilevanti margini di profitto per gli operatori e delle abbondanti rendite fondiarie e immobiliari si è perduta una occasione irripetibile per chiamare il privato a una contribuzione più rilevante in materia di fiscalità urbanistica e immobiliare. Oggi invece, in periodo di crisi, il settore si trova in una condizione precaria, con vasto invenduto e

attività di nuova costruzione assai limitata. Tuttavia non affrontare il problema strutturale, quello di una fiscalità troppo timida sui plusvalori emergenti dalla trasformazione e dallo sviluppo della città, sarebbe un grave errore, anche in considerazione della limitata caduta dei valori immobiliari.

Occorre rilanciare il messaggio lanciato dall'INU nel 1995 e successivamente caduto in larga misura nell'oblio: finanziare lo sviluppo e la qualificazione della città pubblica attraverso una più equa ripartizione fra pubblico e privato dei plusvalori emergenti dalla trasformazione della città privata.

La tassazione delle trasformazioni immobiliari: oneri di legge e procedure negoziali

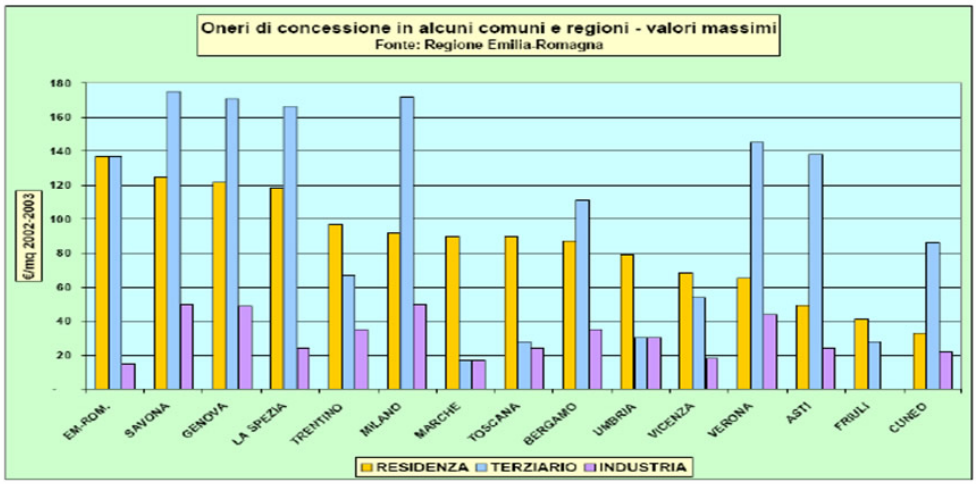
Le modalità con cui, a livello internazionale, i privati vengono chiamati a contribuire ai costi della rigenerazione e dello sviluppo della città sono assai varie; tutte intervengono soprattutto sulle trasformazioni immobiliari, laddove originano le domande di infrastrutture e servizi, ma originano pure rilevanti plusvalenze. Troviamo ovunque l'attribuzione al privato dei costi di infrastrutturazione; il conferimento di una parte delle aree trasformate per ospitare infrastrutture, verde e servizi; il pagamento di un contributo per la concessione del diritto a costruire (il *development permit* inglese), o una tassa per impatti ambientali e pubblici dell'edificazione (i nostri contributi sui costi di costruzione e gli *impact fees* americani); l'obbligo di realizzare edilizia sociale (nel Regno Unito, nei paesi scandinavi e in Germania); il contributo alla realizzazione di infrastrutture non pertinenti all'ambito di trasformazione (sempre nel Regno Unito) e il recupero da parte pubblica di una parte delle plusvalenze della trasformazione urbanistica privata (è tipicamente il caso spagnolo).

Ma a quanto ammontano, sul valore del costruito, questi prelievi pubblici? Una comparazione internazionale precisa è difficilmente realizzabile, ma vi sono alcune, rare valutazioni per quanto concerne l'Italia. Una indagine non recentissima di Rigamonti [2009] sulla Liguria e una indagine effettuata dalla Regione Emilia-Romagna, citata da Rigamonti, indicano che i valori massimi praticati in Italia per oneri di concessione edilizia sono forse adeguati a coprire i puri costi diretti della predisposizione di infrastrutture urbane minimali; non lo sono invece i valori mediamente imposti o i valori quasi irrilevanti che ancora è dato scoprire in talune realtà comunali.

Ma soprattutto l'imposizione urbanistica appare inadeguata a coprire nuovi (ma anche vecchi) oneri e impegni dei comuni: non solo per la costruzione ma anche la manutenzione delle infrastrutture urbane; per ridurre gli impatti ambientali dei nuovi insediamenti; per le nuove esigenze di tutela delle fasce deboli della popolazione, e segnatamente per l'edilizia sociale.

Se negli anni 2003-05 nelle principali città liguri gli oneri per l'edilizia residenziale si posizionano attorno ai 120 euro/mq, siamo sotto i 100 euro/mq a Milano, nelle Marche, Trentino e Toscana, e sotto gli 80 euro in regioni di medie città come l'Umbria, il Veneto. Questi valori medi incidono dal 5% all'8% sui prezzi di vendita di appartamenti di qualità medio-bassa, in zona subcentrale e in città di dimensione medio piccola senza particolari attrattive turistiche (prezzi compresi fra i 1.600 e i 2.400 euro al mq), ma le percentuali si abbassano al crescere e al moltiplicarsi dei valori immobiliari, come accade in città di maggiori dimensioni [Fig. 7].

Figura 7.



Oggi è in corso un aggiornamento dell'indagine comparativa citata da parte della Regione Emilia-Romagna. Emergono alcune (iniziali, non verificate) variazioni rispetto a quanto indicato in Fig. 4: per Milano i valori massimi per residenza, terziario e industria sono rispettivamente euro 244, 346 e 140; per Genova 140 per residenza e 83 per industria. Per il residenziale a Milano, gli oneri complessivi si collocano su una percentuale attorno al 5-7% del valore di mercato medio delle nuove costruzioni.

Il caso spagnolo appare assai rilevante e interessante a proposito della forma e della dimensione degli oneri urbanistici sulle trasformazioni urbane, in quanto in quel paese, oltre al fatto che i privati coprono l'intero costo delle infrastrutture di base, esiste un dettato costituzionale che obbliga l'amministrazione locale a recuperare parte del plusvalore creato nelle trasformazioni stesse [Romani 2002], attraverso *cesiones de aprovechamiento urbanistico* (cessioni di parte del suolo a fronte di sfruttamento di diritti edificatori). «*La comunidad partecipará en las plusvalias que genere la acciòn urbanistica de los entes publicos*» [art. 47 della *Constituciòn* del 1978].

Se in Italia il livello degli oneri tradizionalmente richiesto appare assai limitato, altrettanto è possibile in prima approssimazione affermare anche a proposito delle nuove procedure negoziali introdotte attraverso i cosiddetti "programmi complessi" o i "programmi integrati di intervento". Tali procedure infatti non garantiscono certo automaticamente il raggiungimento dell'obiettivo di una più equa compartecipazione del pubblico ai plusvalori realizzati con la trasformazione urbana. Sembra infatti che le resistenze verificatesi nel corso del precedente regime urbanistico permangano all'incirca immutate nel nuovo regime a carattere negoziale.

Un confronto diretto realizzato da chi scrive tre anni or sono fra gli esiti di procedure negoziate realizzate a Milano e a Monaco di Baviera non lascia dubbi al riguardo. Era emerso infatti un sostanziale sottodimensionamento comparativo degli oneri nel caso milanese che, in termini di incidenza sul valore del costruito, rappresentavano, nel caso di edilizia residenziale, da un terzo a un quarto di quanto ottenuto dall'amministrazione pubblica a Monaco di Baviera [Tabella 1 e Tabella 2] [Camagni 2008b].

Attraverso un nuovo schema di strutturazione delle negoziazioni fra pubblico e privato detto SoBoN (*Sozialgerechte Boden Nutzung* – "un uso del suolo socialmente equo"), proposto dalla Municipalità, discusso con gli operatori non senza forti contrasti e alla fine approvato dagli *stakeholder* urbani e dal Consiglio Comunale nel 1995/4, nello spirito di un partenariato pubblico-privato con attenta regia da parte del pubblico e regole ben chiare, è stato possibile in quella città raggiungere una distribuzione dei plusvalori della trasformazione che raggiunge, per la parte pubblica, il 30% circa del valore del costruito.

A Milano, pochi anni or sono, nel caso di un Programma Integrato di Intervento di ampie dimensioni, si raggiunge una percentuale assai più bassa: un 10% apparente, calcolato sui valori di mercato dichiarati dall'operatore e sovrastimato in quanto comprende la monetizzazione di standard per mancate cessioni di suoli, non comprese nel caso tedesco. Piccole rielaborazioni per correggere alcune sottovalutazioni evidenti di prezzi di mercato portano la percentuale indicata, sempre sopravvalutata, all'8%; tenendo conto di tale sopravvalutazione ma anche del fatto che gli oneri a Milano sono stati successivamente elevati, si giunge a una stima del 5-7%. Dunque a un livello pari a un quarto delle prestazioni pubbliche ottenute a Monaco.

In Italia, siamo dunque apparentemente ben lontani da una 'equa' ripartizione fra pubblico e privato dei plusvalori emergenti dalle trasformazioni urbane; una ripartizione che premia il privato, la rendita fondiaria, i consumi o una finanza di origine immobiliare a scapito dell'investimento pubblico sulla città.

Tabella 1

Bilancio economico di operazioni di trasformazione urbana

secondo il Modello SoBoN di Monaco di Baviera[Giulia1]

Quote sul valore di mercato		
	Caso A	**Caso B****
Oneri di urbanizzazione	4,23%	1,56%
Servizi pubblici	6,78%	8,81%
Edilizia sociale (costo per il priv.)	20,34%	17,00%
Totale prestazioni pubbliche	**31,35%**	**27,37%**
Incremento netto privato	43,23%	47,94%
Valore iniziale dell'area	25,42%	24,69%

Valore di mercato*	**100,00%**	**100,00%**

(*) Per valore di mercato si intende il valore di mercato degli immobili costruiti

(**) Il caso A è un caso medio, riportato ufficialmente; il caso B è un caso singolo concreto.

Tabella 2

Bilancio economico di un Programma Integrato di Intervento a Milano:

una rielaborazione

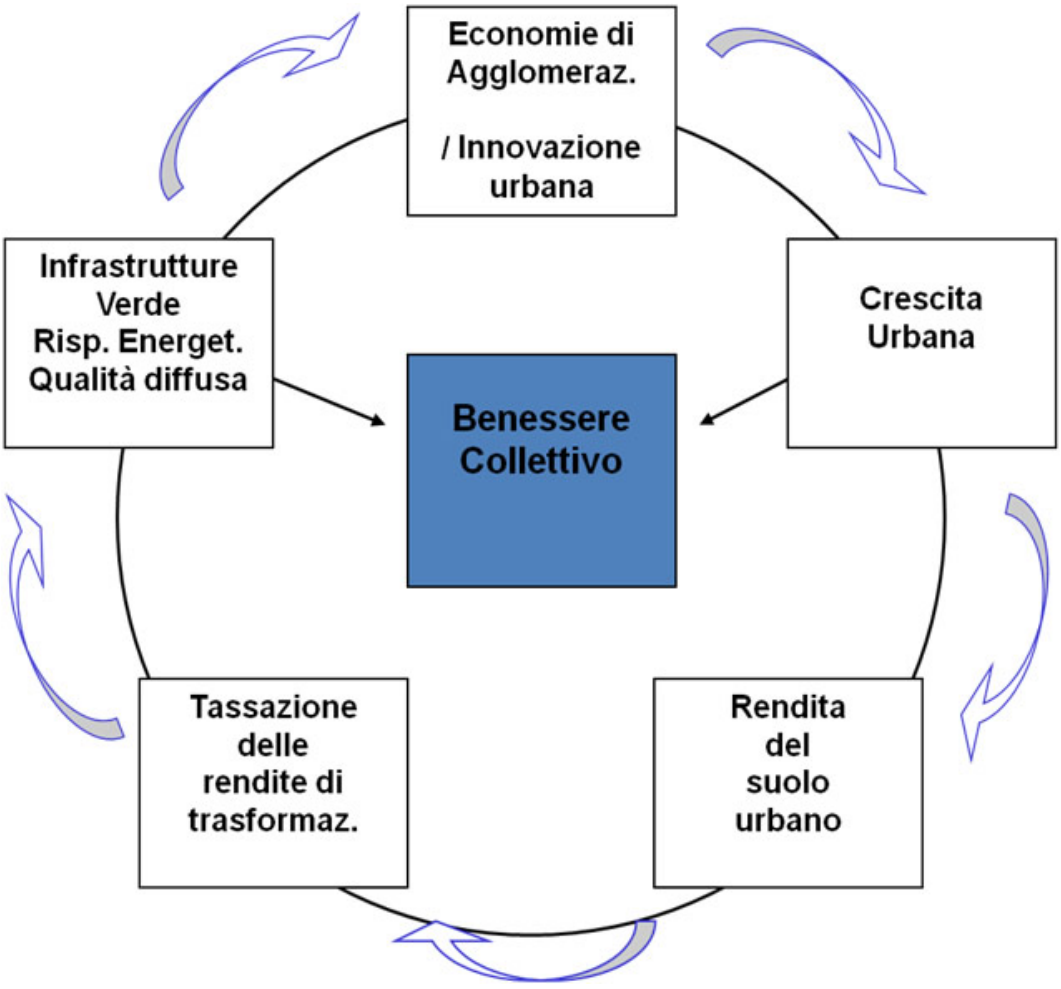
	Impostazione Ufficiale (%)	**Impostaz. corretta (*) (%)**
Oneri di legge	8,93	7,04
Opere aggiuntive	1,44	1,13
Totale prestazioni pubbl.	**10,37**	**8,17**
Costi di realizzazione	51,53	40,60
Oneri finanziari	3,00	2,35
Valore iniziale dell'area	**26,17**	**20,62**
Totale costi	91,07	71,74
Plusvalenza (margine)	**8,93**	**28,26**
Valore di mercato (ricavi)	**100,00**	**100,00**
Plusvalenza/Costi Tot. (tasso di profitto lordo)	**9,80**	**39,39**

(*) La correzione riguarda: 5.000 euro al mq per residenza anziché 3.500; 50.000 euro per i box anziché 30.000. Non si toccano gli oneri finanziari né i valori attribuiti a commerciale, ricettivo, residenza convenzionata, servizi.

Si tratta non solo di una condizione di iniquità, ma anche di larga inefficienza di lungo periodo. Si rinuncia nei fatti alla competitività, all'attrattività, alla sostenibilità e alla qualità della vita nelle nostre città, in una fase di globalizzazione in cui le decisioni di investimento delle imprese vengono effettuate su uno scacchiere internazionale e dunque in cui la 'lealtà territoriale' delle imprese italiane appare largamente ridotta o comunque 'condizionata' [Calafati 2009]: condizionata dall'efficienza dei contesti territoriali, dalla efficacia delle regole che governano le relazioni economiche e sociali, dalla lungimiranza delle amministrazioni pubbliche, locali e nazionali.

Quello della rendita fondiaria è un tema che sembra scomparso da tempo dall'agenda politica del nostro paese; si sono tassate, nel recente passato, le rendite finanziarie, ivi compresi i già ridottissimi interessi sui conti correnti, e non si sono né perseguite né finanche nominate le rendite fondiarie e i *capital gain* realizzati in misura amplissima all'interno della filiera immobiliare. Ripensare a un'equa distribuzione di tali plusvalori (non dei profitti imprenditoriali dei *developer* ma delle rendite) fra pubblico e privato deve divenire oggi una priorità "politica", se si vuole riavviare il circuito virtuoso della crescita, urbana e complessiva, del paese [Fig. 8] [6].

Figura 8. Il circuito virtuoso della rendita urbana



Conclusioni

La riflessione che qui si è presentata concerne tre nodi fondamentali che il sistema-paese deve affrontare e sciogliere in modo positivo, tre nodi variamente intrecciati e interconnessi:

[6] Al proposito occorre contestare una obiezione che viene talvolta proposta: che un aumento dell'imposizione fiscale possa scaricarsi su un aumento dei prezzi degli alloggi, con conseguente danno per i cittadini e in particolare di quelli meno abbienti. Qui la teoria economica urbana è chiara: una traslazione sui prezzi avviene solo nel caso delle localizzazioni marginali del comune marginale; in tutti gli altri casi è la maggiore domanda che determina il prezzo, in presenza di una curva di offerta relativamente rigida.

1. - il nodo del rilancio di una politica di investimento sulla qualità e l'efficienza delle nostre città, che rappresentano le precondizioni non solo per la competitività del paese ma per il benessere complessivo dei cittadini;

2. - il nodo del rilancio della pianificazione di scala vasta, appoggiata su istituzioni intermedie (come, perché no?, le attuali province e le possibili città metropolitane), al fine di pervenire a una crescita territoriale più equilibrata ed evitare la piaga della dispersione insediativa e degli inutili consumi di suolo;

3. - il nodo di un'equa distribuzione fra pubblico e privato dei plusvalori emergenti dalle trasformazioni urbane, al fine di poter finanziare gli interventi di ricapitalizzazione delle città e della manutenzione straordinaria del territorio.

Come si vede, si tratta di tre nodi interconnessi, che richiedono per essere efficacemente affrontati una riforma profonda della *governance* territoriale da realizzarsi attraverso una sorta di patto fra *policy maker* onesti e lungimiranti, pianificatori coraggiosi, operatori moderni, cittadini esigenti, intellettuali e professionisti rigorosi: per rilanciare il circuito virtuoso della qualità della città e del territorio.

Bibliografia

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

Barca F. 2009, *An agenda for a reformed cohesion policy*, Report to Commissioner for Regional Policy, Bruxelles, aprile.

Borri D. e Ferlaino F. 2009 (cur.). *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*, Milano: F. Angeli.

Boschma R. 2005, *Proximity and Innovation. A Critical Survey*, vol. XXXIX, «Regional Studies», 1, 61-74.

Bramanti A. e Salone C. 2009 (cur.), *Lo sviluppo territoriale nell'economia della conoscenza: teorie, attori, strategie*, Milano: F. Angeli.

Calafati A. 2009, *Economie in cerca di città*, Roma: Donzelli.

Camagni R. 2004, *Le ragioni della coesione territoriale: contenuti e possibili strategie di policy*, «Scienze Regionali», 2, 97-112.

- 2008a, *Le ragioni del piano: perché il divorzio fra liberalismo e pianificazione è insostenibile*, vol. VII, «Scienze regionali – Italian Journal of Regional Science», 1, 101-122.

- 2008b, *Il finanziamento della città pubblica*, in Baioni M. 2008 (cfr.).

- 2009a, *Per un concetto di capitale territoriale*, in Borri D. e Ferlaino F. 2009 (cfr.).

- e Capello R. 2009b, *Competitività e capitale territoriale: dalla concettualizzazione a una analisi empirica*, in Bramanti A. e Salone C. 2009 (cfr.).

- e Dotti N. 2010, *Il sistema urbano*, in Perulli P. e Pichierri A. 2010 (cfr.).

Camagni R., Gibelli M.C. e Rigamonti P. 2002, *I costi collettivi della città dispersa*, Firenze: Alinea.

European Commission 2005, *Territorial State and Perspectives of the European Union, Scoping Document and Summary of Political Messages*, Bruxelles, maggio.

- 2009, *Sixth Progress Report on economic and social cohesion*, Bruxelles.

- 2010, *Europe 2020*, Report to the EU Parliament, Bruxelles, marzo.

European Council 2007, *Leipzig Charter on Sustainable European Cities*, Bruxelles, maggio.

European Environmental Agency (EEA) 2006, *Urban sprawl in Europe: the ignored challenge*, Copenhagen.

Gibelli M.C. e Salzano E. 2006 (cur.), *No sprawl*, Firenze: Alinea.

Galbraith J.K. 1961, *The great crash 1929*, Gretna: Pelican Pub.

Hayek F. A. 1960, *The constitution of liberty*, Londra: Routledge & Kegan Paul.

Moroni S. 2007, *La città del liberalismo attivo*, Novara: Città Studi Edizioni, De Agostini.

OECD 2001, *OECD Territorial Outlook*, Parigi.

Onida V. 2011, Le province sono davvero inutili o è la retorica dell'antipolitica?, «Corriere della Sera», 23 luglio 2011.

Perulli P. e Pichierri A. 2010 (cur.), *La crisi italiana nel mondo globale: economia e società del Nord*, Torino: Einaudi.

Rigamonti P. 2009, *Revisione della disciplina degli oneri di concessione edilizia – Prime ipotesi di lavoro*, Rapporto per la Regione Liguria, Dipartimento Pianificazione Territoriale Paesistica e Ambientale, aprile.

Romani A. 2002, *La fiscalidad de las operaciones inmobiliarias: los sistemas de actuaciòn unbanìstica*, presentazione alla Universitat Menendez Pelajo, Santander, 16 settembre 2002.

Torre A. e Rallet A. 2005, Proximity and Localization, vol. XXXIX, «Regional Studies», 1, 47-59.

World Bank 2009, *World Development Report*, Washington.

La cultura della terra. Crisi del sapere e del mestiere

Pier Luigi Cervellati

Abstract

Landscape, territory and environment represent a “common good”. They are common heritages belonging to all. In this age of dramatic cultural and economic change, planning land regeneration should be the focus of field research. There is a close link between heritage dismantling, which represents a threat to our identity as well, and collective impoverishment; this cognition - concerning theoretical knowledge and planning practice as well as the modern way of living in the city is lost. The loss of the common good marks the beginning of a crisis which, rather than being economic, regards civilization and democracy. It is not easy to imagine sustainable negative growth, especially in this period. Not to be thought in the sense of pauperism, rather as a way of saving, recovery and above all as regeneration of the territory.

La situazione è nota. C’è la crisi. E venti anni di spreco del territorio e di surplus edilizio. Grande crisi: economica-finanziaria, occupazionale e culturale. Crisi anche per l’indebitamento pubblico. Oggi come ieri – quando c’erano altre crisi, forse meno gravi - s’invocano “misure per la crescita”. Programmi di sviluppo. E in Italia si ripetono, come un mantra, le solite formule per progredire economicamente: grandi opere e edilizia da costruire ovunque. Sulle montagne e dentro il mare. Mattone & cemento, quali toccasana. E’ indubbio che l’edilizia sia un motore che ha inciso e non poco sulla nostra economia. In particolare sul benessere individuale. In un paese come l’Italia da secoli con penuria di abitazioni, la produzione edilizia, (principalmente privata) dal dopoguerra a oggi ha consentito all’80% della popolazione di diventare proprietaria dell’alloggio in cui vive. Senza risolvere il problema della casa per i giovani, i ceti sociali più poveri e provocando un’espansione delle periferie che ha distrutto il significato stesso di città.

Sulle grandi(?) opere l’Italia registra un clamoroso fallimento. Sarebbe opportuno sfatare il mito d’interventi miracolosi per soddisfare l’imperativo dello sviluppo economico: la rete autostradale (largamente incompleta, si pensi alla Salerno/Reggio Calabria) ha fatto ritardare l’ammodernamento (assai parziale) delle ferrovie, le quali a loro volta sono peggiorate con abbandoni gravi, specie al sud o nelle città dell’Appennino dove, quando c’è, è ancora quella del primo novecento. Centinaia di chilometri non sono elettrificati. E le ferrovie regionali, dove funzionano, sacrificano le esigenze dei pendolari. E’ aumentata la congestione del traffico, non solo urbano, con conseguenti inquinamenti e mortali incidenti.

Il patrimonio di tutti

Il disfacimento delle città, la distruzione del paesaggio, il disastro del traffico, il dissolvimento delle risorse e la dispersione dell’urbanizzato, la desolazione degli alloggi invenduti, la dismissione delle attività produttive per far spazio a nuove case, a nuove strade (a uso privato e a manutenzione pubblica), contribuiscono in misura rilevante ad aumentare il disavanzo economico di tutte le amministrazioni pubbliche. Senza contare gli sprechi, lo scialo di pubblico denaro per opere la cui validità “strutturale” e ambientale non è stata mai dimostrata. Opere lesive della stessa democrazia. Non c’è solo il famigerato Ponte sullo Stretto; la TAV in Val di Susa al pari del MOSE a Venezia,

per non citare faraoniche sedi regionali, nuove stazioni ferroviario/commerciali, trasformazione dei centri storici in shopping center, false metropolitane e strampalati "passanti", assi di penetrazione, rotonde, etc. (opere imposte anche quando la maggioranza delle popolazioni interessate è contraria) daranno forse lavoro, garantiscono tangenti e movimenti di denaro. Il risultato è noto: progressiva crescita del debito pubblico; clamorosi ritardi, abbandoni o sospensione dei lavori: risultati spesso disastrosi per l'ambiente. (Si dirà: queste grandi opere si fanno in tutti i paesi moderni. Ed è vero. Con una qualità diversa, con costi minori, con meno scandali e taglieggiamenti e con obiettivi non clientelari e in particolare, con una programmazione di lungo periodo che tende a diminuire lo spreco).

Carlo Donolo [2011] in "Italia Sperduta" si chiede se uno o due decenni saranno sufficienti per

> «riportare l'Italia alla decenza o in prossimità di standard europei per quanto riguarda: ricerca scientifica / formazione universitaria / vivibilità urbana e risanamento di centri storici / riforme scolastiche / bonifica di aree e fonti di rischio ambientale, industriale, etc.».

Le misure invocate, la ripresa dell'attività edilizia, favoriscono la finanza, ma provocano malessere urbano e crescita del debito pubblico.

E' dimostrato. Più cresce il disavanzo dei bilanci pubblici più si erode il bene comune.

Per chi fa il mio mestiere, il bene comune, il patrimonio che appartiene a tutti, è rappresentato dall'insediamento urbano – non solo storico - e dal territorio nella sua valenza paesaggistica e ambientale. La vivibilità urbana e territoriale dovrebbe costituire un traguardo prioritario, non solo per chi fa il mio mestiere.

La cultura della terra. Crisi del sapere e del mestiere

La terra ha una matrice naturale che si rapporta, conforma, trasforma ed evolve in base alla sua stratificazione e mutazione; in particolare al rapporto che si stabilisce nel corso del tempo fra il luogo e la società che lo vive. Paesaggio, territorio, ambiente rappresentano un "bene comune". Sono patrimonio di tutti nel senso di appartenenza e di convivenza.

Territorio paesaggio e ambiente sono le voci di un disegno unico. Non sono suddivise in settori che conducono a diverse discipline, ma sono tenute insieme da un quadro conoscitivo e progettuale con l'ambizione di produrre un'azione di governo condivisa e consapevole. Le decisioni hanno effetto sui diversi aspetti che concorrono alla costruzione dell'habitat. Il paesaggio non è un tema specialistico o una procedura amministrativa, bensì è l'espressione consolidata dell'arte di stare e governare il territorio di una comunità, di una società. Per questo è importante conoscere le regole profonde che hanno portato alla sua definizione, conformazione, per organizzare al meglio la sua manutenzione, il recupero/ripristino, o la trasformazione consapevole. Per pianificare – in un'epoca di drammatici mutamenti economici e culturali, la "rigenerazione" del territorio dovrebbe costituire il perno della ricerca operativa.

Gli urbanisti italiani fin dalla loro origine moderna considerano la terra come uno "spazio" da suddividere (una volta, secondo regole e norme, funzioni e prospettive) oggi in due polarità: il

pieno e il vuoto, il dentro e il fuori, l'urbanizzato e l'urbanizzabile. Lo spazio (in questa fase di crescente crisi cognitiva) è diventato un contenitore di metri cubi, "urbanizzabile" all'infinito. Il sapere tecnico è soprafatto dall'ansia di urbanizzare. La cultura della terra è così annullata nella progressiva crisi di conoscenza, di sapere e mestiere. E di democrazia.

La politica, l'economia delle immobiliari e dei cementieri, in società anonima o cooperativa, ha contribuito ad aggravare la crisi di conoscenza che s'intreccia con la crisi economica. L'urbanista è diventato, forse inconsapevole responsabile di tendenze e soluzioni perniciose. Soluzioni in cui il patrimonio di tutti – il territorio – tende a essere SpA, privatizzato. Come altri beni comuni.

Gli economisti con lo sguardo rivolto alla società evidenziano come lo stato dei beni comuni definisce la ricchezza/benessere di una comunità. Lo stato di benessere o di malessere, dipende da due fattori correlati: gli assetti istituzionali e la classe dirigente che a loro volta, quando funzionano, sono beni comuni. La partecipazione democratica alle scelte strutturali e di assetto del territorio.

Chi fa il mio mestiere aveva scelto, ormai mezzo secolo fa, gli standard quale bandiera di benessere, di qualità urbana. La "tragedia" tutta italiana degli standard – rimasti sulla carta o monetizzati per finanziare altre attività – è nettamente percettibile. La loro assenza o clamorosa insufficienza incide sulla convivenza urbana. La dissolve nello sprawl.

«Non vi sono stati investimenti, né cognitivi né finanziari, a impedire il veloce degrado del territorio e della vivibilità urbana» [Donolo 2011]. Non c'è stato un progetto urbanistico (un piano paesaggistico o ambientale o urbano rigeneratore) attuato senza stravolgimenti e varianti peggiorative. Non c'è stata alcuna proposta progettuale o giuridica tesa ad arginare il degrado del territorio che si riflette ovviamente anche nelle istituzioni amministrative e universitarie. Le nuove leggi di assetto urbano e territoriale approvate da quasi tutte le Regioni, modificando vecchi acronimi e introducendo fra le righe la bacchetta magica (tuttora illegittima) della perequazione, hanno sì incrementato l'elaborazione di guide e piani, strategici o strutturali, territoriali o particolareggiati, attuativi o operativi, ottenendo solo altra cementificazione del territorio; contribuendo solo a privatizzare sempre più il patrimonio di tutti e quindi ad allargare il debito pubblico. L'arricchimento privato determinato dalle nuove leggi regionali e dai pessimi piani strutturali e/o strategici, dagli strampalati strumenti urbanistici, hanno prodotto un immiserimento pubblico in una tragicomica rincorsa fra oneri, strategie di aggiramento, inflazione e rendite da debito pubblico.

Il debito pubblico e la crisi della partecipazione democratica

Si costruisce meno, non si vende quasi nulla mentre aumenta il debito pubblico. Causa (si sostiene) della crisi, alla cui soluzione, si ripete, possono contribuire le grandi opere e soprattutto la produzione di nuove costruzioni.

70 milioni di metri cubi di cemento & mattone, previsti, o in fase di realizzazione a Roma, 35 milioni a Milano, grattacieli multipli a Torino come nelle aree dismesse di Sesto San Giovanni; a Catania, ma non solo, trionfa la perequazione ovvero la previsione di milioni di metri cubi. Tutte le città hanno approvato piani con ingiustificati aumenti di volumetria. Per ottenere oneri di

urbanizzazione, si giustifica. Oneri da spendere (per il 75%) in altri servizi non inerenti la qualità urbana. Il governo promuove condoni, "piani casa" "grandi opere" allettando i privati a investire, a promuovere lo sviluppo. Così l'invenduto aumenta come diminuisce il valore delle stesse case. Si pagano mutui per valori inferiori a quelli in essere al momento della stipula del mutuo stesso. Lo spreco edilizio ha un costo elevatissimo che incide negativamente quanto pesantemente sui bilanci pubblici. Cose note.

Perché il (mal)governo del territorio non fa più notizia? In una fase di crisi non solo economica, la svendita della città e del territorio non accende dibattiti. Solo lo scandalo sembra interessare gli stessi addetti ai lavori. La perdita del bene comune con tutte le conseguenze – anche economiche – dovrebbe inquietare tutti. Il *black out* culturale deriva da una sottovalutazione del disastro in essere e dalle difficoltà di manifestare il proprio dissenso. Negli anni della cosiddetta prima repubblica, c'erano anche esempi virtuosi di città in cui si riteneva la pianificazione metodo corretto di governo. Si riteneva che il partito del mattone e del cemento non fosse così trasversale come lo è stato nell'ultimo decennio. Sono passati pochi anni da quando uno sciagurato disegno di legge stava per essere approvato (quasi all'unanimità): le amministrazioni pubbliche e la proprietà privata dovevano avere le stesse prerogative nel governare il territorio mediante il sistema della perequazione. Un disegno condiviso da quasi tutti i partiti e messo in atto in sordina: il territorio, la città e il paesaggio sono messi in vendita. Diventano patrimonio individuale.

Mercificando gli standard in cambio di metri cubi di mattone e del cemento, si cancella la vivibilità di una città. Si distrugge il senso di appartenenza a un luogo. Si è persa la cognizione culturale dello stretto legame fra smantellamento del patrimonio che rappresenta l'identità di ciascuno di noi e impoverimento collettivo; tra crisi cognitiva – del sapere e del mestiere – e modo di vivere la città e il territorio. La perdita del bene comune segna l'inizio di una crisi che prima di essere economica, è di civiltà. Di democrazia. (Ciò che sta succedendo in Val di Susa è inquietante. Con le forze armate si vogliono seppellire le ragioni di una protesta popolare).

La decadenza di Palermo – racconta Leonardo Sciascia – iniziò quando i nobili non riuscirono più a mantenere i loro sontuosi – sempre più ricchi – palazzi. La manutenzione della vivibilità urbana – intesa quale risorsa comune, irrinunciabile per restare in possesso della città – è intaccata da due fattori. La democrazia sempre più limitata. I cittadini non possono e non devono interloquire nei "processi decisionali" imposti da chi dovrebbe governare il territorio. Il degrado che favorisce l'aumento del disavanzo economico dell'amministrazione pubblica. La città che si espande, si disperde nel territorio, distrugge l'agricoltura e l'ambiente, ha costi di gestione (e quindi di manutenzione) tali da impedirne il suo funzionamento. La grande opera che spesso distrugge l'ambiente, non è mai inserita in quel processo di manutenzione o di rigenerazione che rappresenta la vera grande opera mai riuscita a realizzare.

L'imperativo categorico della crescita – per quanto concerne "Grandi Opere" e nuova edilizia, "costi quel costi" – dovrebbe rientrare nella prospettiva di una nuova –"buona" – economia. La "buona" economia non è quella che si è sviluppata nell'ultimo trentennio e che ha portato alla crisi attuale. Crisi definita dagli esperti, strutturale e non congiunturale. Crisi che porta ad accelerare i processi, avviati da molto tempo, causati dall'esaurimento delle fonti energetiche naturali e dal rallentamento della produzione nel mondo cosiddetto occidentale. Crisi, difficile da superare se continuano lo spreco, il consumo del territorio, il disfacimento delle città.

In urbanistica ciò significa convivialità: ricerca di una qualità della vita che richiede quella sussidiarietà fra le persone presente nell'organizzazione urbana del passato. Nessun rimpianto "dei tempi che furono". Bisogna essere consapevoli di una maggiore austerità. Lo diceva ieri Berlinguer, lo dice oggi Benedetto XVI.

Ritornare ad amare la terra, prendersene cura e manutenerla. Il ritorno all'agricoltura non significa solo evitare disastri, smottamenti e frane causate dall'abbandono: il ritorno all'agricoltura è anche lavoro.

L'amore per la terra può far scaturire fonti innovative di investimento e di occupazione: l'energia solare, le "biomasse" prodotte dal bosco …. La "terziarizzazione" degli addetti all'agricoltura (brutta parola, come globalizzazione, ma di opposto significato)… la terziarizzazione dell'agricoltura può produrre benefici occupazionali e ambientali.

Non è sufficiente affermare il risparmio energetico o il minor consumo di territorio per ottenere la discontinuità con il passato; con il prima e il dopo le nuove leggi urbanistiche regionali che hanno mantenuto obiettivi e prassi dello sviluppo apostrofandolo con una "sostenibilità" tutta da dimostrare. Una pianificazione del territorio alternativa a quella in essere presuppone una diversa economia. E qui la questione si fa complicata. Non è facile ipotizzare (specie in questo momento di crisi) una decrescita economica "felice". Non in senso pauperistico, bensì un'economia intesa come risparmio, come recupero, soprattutto come rigenerazione del territorio.

Bibliografia

Donolo C. 2011, *Italia sperduta: la sindrome del declino e le chiavi per uscirne*, Roma: Donzelli.

Territori di progetto nella programmazione regionale

Sergio Conti
Carlo Salone

Abstract

Over the two last decades, the regional policies have increasingly met the need to foster the economic competitiveness of regional and local economies, in order to face globalisation challenges. However, these actions have privileged the direct competition, oriented to catch investment and consumption flows by improving the regional/local attractiveness, than the indirect one, which is based on the social and institutional interplay involving the regional/local actors.

The increasing relevance of the indirect competition brings back on stage the public sector, namely the various levels of territorial government. Yet, the most successful experiences in Europe demonstrate that this renaissance of the public guide in spatial policies is intimately linked to the involvement of local systems of actors and implies a 'constructed' idea of territory. This paper seeks to enlighten some features of this process, introducing the concept of multilevel governance and place-based policies as the basic building blocks of the regional policies.

1. Territorio, sviluppo e competitività. Rimandi concettuali

Sul fronte delle strategie di politica regionale, sia dal punto di vista della dottrina che da quello degli strumenti recentemente messi in atto, nei paesi e nelle regioni a sviluppo industriale maturo si è assistito al passaggio *dalla competizione diretta alla competizione indiretta*.

Tradizionalmente, la competizione diretta si fonda su *strategie di supporto* volte a catturare investimenti in entrata, politica dell'immagine, codificazione delle *best practices*, dove il successo nella competizione, che si ha nell'attrarre più di altri (imprese, organizzazioni, gruppi sociali, turisti etc.), diventa il principio di legittimazione della politica locale/regionale: ciò trascende ampiamente l'idea della condivisione e della rappresentanza, ovvero quella di un'organizzazione in cui l'enfasi è data dalla pluralità dei legami intersoggettivi. E' stata questa, nei fatti, la strategia spesso interpretata dalle *agenzie regionali e locali* di sviluppo.

A questo proposito, abbondano nella letteratura specializzata "storie di successo", che potrebbero costituire utili termini di riferimento. Tuttavia, il bilancio controverso o addirittura negativo di molte esperienze insegna che occorre evitare di trarre dall'eterogeneità dei casi concreti modelli operativi validi in qualunque contesto regionale e in qualunque fase storica. Ciascuna storia fa, in un certo senso, caso a sé, dimostrando che i meccanismi dello sviluppo territoriale non possono meccanicamente essere dedotti da un quadro teorico generale, come per esempio quello rappresentato dal Nuovo Regionalismo. In effetti, le diverse teorie che concorrono a formarlo – nuovo istituzionalismo, industrializzazione flessibile e *knowledge-intensive*, radicamento territoriale dell'attività economica, interdipendenze non mercantili etc. – non appaiono ancora inquadrate entro una visione coerente e dotata di una validità generale sulla base di evidenze

empiriche ricorrenti, in altri termini in un paradigma *à la* Kuhn. Piuttosto, si tratta di un insieme eterogeneo di categorie che spiegano come alcune parti di un'economia regionale potrebbero funzionare e sulle quali si potrebbero fondare politiche di sviluppo territoriale efficaci solo a certe condizioni [Lovering 1999].

Nella *competizione indiretta* diventa invece centrale il *governo del territorio*, nei termini di mobilitazione dei diversi gruppi intorno a una strategia condivisa per il sostegno delle imprese coinvolte nel gioco della competizione, offrendo un insieme di condizioni localizzate che conferiscono loro un vantaggio competitivo. In questo senso parliamo di una sorta di proprietà transitiva, di *vantaggio competitivo sostenibile*, che è proprio dei territori che attivamente promuovono la competitività dei soggetti che vi sono localizzati. Se nell'economia "globalizzata" contemporanea, i sistemi territoriali locali sono sempre più tributari della capacità di *intercettare* e valorizzare i flussi finanziari, di conoscenze e di capitale umano, nondimeno le *risorse locali* diventano i fattori chiave della competitività e dell'attrattività. Dunque la competitività delle imprese non consiste soltanto nel saper sfruttare le economie di agglomerazione e i rendimenti crescenti, bensì nel partecipare a una mobilitazione dei sistemi locali nel loro insieme come attori dello sviluppo.

Non casualmente, le storie di successo che hanno segnato lo sviluppo locale e regionale in Europa negli ultimi anni hanno posto all'attenzione alcune *lezioni generali*:

- questi sistemi di successo *non hanno perseguito improbabili nuove vocazioni*, ma hanno qualificato e riqualificato tecnologie e *saper fare* storicamente radicati non solo all'interno delle imprese ma anche nei territori (*learning regions*, secondo la definizione codificata da Morgan, 1997);

- hanno perseguito l'integrazione (*clusterizzazione*) dei sistemi produttivi, fondando *legami organizzativi relativamente stabili*. La co-localizzazione si è rivelata nei fatti una componente decisiva del vantaggio competitivo (in quanto alla base dell'*apprendimento collettivo*);

- essi hanno realizzato *politiche reticolari* di assistenza tecnologica, gestionale e finanziaria, oltre che di dialogo fra gli attori (ciò che prevede la massimizzazione della collaborazione e dell'interazione a livello locale);

- infine, hanno operato alla luce di un'agenda *politica condivisa* e della presenza di *istituzioni fortemente interventiste*, capaci cioè di stimolare la formazione di gruppi di interesse che condividono un comune orizzonte normativo.

Ciò sottende, nel complesso, il riconoscimento unanime della *centralità del territorio* – dei suoi connotati materiali e, soprattutto, relazionali - unitamente a una critica serrata dei tradizionali quadri di riferimento territoriale (anche e soprattutto istituzionali), oltre che dei connessi strumenti di carattere regolativo.

Una nuova domanda politica

Con l'emergere della nuova divisione internazionale del lavoro è andato affermandosi un *plusvalore* costituito dall'ambiente, dalla società, dai saperi locali e dalle istituzioni – le *economie*

esterne territoriali. Al di là dei processi maggiormente vistosi e conclamati (come l'esplosione dell'informazione, la concentrazione della crescita, la conseguente polarizzazione sociale e la rottura dei legami tradizionali di solidarietà) i processi di globalizzazione economica in atto producono conseguentemente nuove domande nei confronti delle *politiche pubbliche*. Fra queste rientrano:

- la necessità di infrastrutture di comunicazione adeguate, potenziamento dell'accessibilità interna ed esterna delle diverse aree;

- il sostegno allo sviluppo locale, conservandovi flessibilità e diversificazione;

- politiche di marketing urbano e territoriale;

- il sostegno dei processi di riconversione della base produttiva (aree industriali dimesse; aree ferroviarie; scuole, ospedali e altre strutture obsolete);

- la formazione continua della forza lavoro;

- il miglioramento della qualità ambientale;

- il trattamento dei problemi indotti dai fenomeni di esclusione sociale;

- l'intercettazione dei finanziamenti comunitari.

Si è dunque affermata una*nuova domanda politica* – peraltro in un quadro di risorse sempre più scarse – con conseguente modificazione delle modalità di gestione dei problemi pubblici e delle forme di governo: in generale, le grandi istituzioni pubbliche *non sono* di per sé in grado di adattarsi e di rispondere all'articolazione e alla moltiplicazione della domanda, in ragione soprattutto dei macchinosi processi di funzionamento stratificatisi nel corso del tempo (fra cui rientrano le forme "consolidate" di *programmazione dello sviluppo* e la stessa *pianificazione urbanistica*).

Se quanto sopra ricordato corrisponde al vero, va da sé che è necessario trascendere l'idea "troppo astratta" di un'economia organizzata per reti transterritoriali, o globali. Il rischio è quello di dimenticare che nelle reti (di qualsiasi genere queste siano) sono i nodi a connettere i fili, e che i nodi sono addensamenti stabilizzati di relazioni nello spazio.

Non solo. Le politiche di sviluppo "locale" riconoscono le dinamiche spontanee che tendono a generarlo e si pongono il compito di sostenerle. Il problema politico è quello di rintracciarle, tenendo conto che i meccanismi di interazione sociale sono diversi in ragione dei settori e delle dimensioni dei territori coinvolti. In comune essi sottendono tuttavia la presenza di attori che, rimanendo indipendenti, sperimentano possibilità cooperative.

L'orientamento politico si fonda su due idee chiave: anzitutto le politiche territoriali vanno indirizzate alla "liberazione" delle risorse economiche e culturali delle società locali, spesso latenti e non riconosciute. In secondo luogo, lo sviluppo si innesca con strategie di più attori, pubblici e privati, capaci di condividere e coordinare la progettualità.

Il nodo è l'*inclusione*, ovvero le condizioni che rendono il sistema – e quindi i soggetti – capace di autonomia. Il problema che si pone è quindi la costruzione di contesti istituzionali e di relazione in

grado di riconoscere e valorizzare risorse spesso latenti. Le "nuove" forme di intervento politico, in Europa, ma anche in altri contesti continentali tendono al superamento delle logiche settoriali e gerarchiche, fondate sulla distribuzione di aiuti finanziari, in favore di politiche integrate, fondate su progetti per la produzione di beni pubblici locali, dove il territorio, attraverso i suoi attori, si riconosce come un "insieme".

Il perseguimento di una *capacità competitiva* è nei fatti consequenziale, in larga misura, a forme di cooperazione e capacità di apprendimento altamente specifiche. Il contesto in cui ci si muove è dato dal fatto che la maggior parte dei sistemi produttivi locali non riesce a "rispondere" all'incalzare dell'innovazione tecnologica, organizzativa e finanziaria e a far fronte alla concorrenza internazionale. Nondimeno questi sistemi si presentano tuttora come un patrimonio di imprese e un modello socio-culturale che non possono essere ignorati, continuando a rappresentare la componente principale della nostra economia. Una superiore apertura (interazione con reti lunghe) non esclude che questi sistemi locali possano continuare ad usufruire delle esternalità di agglomerazione storicamente costruite.

Ne consegue, come vedremo, l'esigenza di riconoscere le *territorialità attive*, dotate di una specifica organizzazione e capaci di autorappresentarsi, e la cui identità è l'esito di un progetto che può generare *valore aggiunto territoriale*.

Il quadro europeo

Sin verso la metà degli anni novanta le politiche di sviluppo locale erano fondate in larga misura sulla dimensione *regolativa* del sistema locale, privilegiando le *somiglianze* con gli altri sistemi piuttosto che le differenze, finendo col perdere di vista le specificità culturali. Era, quello, un progetto "garantista", in cui il locale assumeva legittimità descrittiva e al tempo stesso regolativa.

Il quadro è ora profondamente diverso: parlare di locale significa parlare di *radicamento*, *identità territoriale*, *patrimonio storico-culturale*. Non solo, il locale è ora assunto come un *processo di costruzione* (intenzionale) e non già come un dato: non esiste un locale predefinito cui si possa fare riferimento sulla base di delimitazioni naturali e storico-culturali (e men che meno amministrative).

Il quadro di riferimento comprende un grappolo di parole chiave ormai entrate nel bagaglio concettuale della dottrina ma, solo marginalmente, nella prassi politica. Per semplicità queste possono essere ricondotte ai due concetti fondamentali della *coesione territoriale* e dello *sviluppo policentrico* [su tutti si veda Camagni, 2001]: si consuma, sotto questa luce, il passaggio dalla città, quale "centro" di produzione e di controllo, il *territorio quale sistema "multipolare" caratterizzato da una pluralità di "fuochi"* portatori di specificità e identità [Dematteis e Janin Rivolin 2004]. La tesi, non priva di controverifiche [cfr. Veneri e Burgalassi 2010], è che il policentrismo rafforzi la competitività, fondandosi su agglomerazioni e *cluster* produttivi, garantendo la valorizzazione dei diversi sistemi locali (e dunque i loro "vantaggi assoluti") e la riproduzione delle relazioni interne (ed esterne) alla regione – la coesione, in altre parole[1].

[1]Tra i paesi europei che con maggior convinzione hanno intensificato la propria azione di *policy* in una logica di esplicita territorializzazione, i Paesi Bassi offrono una gamma piuttosto ampia di documenti e strategie operanti in ambiti settoriali e a scale differenti. Lo *Spatial Memorandum* del 2004 (*Nota Ruimte*) ha consentito di lanciare un certo numero

Quali politiche, dunque? L'approccio territoriale delle politiche europee ha avuto recentemente un successo rilevante, impensabile forse soltanto un decennio addietro. Non è un caso se, dopo l'esperienza fondativa ma essenzialmente simbolica dello *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo*, l'Unione si sia progressivamente orientata a considerare congiuntamente i problemi dello sviluppo economico e delle dinamiche territoriali, propugnando una "territorializzazione delle politiche", come l'*Agenda territoriale per l'Unione* del 2007 testimonia assai bene.

Questo documento è verosimilmente anticipatorio di una profonda riforma della politica di coesione europea. Ma andiamo per ordine. Attualmente, la politica di coesione comunitaria è ritenuta un po' a tutti i livelli (politico, economico, istituzionale) largamente insoddisfacente. Più in particolare avrebbe fallito nel contrapporre l'*efficienza* (politiche di intervento volte ad accrescere il reddito e la crescita) all'*equità* (politiche volte a ridurre le disuguaglianze e perseguire l'inclusione sociale), collocandosi peraltro in un contesto carente di *pianificazione strategica*. In questo quadro, dall'agenda coordinata da Fabrizio Barca [2009] possiamo trarre alcuni dei nodi critici maggiormente dibattuti. In particolare:

- la *politica di coesione non è una politica di redistribuzione* finanziaria. E' infatti visto come inefficiente un sistema nel quale i paesi più ricchi contribuiscono maggiormente al budget dell'Unione e ne ricevono in ritorno una quota in ragione di regole amministrative;

- obiettivo della politica di coesione *non* è dunque la redistribuzione, ma il favorire il *cambiamento istituzionale*, combattere le inefficienze e l'esclusione sociale;

- la *convergenza*, in particolare la convergenza nel reddito pro capite, *non* è al centro della politica di coesione. La convergenza non è una condizione necessaria né sufficiente per il perseguimento dell'efficienza e dell'inclusione sociale e non deve essere usata come obiettivo politico della politica di coesione;

- l'unità di intervento della politica di coesione è il *luogo*, o la *regione funzionale* (ma su questo torneremo).

A tutto questo sono fondamento, tra l'altro, il World Bank Report on *Reshaping Economic Geography* e le relazioni OCDE sul "nuovo paradigma di politica regionale" (o "politica di sviluppo territoriale"), già sperimentata in varie parti del mondo e volta a *ridurre l'inefficienza* e la persistente *esclusione sociale.* La strategia proposta è «*place-based, multilivello* e volta a differenti tipi di regioni» [OCDE 2009]: ovvero politiche focalizzate sulle specificità (territoriali) delle risorse naturali e istituzionali, oltre che sul ruolo giocato dalle relazioni (materiali e immateriali) tra luoghi.

Non solo, le regioni non sono definite in ragione dei limiti amministrativi: le *entità amministrative non sono unità di intervento*, ma lo sono i sistemi territoriali in cui determinate caratteristiche di omogeneità funzionale si intrecciano con coalizioni di attori e istituzioni cementate da valori comuni e orientate da obiettivi collettivamente definiti. In questi sistemi il territorio è definito nei

di sperimentazioni in questo senso, alcune relative allo sviluppo spaziale propriamente detto (finanziate dallo *Spatial Memorandum* fino a 1 miliardo di euro nel quinquennio 2011-2014), altre di natura settoriale ma pur sempre allineate con gli indirizzi del *Memorandum* (accessibilità, sviluppo economico regionale, sviluppo rurale e valorizzazione del paesaggio).

termini di concetto sociale, un'area continua/contigua al cui interno un insieme di condizioni sono favorevoli allo sviluppo. I suoi confini sono quindi *altro* rispetto ai confini amministrativi (anche se possono cambiare nel tempo) e diventano centrali, nel contempo, le agglomerazioni e le reti, entrambe forze motrici dello sviluppo.

Si parla inoltre di *governance complessa*, da accompagnarsi – è bene ricordarlo – alla semplificazione amministrativa (ciò che non preclude, se guidata, il rafforzamento della trasparenza nei confronti dei cittadini). Favorendo nel contempo un processo decisionale circolare, che dia protagonismo alle iniziative progettuali dal basso (i nodi del sistema policentrico) che devono necessariamente trovare sintesi in un *livello di governo* che sappia riassumere queste iniziative in un processo dinamico e costruttivo. Questo si legittima *in base alla capacità di*:

- *consensuale adesione* di un insieme di comunità locali a un comune programma di gestione dei problemi collettivi;

- rafforzare l'integrazione, la coesione sociale e la cooperazione interna ai *sistemi territoriali locali in essere*;

- coordinare i sistemi locali territoriali attraverso *politiche di rete*, tutelando e rendendo fruibili i beni pubblici presenti;

- costruire l'*interfaccia comunicativa* tra questa rete territorializzata e il più ampio sistema nazionale e internazionale.

Com'è noto, il dibattito politico è tuttora in corso ed è stato istituito un temporaneo *Place-based Policy Group*. In quella sede si sostiene, tra l'altro, come l'attuale politica di coesione, nonostante i suoi limiti, sia la base appropriata per l'implementazione dell'approccio *place-based*, a condizione che sia oggetto di una sua ampia riforma in grado di rinnovare alla radice le idee originarie dei padri fondatori. Destinatari dell'allocazione finanziaria saranno i luoghi (o le regioni funzionali). Siamo di fronte a una *strategia di lungo termine* il cui obiettivo è quello di ridurre la persistente inefficienza (sotto-utilizzo del potenziale territoriale, o del capitale territoriale, secondo una terminologia a noi nota) e l'ineguaglianza (quota di popolazione al di sotto di un dato standard di benessere), con particolare attenzione all'innovazione e al cambiamento climatico.

E' un fatto che l'approccio *place-based* trascende il tradizionale dilemma del federalismo fiscale e costituisce nondimeno una politica complessa e rischiosa, perché esiste il pericolo di distribuire in modo errato le risorse e favorire la rendita a scapito dell'innovazione, sebbene essa appaia comunque preferibile a qualsiasi altra strategia alternativa che non faccia esplicito riferimento alla dimensione territoriale. Infatti, le politiche non territorializzate falliscono nelle strategie di *integrazione* degli interventi e assumono che il livello istituzionale superiore o pochi attori privati siano in grado di guidare i processi di sviluppo. La lezione della crisi in corso rafforza questa tesi.

Questi presupposti si sono concretizzati, nella seconda metà del 2010, nel *Quinto Rapporto sulla Coesione*, mentre nel primavera del 2012 si avrà l'*European Strategic Development Framework.* Nel 2013, infine, il percorso dovrà compiersi con la definizione del *National Strategic Development Contract* tra Regioni e Commissione.

La situazione italiana: un ritardo da colmare

Sul fronte italiano[2] si è assistito, in concomitanza con l'avvio dell'attuale ciclo di programmazione e di attuazione della politica di coesione, a un progressivo "rilassamento" dell'impegno politico e organizzativo del governo centrale, con sintomi di confusione e, soprattutto, caratterizzato dalla preoccupante assenza di un progetto complessivo, capace di guardare oltre alla mera capacità di spesa.

Ribadendo un dualismo istituzionale che accompagna almeno dagli anni novanta la partecipazione italiana al dossier delle politiche territoriali europee, a scala centrale i protagonisti della scena sono stati, da un lato, il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) e, dall'altro, la Direzione per il coordinamento territoriale (DICOTER), del Ministero dei lavori pubblici, poi delle Infrastrutture.

In verità, il periodo di programmazione 2007-2013 si era aperto, sia pure tra luci e ombre, senza un'apparente soluzione di continuità rispetto al precedente. La "Nuova politica di coesione" (così etichettata, forse con eccesso di licenza retorica, dai vertici di Bruxelles) poneva del resto, per la prima volta, agli Stati l'obbligo di dotarsi di propri "Quadri strategici nazionali" (QSN) di riferimento per l'elaborazione dei rispettivi programmi operativi (nazionali, regionali, di cooperazione territoriale trans-europea), in ottemperanza agli "Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione" adottati dal Consiglio europeo (decisione 2006/702/CE).

Il DPS, migrato fra vari dicasteri nel corso delle tre ultime legislature per approdare al Ministero per gli affari regionali, ha inizialmente interpretato tale incombenza come rinnovata opportunità (impostata, a dire il vero, senza superare i limiti di metodo già denunciati in passato; cfr. Palermo, 1999) di confronto e di condivisione delle rispettive istanze fra i settori dell'amministrazione centrale e le Regioni, per l'occasione invitate a redigere propri "Documenti strategici regionali" (DSR). Dal canto suo, il Ministero delle infrastrutture ha partecipato all'operazione commissionando una serie di studi, forse carenti di una chiara direzione di metodo unitaria e condivisa, ma infine confluiti nella proposta delle "piattaforme territoriali strategiche" e nel loro approfondimento critico per temi generali e rispetto agli specifici contesti interessati [Ministero delle Infrastrutture 2007].

Sarebbe comunque ingeneroso sostenere che si è fatto molto rumore per nulla. E' nondimeno fondata l'impressione che al moltiplicarsi delle iniziative da parte dei molti centri di potere – centrali e regionali – non abbia corrisposto un'effettiva e tangibile riduzione del divario di efficacia tra il nostro paese e quelli dell'Europa nord-occidentale. Ciò è ancor più vero se si considera la diffidenza, prima ancora culturale che tecnica, dell'attuale governo nei confronti della programmazione e il disinteresse storico per l'assetto del territorio, nei suoi multiformi aspetti.

Lo stesso livello regionale non può sottrarsi, nel nostro paese, a un giudizio severo di inadeguatezza rispetto alle acquisizioni ormai consolidate in ambito internazionale: le esperienze di progettazione territoriale integrata sono numerose, tuttavia, se si eccettuano gli strumenti di programmazione

[2]Questo paragrafo si basa in larga misura sul contributo di Umberto Janin Rivolin, che si ringrazia altresì per i commenti generali sull'impianto e sui contenuti del rapporto.

varati autonomamente dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna e Lombardia, esse si basano prevalentemente sui Programmi Integrati Territoriali promossi dal DPS per il Mezzogiorno.

Si impone, in ogni caso, il problema di una valutazione dell'efficacia di questi strumenti, attraverso indicatori "interni" ma anche riferiti alla programmazione regionale in cui essi s'inquadrano, e, soprattutto, la valutazione della capacità istituzionale degli organismi coinvolti nel processo. Questo dovrebbe costituire un capitolo rilevante di un esteso programma di analisi comparativa estesa ai diversi contesto regionali coinvolti.

La posta in gioco: nuove forme di governo dell'economia, dell'ambiente e del territorio

Nessun processo riformatore può ormai prescindere da un coinvolgimento che, partendo dal basso, si rivolga, in uno spirito partecipato, ai livelli più elevati di governo – un centro decisionale che sia contemporaneamente rappresentativo dei diversi centri decisionali originari, capace di rappresentare e *dare sintesi* alle scelte strategiche, di pianificazione e di controllo. Nel contempo, se l'introduzione di meccanismi di *governance* si ripercuote nella superiore complessità istituzionale, si rende per questo sempre più necessaria l'individuazione di forme di *semplificazione del sistema legislativo* (che garantisca peraltro la necessaria trasparenza dell'azione amministrativa verso i cittadini).

Il quadro che si sta delineando, in un mondo che appare sempre più "regionale" in termini di spazi economici in competizione e di livelli pertinenti della coesione sociale ed economica, sembra attribuire sempre maggiore rilevanza alla capacità di interpretare e governare i territori superando gli schemi della logica funzionalistica (i livelli, le competenze etc.). In esso si riconosce una *dimensione dinamica e costruttiva della regione*, che si esprime attraverso la *consensuale adesione* di un insieme di comunità locali a un comune programma di gestione dei problemi collettivi: comunità locali che, per il tramite di un sistema condiviso (di rappresentanza e identità istituzionale e politica) cercano di formulare forme di progettualità relative al proprio territorio di riferimento (o sistema locale territoriale) [Conti e Giaccaria 2009].

Implicitamente ciò porta a ridefinire le stesse regioni come luogo di una diversa e più complessa interazione e mediazione tra sistemi locali e tra sistemi locali e sistema globale. Il nuovo ruolo che le Regioni vanno assumendo a seguito delle *riforme elettorali* va giustificato e "riempito" con una profonda revisione concettuale delle sue funzioni e competenze (al di là di ciò che un'accezione semplicistica della "sussidiarietà" potrebbe suggerire). Detto in altri termini, la tesi è che la regione *si legittima* sulla base della capacità di:

- rafforzare l'integrazione, la coesione sociale e la cooperazione interna dei sistemi territoriali locali *in essere*, promuovere quelli *potenziali* e far rinascere quelli collassati;

- coordinare i sistemi locali territoriali attraverso la *rete* regionale di sistemi locali, tutelare e rendere fruibili i beni pubblici presenti;

- costruire l'interfaccia comunicativa tra questa rete regionale e il più ampio sistema nazionale ed europeo. Se riesce, in altre parole, a *mediare il complesso rapporto tra dimensione globale e radicamento territoriale delle identità*.

La riflessione sulle scale di riferimento delle dinamiche territoriali contemporanee hanno ormai fatto giustizia di una visione deterministica che "naturalizzava" la scala spaziale, interpretandola come un contenitore che "ospita" le condizioni, materiali e immateriali, dei fenomeni territoriali. Oggi prevale una concezione della scala spaziale come *framework* relazionale, in cui i processi sono l'esito dell'azione di componenti che si collocano a diverse scale spaziali [Marston 2000].

Per agevolare una lettura dei fenomeni che investono il sistema e porre le basi per l'allestimento di politiche territoriali efficaci, è però opportuno mantenere distinte due principali scale di riferimento delle dinamiche in atto:

- *a scala interregionale* le sollecitazioni più significative riguardano soprattutto l'impatto delle grandi vie di comunicazione, per cui il tema chiave è quello di una concertazione. Si tratta, in realtà, di un tema delicato, dal momento che si gioca a una scala territoriale cui non corrisponde alcun livello istituzionale;

- *a scala regionale* la dimensione degli attori territoriali – le città, i sistemi locali – appare di regola troppo modesta (salvo, forse, per alcuni sistemi metropolitani) rispetto alla dimensione delle sollecitazioni esterne, che in questo caso si riferiscono principalmente ai cambiamenti nei regimi competitivi dei sistemi d'impresa. Il paradigma "localistico" che dominava le strategie competitive nel ventennio che ci sta alle spalle non regge più di fronte alla "doppia concorrenza" (dall'alto da parte delle economie dominanti del pianeta e, dal basso, le economie a ridotto costo dei fattori) che si è resa evidente nei primi anni del nuovo secolo. Lo stesso vale per i servizi di elevato livello, come la cultura, la finanza, la sanità.

Per la scala regionale si suggerisce allora una prassi di coordinamento regionale, "filtrata" attraverso processi di integrazione spontanea o guidata a livello di *Ambito* (o di *Quadrante* territoriale). A questa scala si possono infatti riconoscere i caratteri storici e insediativi condivisi, comuni opportunità di collegamento infrastrutturale, reti interoperative in embrione o in potenza, reti di comunicazione parzialmente desuete che potrebbero diventare lo scheletro di sistemi potenziali. Si tratta di *progettualità territoriali* già in gestazione, proprio per le nuove sollecitazione cui i singoli territori sono sottoposti, ma ai quali non corrisponde ancora una visione strategica delineata, e tanto meno uno sufficiente consapevolezza diffusa.

Per l'insieme di queste ragioni, è possibile delineare due tipologie di progettualità:

- *a regia regionale*, per indicare quelle iniziative che manifestano portate e raggi d'azione che travalicano ormai ampiamente i confini regionali o che all'opposto implicano l'attivazione di coalizioni che esulano quasi del tutto dalla scala e che mobilitano attorno a esse più competenze regionali;

- *a regia compartecipata*, riconoscendo nei Programmi territoriali integrati la naturale evoluzione della programmazione negoziata e dei programmi complessi. Si tratta in questo caso di un insieme di azioni intersettoriali, strettamente integrate tra loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario. Tali azioni devono di norma essere connotate da una "massa critica" adeguata.

Si tratta, in sostanza, di pervenire a una politica regionale che preveda un *governo multilivello*, con forte enfasi assegnata ai territori, attivando un effettivo partenariato economico e sociale, sia nella diagnosi che nello stesso sistema di monitoraggio: una *partecipazione attiva*, in altre parole.

Sono, queste, delle assunzioni decisive nel momento in cui si va aprendosi una *nuova fase di programmazione*. Essa è peraltro gravida di rischi, noti già nel momento in cui si era avviata l'istruttoria per la politica regionale 2007-2013: il riferimento è dato anzitutto alla "resistenza" da parte delle amministrazioni pubbliche (istituzione regionale compresa) di adattare la propria prassi tradizionale – fondamentalmente settoriale – alla regola della destinazione territoriale; in secondo luogo è necessario ricordare la mancata coerenza fra programmazione ordinaria e programmazione aggiuntiva.

Programmazione economica e politiche territoriali

Almeno sulla carta, il Governo italiano ha da tempo provveduto, con l'adozione delle *Linee guida per l'elaborazione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013*, a porre le basi per la realizzazione della necessaria integrazione programmatica e finanziaria, individuando gli strumenti di attuazione: Intese istituzionali di programma, Accordi di programma quadro, oltre che il partenariato pubblico-privato e un nuovo modello di governance territoriale. Si aggiunga inoltre che esperienze di integrazione e territorializzazione dei fondi, alla luce dell'obiettivo di valorizzare il capitale di competenze e il capitale sociale hanno già coinvolto l'esperienza programmatoria di molte regioni italiane. Ciò presuppone, in particolare, forme diverse – e fra loro inscindibili – di integrazione.

1. *Integrazione settoriale*: l'interdipendenza dei fattori che costituiscono il vantaggio competitivo territoriale (componenti economiche e componenti strategico-decisionali) richiede una riduzione dei programmi regionali di settore, a favore di una più stretta correlazione tra le differenti azioni settoriali (opere pubbliche, infrastrutture, interventi settoriali).

2. *Integrazione multi-attore*: la prassi della *governance* multi-livello, sperimentata attraverso un *learning by doing* inevitabilmente caratterizzato da alterno successo negli ultimi anni, deve essere incardinata in una architettura dell'azione che, semplificando i ruoli regolativi dei diversi livelli di governo territoriale (la Regione anzitutto), sappia garantire le necessarie capacità di pilotaggio ai livelli superiori ma, al contempo, maggiori gradi di libertà ai livelli più prossimi ai territori. L'importanza delle sinergie a livello locale (pubblico-privato, centri di ricerca-imprese-enti locali) e tra i vari livelli di governo (Stato-Regione-enti locali) per la promozione di sistemi economici territoriali che basano la loro competitività sui servizi alle imprese, sui vantaggi infrastrutturali e ambientali.

3. *Integrazione delle risorse*: si tratta della componente più delicata del processo, e non soltanto perché evoca esplicitamente il nodo del cofinanziamento da parte dei privati; certo, quest'ultimo rappresenta una voce determinante, ma le esperienze passate di programmazione negoziata non sembrano avere dimostrato una particolare difficoltà nel reperire risorse finanziarie dagli attori non istituzionali. Problematico risulta semmai il coinvolgimento progettuale delle risorse private: le idee-progetto presentate per il cofinanziamento da parte del settore privato spesso

seguono logiche esclusivamente solipsistiche e mostrano, in buona sostanza, di guardare alle iniziative di programmazione negoziata in una logica opportunistica.

Il *sistema della governance e della valutazione* è conseguentemente decisivo, prevedendosi partenariato pubblico-privato, cooperazione interistituzionale, trasparenza e scambio delle pratiche migliori. L'ipotesi che ne è seguita si fonda pertanto su:

- concentrazione delle risorse quale costante della progettazione, in attività materiali e immateriali;

- cooperazione fra università e imprese, investimenti nella conoscenza e nella ricerca: creazione di poli di eccellenza di adeguata massa critica, quindi concentrazione geografica tra organismi di ricerca pubblici e imprese, rafforzandone le possibilità di cooperazione (tramite soprattutto i servizi di trasferimento tecnologico, gli incubatori e i servizi connessi, l'assistenza tecnica e gestionale;

- diversificazione dell'economia con particolare attenzione alle aree rurali (es. turismo);

- rafforzamento delle capacità istituzionali, della qualità delle reti di partenariato;

- sviluppo della sinergia fra tutela dell'ambiente e crescita;

- sostegno e miglioramento dell'efficienza energetica e lo sviluppo delle tecnologie rinnovabili e alternative (eolica, solare, biomasse).

Territori di progetto

Se in Italia la "lezione" europea è stata sinora largamente disattesa, nondimeno si dispone, soprattutto sul fronte del metodo, di *strumenti e categorie sufficientemente condivise* che possono sostenere con forza una logica di programmazione e di pianificazione territoriale fondata esplicitamente sul riconoscimento e la valorizzazione dei *sistemi locali territoriali*. La messa in rete di questi territori è la base d'appoggio del policentrismo regionale e, nei fatti, di quello europeo.

Si è visto come l'Unione europea agisca come fonte di innovazione e i documenti comunitari rappresentino una sorta di quadro concettuale di riferimento. Nondimeno, gli effetti degli schemi territoriali europei sul dibattito e sulle pratiche di piano in Italia sono stati sinora *pressoché nulli*. Secondo una tradizione purtroppo consolidata, il livello nazionale è stato sostanzialmente inerte sul piano delle politiche territoriali, in contrasto con il compito istituzionalmente riconosciuto di definire le linee fondamentali di assetto del territorio nazionale. Gli unici temi che hanno sollevato l'attenzione dei governi nazionali nell'ultimo decennio sono stati quelli della modernizzazione infrastrutturale, interpretata come leva per la competitività economica e come volano per un'economia stagnante, secondo una visione stantia e de-territorializzata delle politiche pubbliche. D'altro canto, nella "nuova programmazione economica" l'*identificazione congiunta* di territori e progetti di trasformazione si è rivelata in realtà un obiettivo alquanto vago, di assai difficile implementazione [Cremaschi 2002].

Come abbiamo visto, l'idea di una coesione europea basata sul policentrismo sottende la formazione di reti infraregionali costituite da più sistemi urbani locali. Ne discende che il sistema policentrico europeo e la sua *governance* vanno pensati come una *rete di reti*. I nodi delle reti di

livello gerarchico più basso sono i *sistemi locali territoriali* [Dematteis 2010]. E' dunque a questo livello che si fonda la costruzione del policentrismo europeo: una efficace attivazione dei sistemi locali e delle loro diverse specificità è condizione necessaria per la coesione territoriale e per lo sviluppo dell'Europa e delle sue regioni.

Il problema *non* è pervenire a una "razionale" suddivisione del territorio regionale in unità geografiche di livello locale, ma esplorare e descrivere la *geografia dell'azione collettiva* (cioè di quella particolare risorsa che è la capacità *auto-orgenizzativa* locale). Questa non serve a disegnare la forma futura – e ideale – del territorio, ma a fornire una visione dinamica e processuale del grado di autonomia e innovazione dei diversi sistemi territoriali, nell'ambito di una regione consapevole del proprio ruolo politico [Salone 2010].

Da questo punto di vista, il *capitale sociale* ne costituisce una componente fondamentale. Come ricorda ancora Bagnasco [2003], non si tratta di una risorsa naturale data, ma di un insieme di regole, istituzioni, prassi, attraverso le quali una dotazione relazionale, fiduciario e comunitaria *si attiva*, si rende disponibile. Ciò che restituisce un ruolo alla politica, ovvero alla capacità dei soggetti di esprimere un *meta-progetto* che sia in grado di rendere visibili i vantaggi della cooperazione.

Ne consegue che un sistema territoriale è l'esito *eventuale* di un processo comunicativo tra comunità di attori e sistemi di strutture ambientali – un rapporto che può produrre identità e "luoghi". Si tratta di un esito svincolato da ogni determinismo (fisico, storicistico, economicistico), ma connesso a componenti, segni, strutture ambientali che rimandano al territorio come a qualcosa di vissuto.

L'individuazione dei sistemi locali territoriali costituisce quindi il punto di partenza per la costruzione di effetti sinergici che, attraverso la *messa in rete* di sistemi locali autonomi, accrescano la competitività dell'*insieme più vasto* in cui sono inseriti (dell'insieme regionale, nel nostro caso).

Scenari possibili

Lo strumento dei Programmi territoriali integrati s'innesta pertanto in questo processo.

Si tratta di

> «un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e integrate tra loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario. Tali azioni devono di norma essere connotate da una "massa critica" adeguata. Questa definizione evidenzia due elementi: il concetto di integrazione progettuale [...], il riferimento territoriale del complesso delle azioni programmate» [DPS 2000].

Ricordiamo inoltre che essi prevedono coordinamento inter-istituzionale e azione transcalare. Eccezionalmente riguardano un comune, bensì un territorio indefinito istituzionalmente, ovvero da una proiezione del problema dell'occasione. In attuazione della strategia di Lisbona, la politica di coesione 2007-2013 assume alcune priorità, qui brevemente sintetizzate:

1. investimenti nei settori ad alto potenziale di sviluppo e nei "motori di crescita e di occupazione". Se il successo di questi investimenti dipende in misura crescente dallo scenario internazionale, esso discende altresì dalle condizioni di contesto, dalle identità, dalle cosiddette pre-condizioni allo sviluppo;

2. una progettualità coerente e integrata, in coerenza con la dimensione di medio-lungo termine propria della strategia comunitaria. Ciò prevede la ricerca di sinergie e complementarietà fra i diversi fondi (FESR, FSE, FEASR, FAS ecc.), le altre politiche comunitarie, le risorse supplementari mobilitabili;

3. il miglioramento del sistema della *governance* e della valutazione, prevedendosi partenariato pubblico-privato, cooperazione interistituzionale, trasparenza e scambio delle pratiche migliori (tutti fattori difficilmente evidenziabili attraverso le tradizionali mediazioni politico-burocratiche).

Ne consegue che per il successo degli obiettivi ricordati sono decisive:

- la concentrazione delle risorse, la quale dovrà rappresentare una costante del processo di progettazione, sia per quanto riguarda le attività materiali che quelle immateriali;

- la cooperazione fra università e imprese, gli investimenti nella conoscenza e nella ricerca;

- la diversificazione dell'economia, con particolare attenzione alle aree rurali (es. turismo);

- il rafforzamento delle capacità istituzionali, il miglioramento della qualità delle reti di partenariato;

- lo sviluppo di rapporti sinergici fra tutela dell'ambiente e crescita dell'economia;

- il sostegno e il miglioramento dell'efficienza energetica e lo sviluppo delle tecnologie rinnovabili e alternative (eolica, solare, biomassa ecc.);

- la creazione di poli di eccellenza di adeguata "massa critica", prevedendosi quindi concentrazione geografica tra organismi di ricerca pubblici e imprese e il rafforzamento delle possibilità di cooperazione (tramite soprattutto i servizi di trasferimento tecnologico, gli incubatori e i servizi connessi, l'assistenza tecnica e gestionale, l'adeguamento dei sistemi di istruzione e formazione oltre che il miglioramento degli investimenti in capitale umano).

Come si vede, il problema della *governance* si affaccia di nuovo come uno snodo decisivo. In questo quadro, i Progetti territoriali integrati:

- sono intesi quale strumento di raccordo fra programmazione settoriale, europea e nazionale, da un lato, e dall'altro con le scelte e le priorità espresse dal territorio;

- esprimono l'individuazione selettiva dei punti di intervento e delle priorità;

- sono oggetto di monitoraggio.

L'idea non è certo nuova, poiché si inscrive nella tradizione della programmazione negoziata. Un certo livello di innovazione delle pratiche di programmazione può quindi dirsi acquisito e persegue due obiettivi differenti ma interconnessi, la competitività e la coesione.

Con riferimento al primo obiettivo, si tratta di prove di innovazione e di *governance* insieme, in ragione di una logica riferita a tre elementi tra loro connessi: a) una politica di sviluppo orientata ai fattori di contesto; b) l'attenzione crescente verso il partenariato; c) l'attuazione di azioni integrate.

Con riferimento alla coesione territoriale, la progettazione territoriale integrata sembra assumere una funzione propedeutica che altre forme di programmazione territoriale non hanno voluto o saputo interpretare. Detta funzione si dipana lungo tre assi:

1. il "disvelamento" di vocazioni cooperative radicate nei territori, ma oscurate a causa di politiche di sviluppo dirigiste e settorializzate;

2. la pratica di forme di coinvolgimento che combinano relazioni istituzionali formali tra livelli di governo differenti e/o parigrado e reti orizzontali di collaborazione stabilitesi alla scala locale nel lungo periodo;

3. la selezione, attraverso lo strumento dei programmi a regia compartecipata, di sistemi territoriali e sistemi di obiettivi meritevoli di trattamento specifico, al fine di evitare logiche di aiuto indifferenziate che riflettono un *horror vacui* che è nemico dello sviluppo, per sua natura poggiante sulla differenziazione.

Non dimentichiamo che l'idea di territorio è politicamente orientata e riassume le idee di reti, conoscenze, esternalità agglomerative. Più in particolare, il riferimento al territorio è un modo per enfatizzare i limiti evidenti della precedente programmazione, in particolare la spesa settoriale e il carattere sostitutivo all'azione degli investitori.

Una nuova programmazione si caratterizzerebbe dunque per l'istanza di "costruire" il territorio regionale con *geografie variabili e multilivello*. Se i meccanismi dello sviluppo si attivano piuttosto per poli, agglomerazioni, reti che sono per definizione variabili e flessibili, la programmazione deve essere altrettanto flessibile e pronta a cogliere le opportunità che si presentano ai territori sotto la pressione della competizione internazionale e dei rapidi processi di transizione. Questa velocità deve peraltro sapersi coniugare con progetti spesso di lunga messa in opera (infrastrutture della conoscenza, nuove infrastrutture di connessione, progetti di integrazione ecc.).

La progettazione integrata territoriale e la programmazione regionale strategica dovranno incentivare queste nuove dimensioni. Premialità finanziaria (*conditional grants*) e sostegno tecnico (fornitura di consulenza esperta) potranno essere erogati dagli organi della programmazione regionale a quegli enti locali che, unitamente a partner pubblici e privati (imprese e loro aggregazioni, università etc.) procedano a costruire i nuovi territori di progetto.

Per *territori di progetto* si intendono, sulla scorta del Quadro Strategico Nazionale, le dimensioni territoriali pertinenti alla nuova programmazione strategica. Fra questi rientrano le aggregazioni territoriali che permettano di disegnare profili di transizione economica, le reti di imprese, le catene

del valore localizzate, le aree infrastrutturali e logistiche, le conurbazioni, le cinture ambientali e i corridoi ecologici, i bacini fluviali. È in base a questi che potrà essere possibile ridisegnare il mosaico delle vocazioni territoriali della regione a partire "dal basso", che dovranno incontrare lo schema di riferimento che la Regione fornisce, in qualche modo "dall'alto", con i propri documenti di programmazione economica regionale. La natura ricorsiva e iterativa di questi documenti regionali, il loro continuo aggiornamento e la partecipazione degli enti locali alla loro definizione potranno garantire che l'incontro tra processi dal basso e linee programmatiche regionali si possa effettivamente realizzare.

Tenuto conto che i fattori strategici di competitività – ormai esterni alle imprese e spesso anche ai territori presi singolarmente – sono la ricerca, l'innovazione, il capitale umano, le reti terziarie, le grandi infrastrutture, le risorse finanziarie, va da sé che la loro soglia critica è necessariamente la dimensione regionale (se non trasnsregionale), da cui la necessità di "gestire" il sistema in termini sia locali che globali. La sfida è dunque quella di *mettere a sistema il policentrismo emergente*, includendovi i settori, gli attori, i territori, il sistema del credito: si tratta, in altri termini, di valorizzare il policentrismo regionale in formazione.

E' peraltro necessario ricordare che la maglia policentrica si fonda sulle *evoluzioni in corso* e non già su un ipotetico modello finalistico, presupponendo il coinvolgimento e la mobilizzazione dell'insieme degli attori territoriali. Essa si limita a proporre il quadro territoriale di riferimento per politiche integrate senza definirne a priori il contenuto.

Questi presupposti della nuova programmazione economica e territoriale implicano la riformulazione delle logiche consolidate e declinano alcuni principi della *pianificazione strategica* ormai sviluppati in gran parte dei paesi europei e tuttora in corso di rinnovamento. Essa è volta a privilegiare le strategie organizzative (massa in rete, cooperazione etc.), definire le vocazioni territoriali, incoraggiare la mobilizzazione degli attori.

La sfida consiste nel fatto che le politiche pubbliche, dovendosi adattare ai territori e non viceversa, sono definite in funzione delle sinergie e dei possibili effetti indotti. Ne consegue che la dimensione contrattuale (convenzioni, partenariati, accordi etc.) ne costituisce un essenziale strumento operativo, unitamente alla definizione della capacità di carico dei territori relativamente ai quadri ambientali e paesaggistici.

Bibliografia

Bagnasco A. 2003, *Società fuori squadra*, Bologna: Il Mulino.

Barca F. 2009, An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, *Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner*, Commissioner for Regional Policy.

Camagni R. 2001, *Policies for spatial development*, in OECD Territorial Outlook 2001 (cfr.).

Conti S. e Giaccaria. P. 2009, *Local development*, in Kitchin R. e Thrift N. (eds.) 2009 (cfr.).

- 2010 (cur.), *Nord regione globale. Il Piemonte*, Milano: Bruno Mondadori, 305-314.

Cremaschi M. 2002, *Progetti di sviluppo del territorio. Le azioni integrate in Italia e in Europa*, «Il Sole 24 ore», 2002.

Dematteis e Janin Rivolin U. 2004, Per una prospettiva sud-europea e italiana nel prossimo SSSE, «Scienze regionali», 2, 135-150.

Dematteis G. 2010, *Per concludere: le reti tecniche e funzionali nel Piano territoriale della regione*, in Conti S. 2010 (cfr.).

DPS 2000, *Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le regioni obiettivo 1*, http://www.dps.tesoro.it/documentazione/qcs/QCS/Testo_del_QCS.pdf.

Lovering J. 1999, *Theory Led By Policy: The Inadequacies Of "The New Regionalism" (Illustrated From The Case Of Wales)*, «International Journal of Urban and Regional Research», 23 giugno 1999, 379-395.

Marston S. A. 2000, *The social construction of the scale*, «Progress in Human Geography», 24, 2, 219-242.

Ministero delle Infrastrutture 2007, *Reti e territori al futuro, materiali per una visione*, Roma.

Ministero dello Sviluppo Economico 2007, *Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Roma, http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/qsn/docs/qsn2007-2013_giu_07.pdf.

Morgan K. 1997, *The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal*, «Regional Studies», vol. 31.5, 491-503.

OCDE 2009, *Regions at a Glance 2009*, Paris.

OECD 2001, *Territorial Outlook*, Paris, 147-169.

Palermo P.C. 1999, *Paradossi e responsabilità della nuova programmazione in Italia*, «Territorio», 10, 132-142.

Salone C. 2010, *Institutional arrangements and political mobilization in the new Italian regionalism: the role of spatial policies in the Piedmont Region*, «European Planning Studies», 18 (8), 1207-26.

Veneri P. e Burgalassi D. 2010, *Questioning polycentric development and its effects: issues of definition and measurement for the Italian NUTS 2 Regions*, unpublished.

Kitchin R. e Thrift N. 2009, *Encyclopedia of Human Geography*, Amsterdam: Elsevier.

La metro-montagna: una città al futuro

Giuseppe Dematteis

Abstract

This essay suggests a regeneration strategy for mountain areas, putting them into a “different” urban dimension in terms of ways of life and development. Mountains have been left on the sidelines of the process of urbanisation and they have lost their cultural, economic and environmental characters, marked out in the millennia before industrialization. A heritage that, as the essay suggests, should be reconquered through interventions directed towards different vocational aspects, in which institutions, groups of interest and citizens are involved in the redefinition of the natural and anthropological characters of the regions.

Riconoscenza

A noi che stiamo in città, la montagna ha dato e continua a dare molto. Per esempio ad essa, quelli come me che abitano a Torino, devono i fiumi e lo sfondo delle Alpi che tanti ci invidiano. Quando apriamo un rubinetto l’acqua che esce viene da falde sotterranee alimentate dai torrenti alpini; quando camminiamo per le vie del centro pestiamo chilometri di marciapiedi fatti con le famose pietre di Luserna; le nostre chiese barocche sono abbellite dai marmi che vengono dalle Alpi e così via.

Le Alpi hanno anche fatto la nostra storia. Se non ci fossero stati i valichi alpini Torino non sarebbe mai esistita. Se non ci fosse stata l’energia idroelettrica dei bacini montani, e i tanti immigrati dalle valli non ci sarebbe stato il rapido decollo industriale delle nostre città tra il XIX e il XX secolo. E si potrebbe continuare un bel po’ a parlare delle Alpi mentre parliamo di Torino e delle altre città pedemontane.

Ma c’è anche dell’altro: negli ultimi centocinquant’anni la frequentazione della montagna ha alimentato l’immaginario, ricreato lo spirito e sovente forgiato il temperamento di chi vive nelle città, così che noi, “cittadini” pedemontani, non possiamo non dirci alpini. Solo che lo dimentichiamo facilmente e poco ci curiamo del destino di quei vasti territori che hanno contribuito alla nostra identità. Insomma non siamo *riconoscenti*, se diamo a questa parola il significato che Niccolò Tommaseo le attribuisce nel *Dizionario dei sinonimi* [par. 2455]: “un *trattare* l’oggetto stesso in modo da dimostrare *col fatto* che da noi si riconosce *il pregio* ch’è in esso”.

Ora io mi chiedo: come le nostre città hanno *trattato* e *trattano* la montagna? Con quali comportamenti *di fatto* hanno riconosciuto e riconoscono il suo *pregio*?

Ad essere sinceri la risposta è: abbiamo riconosciuto i pregi della montagna quando ci ha fatto comodo sfruttarli, con la conseguenza che lo sviluppo demografico ed economico dell’avampaese ha prodotto lo spopolamento, la crisi delle culture locali della montagna e il suo ridursi a spazio della nostra ricreazione e delle nostre seconde case. Anche se tutto ciò non è stato per intenzione né per colpa di nessuno in particolare, certo è che i territori montani, da vivi che erano, stanno

oggi morendo sotto i nostri occhi. E con loro muore un capitale di conoscenze, di tradizioni vive, un patrimonio di culture e di paesaggi, un presidio umano che nei secoli ha addomesticato, reso produttiva e tenuto a freno una natura superba e minacciosa. Quali emozioni e quali stimoli culturali potrà ancora offrirci lo spettacolo triste dell'abbandono e dell'inselvatichimento? Quanto ci costeranno – in termini di spesa pubblica per proteggerci da frane, valanghe, alluvioni e incendi – le risorse idriche e forestali ancora ottenibili da questi territori desertificati?

Certo quelle parti marginali dello spazio alpino che erano state conquistate all'agricoltura per fame e per disperazione dovranno tornare alla natura, ma sarà comunque una natura che andrà governata. La maggior parte del territorio montano può continuare invece a ospitare insediamenti e attività produttive. Può essere il laboratorio dove sperimentare modelli di abitare, capaci di rispondere alla crescente domanda di un vivere diverso, meno individualista, più attratto dall'"economia della felicità" che non da quella dell'accumulazione e dei consumi. Di fronte a questa bella sfida, pensare – come molti fanno in nome di una fatalità "economica" – a una pura e semplice rinaturalizzazione delle terre alte mi pare un modo comodo per sfuggire alle nostre responsabilità, sottovalutando l'enorme perdita di risorse che ciò comporterebbe. Significa ignorare per ignavia i vantaggi e le opportunità offerte a tutto il paese da una possibile rivitalizzazione delle società e dei territori montani.

Chi dalla montagna ha ricevuto e continua a ricevere doni preziosi deve sapere che non resta più molto tempo per questo ricupero. Dopo che sarà consumato l'abbandono totale, il dissolvimento delle comunità locali e della loro cultura, la perdita delle tradizioni e dei saperi contestuali, l'eventuale ricolonizzazione di questo deserto dovrà ripartire da zero. Non potrà più disporre del patrimonio vivo che le società locali hanno accumulato nei secoli, necessario per ristabilire quel rapporto con l'ambiente naturale che ci fa ammirare e amare le montagne. Dunque l'annoso problema degli squilibri tra società urbane e società montanare non può essere risolto lasciando semplicemente che queste ultime scompaiano per poi rinaturalizzare o, chissà, ricolonizzare gli spazi così liberati. Dobbiamo, fin che siamo in tempo, cercare altre soluzioni meno distruttive di capitale naturale, umano, sociale, culturale e istituzionale.

Dopo questo sfogo un po' retorico, anche se sincero, passo a parlare di quali possano essere queste soluzioni per poi individuarne qualcuna realistica, praticabile fin da oggi.

Diritto alla città (diversa)

In nome di questo realismo dirò subito che nessuna soluzione può ignorare il fatto che la nostra è una civiltà urbana. A ben vedere lo è da parecchio tempo. Solo che in passato le componenti urbane erano più diffuse. Mercati, fiere, manifatture e servizi erano più distribuiti e avevano i loro centri anche nelle vallate montane, dove, almeno fin all'affermarsi dello stato centrale moderno, erano anche più forti le autonomie locali e i poteri che esse esprimevano. Come ha giustamente osservato A. Salsa [2007] tra la seconda metà dell'Ottocento e la prima del Novecento, la modernità, penetrando nelle sue varie forme nella montagna (a partire da quella alpina occidentale), ha segnato la fine di un ciclo di colonizzazione e di civilizzazione iniziato nell'alto medioevo. Ha avviato la distruzione delle culture tradizionali, eliminando le basi economiche e sociali su cui esse si fondavano da almeno un millennio. Ma non le ha sostituite con una nuova cultura coerente con i

contesti montani. Si è limitata a colonizzare poche parti di essi con la cultura urbano-industriale delle pianure, lasciando che tutto il resto si spopolasse.

Di conseguenza un po' alla volta la città si è ritirata dalla montagna. Questo riflusso è stato quasi totale in regioni come il Piemonte, il Friuli e molte regioni appenniniche, in cui le valli sono brevi. Qui le funzioni urbane prima si sono trasferite nelle città minori poste lungo il margine montano, per poi concentrarsi sempre più nelle metropoli regionali. Ancora a metà del secolo scorso erano numerosi i centri interni, sedi di importanti mercati, della pretura e di altri servizi di un certo livello, mentre oggi larghe zone della montagna più interna sono ormai prive anche dei servizi più elementari.

Mentre negli anni '60 e '70 del secolo scorso le classi urbane subalterne rivendicavano con qualche successo quello che Henry Lefebvre ha chiamato il "diritto alla città", negli stessi anni le popolazioni montane questo diritto fondamentale lo andavano perdendo nell'indifferenza generale.

Forse non è per caso che nel titolo di questo fascicolo l'urbano venga prima del rurale, perché quello che oggi manca di più alla montagna è la città.

Ovviamente bisogna intenderci su che cosa sia città. Non certo i grandi agglomerati di edifici e di infrastrutture, ma piuttosto la *civitas* , cioè quell'insieme di legami sociali, di funzioni, di servizi e di istituzioni capaci di offrire ai cittadini – ovunque risiedano – i vantaggi di una vita civile. E' noto che tali condizioni si possono avere solo in territori che presentino una soglia minima di popolamento. Anche se l'accresciuta mobilità delle persone e delle informazioni hanno oggi abbassato questa soglia, sta di fatto che ad esempio i luoghi d'incontro dei giovani, i servizi per gli anziani, la necessaria alternanza degli amministratori pubblici nelle cariche elettive e altre cose ancora, tra cui non ultime le opportunità di lavoro, non si trovano facilmente nei tanti territori a bassa densità demografica della nostra montagna interna. Di qui un disagio esistenziale e sociale che deriva appunto dalla difficoltà di fruire localmente dell' "effetto città".

Mentre in queste zone la città (intesa come *civitas*) si è ritirata, altrove – nelle basse valli, specie in vicinanza delle metropoli, e nei comprensori sciistici – la città è invece penetrata come *urbs*, cioè con le sue strutture fisiche: le periferie dormitori, i condomini di seconde case e le infrastrutture connesse. Ciò ha permesso di raggiungere in certi comuni buone densità abitative, anche se questi addensamenti umani – permanenti o stagionali – rispondono per ora più al modello della "folla solitaria" della metropoli che non a quello della *civitas.* Tuttavia questa urbanizzazione esogena, se opportunamente governata, non è stata del tutto negativa. Perché ha consentito di mantenere e attrarre servizi e occupazione. In prospettiva potrebbe anch'essa essere indirizzata al fine di sperimentare nuovi modelli di insediamento, capaci di unire i vantaggi dell'ambiente alpino con quelli della città.

Credo dunque che la montagna, pur mantenendo e rivendicando la sua diversità, debba anche rivendicare il suo diritto ad essere città, debba cioè aspirare ad offrire ai suoi abitanti i vantaggi e le opportunità di cui gode chi vive in città. In più, facendo leva sul differenziale positivo del suo ambiente naturale e culturale può proporsi come un modo diverso di essere città, aprendo prospettive nuove e vantaggiose non solo per i suoi abitanti, ma anche per le popolazioni urbane della pianura che desiderano vivere in una città diversa. Si tratta di sperimentare un modello

competitivo non tanto o non solo sotto l'aspetto economico, ma anche e soprattutto sotto quello ecologico, culturale, politico-sociale e istituzionale. Aspirare cioè a creare ambienti di vita e di lavoro con qualità e opportunità pari o superiori a quelle dell'avampaese urbanizzato. In altre parole lasciarsi alle spalle una modernità distruttiva, ormai in crisi ovunque, prendere quello di buono che essa ci lascia e sperimentare nuovi modi di vivere *meta-moderni* (non dico post-moderni perché sarei sicuramente frainteso).

Mi rendo conto che questo ritorno della città nelle Alpi, anche se si tratta di una *città diversa*, è un cammino non facile da percorrere, perché comporta un conflitto permanente tra riproduzione identitaria e omologazione, tra il radicamento ai luoghi e la mobilità dei flussi, tra la chiusura nel proprio specifico e l'apertura verso l'altro, tra valori non negoziabili e negoziabili. In particolare si può obiettare che questa nuova urbanizzazione della montagna, per diversa che sia, comporta comunque trasformazioni dell'ambiente e del paesaggio. Ma teniamo presente che – come dice l'etimologia della parola – esiste un "ambiente" solo se c'è qualcuno che lo abita. Quindi il vero problema non è quello dell'ambiente, ma della sua vivibilità; non sono le trasformazioni che ci devono allarmare, ma i modi con cui avvengono.

Inoltre, continuando lo sfruttamento esogeno e l'abbandono degli ultimi decenni, si avranno impatti ben più devastanti, non solo sulle popolazioni e sulle culture locali residue, ma sull'ambiente stesso in termini di squilibri idrogeologici e di riduzione della varietà biologica e paesaggistica. Infine un'alternativa puramente conservazionista, oltre che illusoria, comporterebbe l'innaturale arresto di un processo millenario di trasformazione e artificializzazione dell'ambiente alpino, quello che ha permesso il formarsi e il riprodursi di un' identità che oggi forse solo una città diversa può ancora salvare.

L'azione locale

Se il diritto alla città delle popolazioni montane è espressione di realismo, il modo di ottenerlo con l'idea della *città diversa* può sembrare un'utopia. E certamente in parte lo è. Ma credo che questa componente utopistica sia necessaria per mettere in moto un cambiamento auspicabile e realizzabile. Come? Che cosa si può ottenere da una possibile azione convergente di montagna e di città? Questa volta metto prima la montagna, perché è anzitutto la montagna che deve trasformarsi e ciò può avvenire solo con la volontà e la mediazione consapevole dei suoi abitanti e delle istituzioni locali che li rappresentano. Provo dunque ad elencare, senza pretesa di completezza, alcune cose che possono fare Comuni, Comunità montane, GAL, scuole, parrocchie, musei, ecomusei e le altre istituzioni e associazioni locali.

Visioni strategiche

Là dove il capitale umano, il tessuto sociale ed economico va rafforzato, invertendo la tendenza all'abbandono e allo spopolamento, le istituzioni locali devono anzitutto mettersi insieme tra loro e con altri soggetti locali (comuni cittadini, proprietari, imprese, associazioni non profit, etc.) per ragionare sulle risorse, "vocazioni" e potenzialità su cui far leva per la rinascita del loro territorio. La costruzione di questo quadro delle risorse territoriali e della loro possibile destinazione deve comprendere i diversi punti di vista, in origine sovente conflittuali, fin a dar luogo a una visione

condivisa, integrata e sinergica, di ciò che sarà destinato alla qualità della vita locale e di ciò che servirà per lo sviluppo economico. Integrato e sinergico significa che occorre una visione multisettoriale in cui ad esempio il turismo si leghi alle manifestazioni culturali, all'agricoltura e all'artigianato, questi all'uso delle biomasse e dell'acqua, alla filiera del legno e così via.

La rete locale degli attori locali pubblici e privati deve poi sapersi mettere in contatto con quei soggetti esterni che possono essere interessati a investire conoscenze, capacità e risorse finanziarie per la rinascita locale. Non solo Provincia e Regione, ma anche altri attori come le università, le camere di commercio, le banche e le fondazioni bancarie, le imprese e, non ultimi, i semplici cittadini in quanto potenziali nuovi abitanti. Queste strategie possono essere formalizzate o non in documenti come piani e programmi, l'importante è che vengano messe in atto facendo squadra a livello locale, dove per locale si devono intendere di regola degli aggregati intercomunali. In questo le Comunità montane e le Unioni di Comuni sono chiamate a svolgere un ruolo importante.

Governare il territorio

Premesso che nelle aree montane il territorio (inteso come ambiente, patrimonio, insediamenti, spazi produttivi e paesaggio) è la dotazione principale, fare città in montagna significa anzitutto gestire questo bene comune in modo più consapevole e più responsabile di quanto fin ad oggi si è fatto nelle città e nella fascia urbanizzata pedemontana.

Se la montagna vuole offrire una vita urbana migliore, deve promuovere interventi che non distruggano, ma potenzino le condizioni ambientali "competitive" che essa può offrire. Quindi: forte controllo sui consumi di suolo edificabile e indirizzo della nuova domanda insediativa verso il recupero e la riqualificazione del patrimonio immobiliare esistente, in particolare nei centri storici; distribuzione degli insediamenti in modo da poter attivare servizi di trasporto pubblico efficaci; controllo della crescita demografica nelle basse valli investite dall'espansione peri-urbana.

Se a queste esigenze si associano quelle di una progettazione degli edifici più attenta alle nuove tecnologie, al risparmio energetico, all'estetica dei contesti e dei paesaggi, occorre prendere coscienza del fatto che per "rifare" la città in montagna occorre inventare modelli insediativi nuovi, cioè una nuova urbanistica e una nuova architettura degli edifici e delle infrastrutture entrambe appropriate all'ambiente. E' un programma ambizioso, ma proprio per questo capace di attrarre le energie di ricercatori, progettisti, imprese impegnate sul fronte dell'innovazione tecnologica.

Produrre cultura

La cultura non è solo fatta di patrimoni e memorie da conservare o da esibire al turista, ma anche e soprattutto di saperi, abitudini, capacità tecniche e linguistiche, tradizioni vive e istituzioni specifiche che per riprodursi devono rinnovarsi continuamente in relazione a stimoli e ad apporti esterni, così come è già avvenuto nel corso della storia. Se in passato queste ibridazioni erano il risultato di processi lenti e spontanei, con l'odierna accelerazione del cambiamento esse richiedono di essere governate e gestite.

Mi limito a due esempi tra i tanti. Uno riguarda la difesa dal rischio idraulico e idrogeologico. Prima di ricorrere a interventi massicci resi oggi possibili da macchine e tecniche moderne d'impiego

universale – o per lo meno a fianco di essi, quando sono necessari – occorrerebbe valorizzare le conoscenze e le pratiche di difesa e di manutenzione locali, frutto di esperienze secolari. Quindi anzitutto ricuperare e diffondere questo prezioso *know how*, mobilitando ad esempio le scuole, poi organizzarsi per tradurlo in pratiche quotidiane e stagionali, in conoscenze trasferibili nei piani regolatori, forestali etc.

Un altro esempio riguarda i molti territori alpini in cui le comunità locali potranno sopravvivere solo con l'immissione di forze demografiche nuove provenienti dall'esterno, e quindi di persone estranee alle tradizioni del posto, portatrici di mutamenti che da un lato possono arricchire la cultura locale e dall'altro ne possono mettere a rischio la riproduzione. In questi casi ritengo che sia necessario un impegno degli enti e delle associazioni locali per creare le condizioni (i luoghi, i momenti etc) per una ibridazione culturale basata sulla conoscenza reciproca e sulla trasmissione ai nuovi arrivati di quello che i nativi hanno appreso nella loro interazione plurisecolare con l'ambiente locale.

Attrarre ed accogliere

Che si tratti di persone o di imprese, la rinascita della montagna richiede programmi selettivi di attrazione e misure inclusive di accoglienza. Coerentemente con le visioni strategiche sopra menzionate, occorre che gli enti locali e le associazioni interessate adottino pratiche di marketing territoriale, mirate all'attrazione di quelle risorse umane, imprenditoriali e finanziarie che possono contribuire alla valorizzazione delle risorse territoriali locali. Per valorizzazione non si deve intendere solo quella economica, ma anche – e prima di tutto – quella che può accrescere il capitale culturale, cognitivo e sociale e con esso la qualità dell'ambiente e della vita locale, insomma i valori di una nuova *civitas*. Inoltre i nuovi insediati, di qualunque provenienza essi siano, devono poter contare, per il loro inserimento nella comunità, su programmi di assistenza ed accompagnamento. Ad esempio "sportelli" dedicati, nel cui funzionamento l'ente pubblico può essere validamente affiancato da associazioni locali.

Una rete piè-montana

Ci sono molte cose che Regioni, Province e città dell'avampaese possono fare, di loro iniziativa, per la montagna. Quando questi enti presentano territori totalmente montani (specie nel caso delle Regioni a statuto speciale) gli effetti positivi di queste politiche sono evidenti. Più problematico è il caso di regioni e Province solo in parte montane. Esse dovrebbero anzitutto partire dal riconoscimento del valore della montagna come ambiente umano e naturale *diverso,* nel senso che possiede qualcosa di prezioso che altri ambienti non hanno. Nel normale esercizio dei loro compiti istituzionali questi enti territoriali dovrebbero tener conto di questa diversità e non trattare le terre alte come il resto del territorio. Lo stesso discorso ovviamente andrebbe fatto per lo Stato italiano e per l'Unione europea.

Qui mi limiterò a ricordare, a titolo d'esempio, alcuni provvedimenti di carattere generale o specifico che potrebbero aiutare molto la rinascita della montagna. Uno, già adottato in alcune regioni, è la promozione e il sostegno dell'intercomunalità, specie per quanto riguarda il coordinamento dei piani urbanistici comunali. Come ho detto prima, è una condizione essenziale

per un governo efficace dei territori e quindi dovrebbe essere resa obbligatoria, almeno per quanto riguarda le decisioni di tipo strategico-strutturale che non possono dipendere solo dalle scelte del singolo comune, quando queste sono contrarie agli interessi generali di un territorio più vasto.

Un'altra consiste nel fornire alle Comunità montane e alle aggregazioni volontarie di comuni i mezzi tecnici e finanziari necessari per operare come agenzie di sviluppo. Questa ad esempio in Piemonte è stata una buona idea, avanzata per giustificare la recente riorganizzazione delle Comunità montane, ma che poi è rimasta lettera morta.

Altre azioni riguardano l'infrastrutturazione dei territori montani, per accrescere l'accessibilità al loro interno e alle città dell'avampaese, fornitrici di servizi. In particolare gli ostacoli morfologici e climatici all'accessibilità e alla mobilità interna richiedono un uso particolarmente diffuso, intenso e affidabile delle tecniche tele-informatiche (ICT) nel campo dei teleservizi, del telelavoro e dell'e-government. Perciò la banda larga si presenta come uno dei fattori più importanti per il re-insediamento di famiglie e imprese.

Un problema di difficile soluzione, che qui mi limito a segnalare, è quello della scarsa rappresentanza politica della montagna negli organi elettivi provinciali e soprattutto regionali. Questa, si dice, è la "naturale" conseguenza del fatto che gli elettori sono pochi. Quello che tuttavia mi pare poco naturale è che abbia così scarsa voce in capitolo chi – direttamente o indirettamente attraverso i propri enti locali – presidia e amministra il 35% del territorio nazionale. E si potrebbe dire circa il 50%, se aggiungiamo le aree collinari più marginali, che presentano problemi analoghi. Questa contraddizione spiega un certo "naturale" disinteresse per i reali problemi della montagna da parte degli enti territoriali di livello intermedio.

C'è poi una responsabilità specifica delle città che si distribuiscono lungo il margine delle aree alpine e appenniniche al cui interno non ci sono città dotate di sufficiente autonomia funzionale. In questi casi, molto diffusi, le "città della montagna" sono quelle sui bordi. Le Amministrazioni pubbliche, le istituzioni e associazioni, gli operatori privati e in generale i cittadini di queste città – alcune anche grandi, come Torino e Bologna – dovrebbero essere consapevoli del fatto che la sopravvivenza e l'auspicata rinascita dell'entroterra montano di ognuna di esse dipende in buona parte da loro. Si tratta oltretutto, come ho già ricordato, di un debito di riconoscenza, perché sono queste città ad aver beneficiato e a beneficiare tuttora maggiormente delle risorse naturali e umane delle montagne.

Ad esempio a Torino questo problema era stato affrontato in preparazione dei Giochi olimpici invernali del 2006 con il progetto "Torino città delle Alpi". Esso si proponeva di elaborare uno scenario "dell'integrazione tra l'economia e la cultura "montana" e quella "urbana", basata sulla complementarietà dei rispettivi vantaggi competitivi, sulla reciprocità dei flussi di scambio, sulla valorizzazione delle economie di diversità" [Bontempi 2006, 8].Purtroppo, superata la fase di negoziazione tra Torino e alcuni territori montani per ripartire gli investimenti e i vantaggi attesi dai Giochi, le parole d'ordine del progetto (complementarietà, reciprocità, diversità etc) sono state dimenticate.

Credo che un primo motivo di questo fallimento derivi da un errore d'impostazione, quello di separare troppo – e quasi contrapporre – la montagna alla città. Diverso sarebbe stato immaginare

una loro possibile convergenza in un'unica realtà urbana, pensando che la montagna possa e debba farsi anche lei città, nel senso che ho sopra ricordato. A ben vedere questo è ciò che in fondo desiderano i suoi abitanti, per cui un'urbanizzazione, rispettosa delle identità ambientali e culturali locali, potrebbe essere il laboratorio di modi di vita capaci di anticipare il futuro, di rispondere a bisogni emergenti sempre più diffusi. In breve: fare in modo che montagna e città possano diventare la stessa cosa per quanto riguarda la *civitas*, ma con una netta differenza (a vantaggio della montagna) per quanto riguarda l'*urbs*.

Un secondo motivo del fallimento è stato, a mio avviso, che non si è messo in atto nessuno strumento organizzativo per portare avanti un programma che ha tempi lunghi di attuazione. Per rendere credibile l'ipotesi che la montagna possa essere la nuova città non basta affermare che risponde a un desiderio – e persino a un bisogno – di chi già ci vive e lavora e di chi vorrebbe andarci a stare. Come ho cercato di mostrare con i pochi esempi che ho fatto, si tratta di un problema anzitutto politico, nel senso che non lo si risolve senza una volontà, un impegno di energie e risorse e un sostegno da parte dei governi locali e regionali.

Ma come convincere i nostri politici e i nostri amministratori pubblici? Dire che basta convincere i nostri concittadini in quanto loro elettori è solo un modo politicamente corretto di spostare a valle il problema. Ma qui la retorica non serve. Per portare avanti questa nuova alleanza occorre individuare i soggetti pubblici e privati, individuali e collettivi che hanno interessi, conoscenze, capacità e la voglia di cooperare a progetti di rinascita urbana dei sistemi locali montani e di metterli attorno a un tavolo permanente (reale o virtuale), dove ciascuno di essi possa dare il proprio contributo alla formulazione e alla realizzazione di un progetto collettivo. Dev'essere questa una rete *piè-montana* nel senso di comprendere chi vive e opera nei territori montani e chi abita e opera normalmente fuori di essi – in particolare nelle città – ed abbia competenze e interesse a cooperare su un piano di reciprocità con i primi. Va detto infine che, se è vero che la spinta verso la costruzione di questo attore collettivo deve venire dal basso, essa richiede non solo un vago riconoscimento istituzionale, ma un coordinamento autorevole, di cui si faccia carico un ente pubblico territoriale.

Bibliografia

Bontempi 2006, *Introduzione*, in Comitato per l'organizzazione dei XX Giochi olimpici invernali 2006.

Comitato per l'organizzazione dei XX Giochi olimpici invernali 2006, *Torino, Città delle Alpi.*

Salsa A. 2007, *Il tramonto delle identità tradizionali. Spaesamento e disagio esistenziale nelle Alpi*, Scaramagno (TO): Priuli & Verlucca.

Tommaseo N., *Dizionario dei sinonimi.*

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.

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

Negli Stati Uniti, durante il periodo della Guerra Fredda, William Jaird 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 associeranno 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 Valle 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. É 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 accorate 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) costituitesi 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.

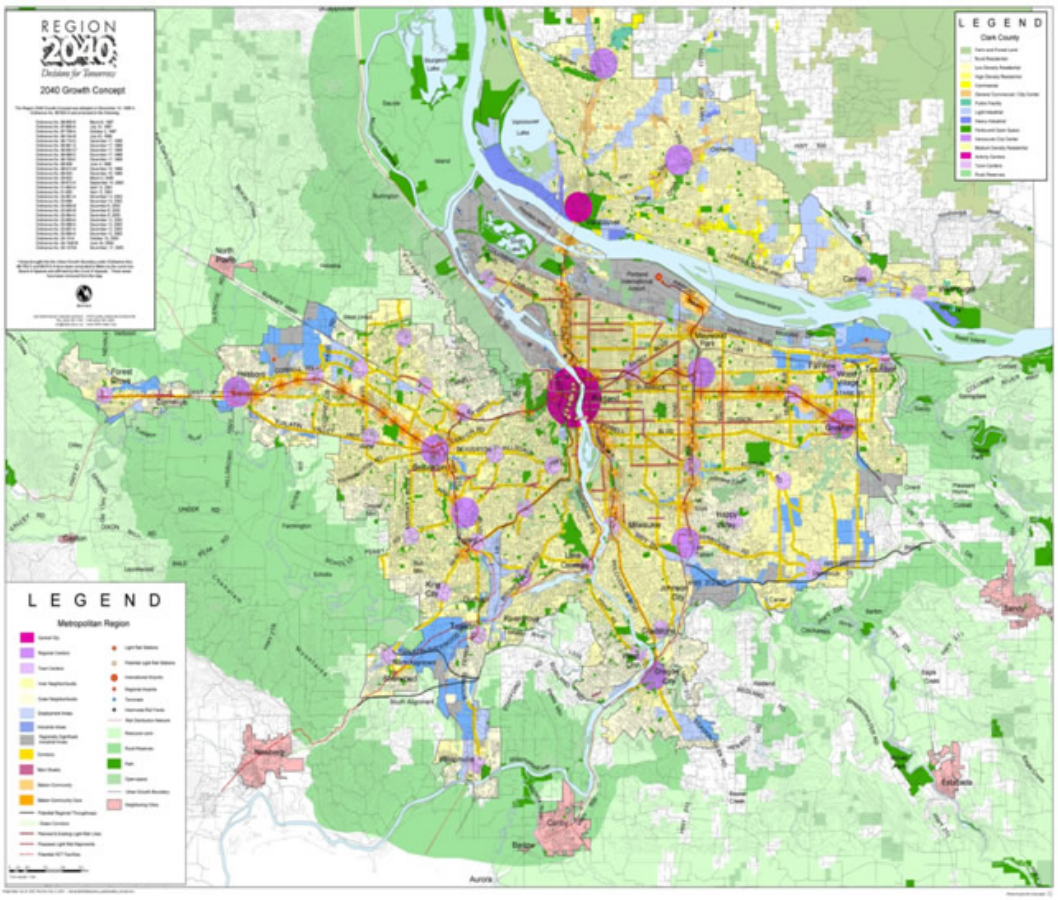
3.1. Il modello interdittivo

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 contructibilité 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.

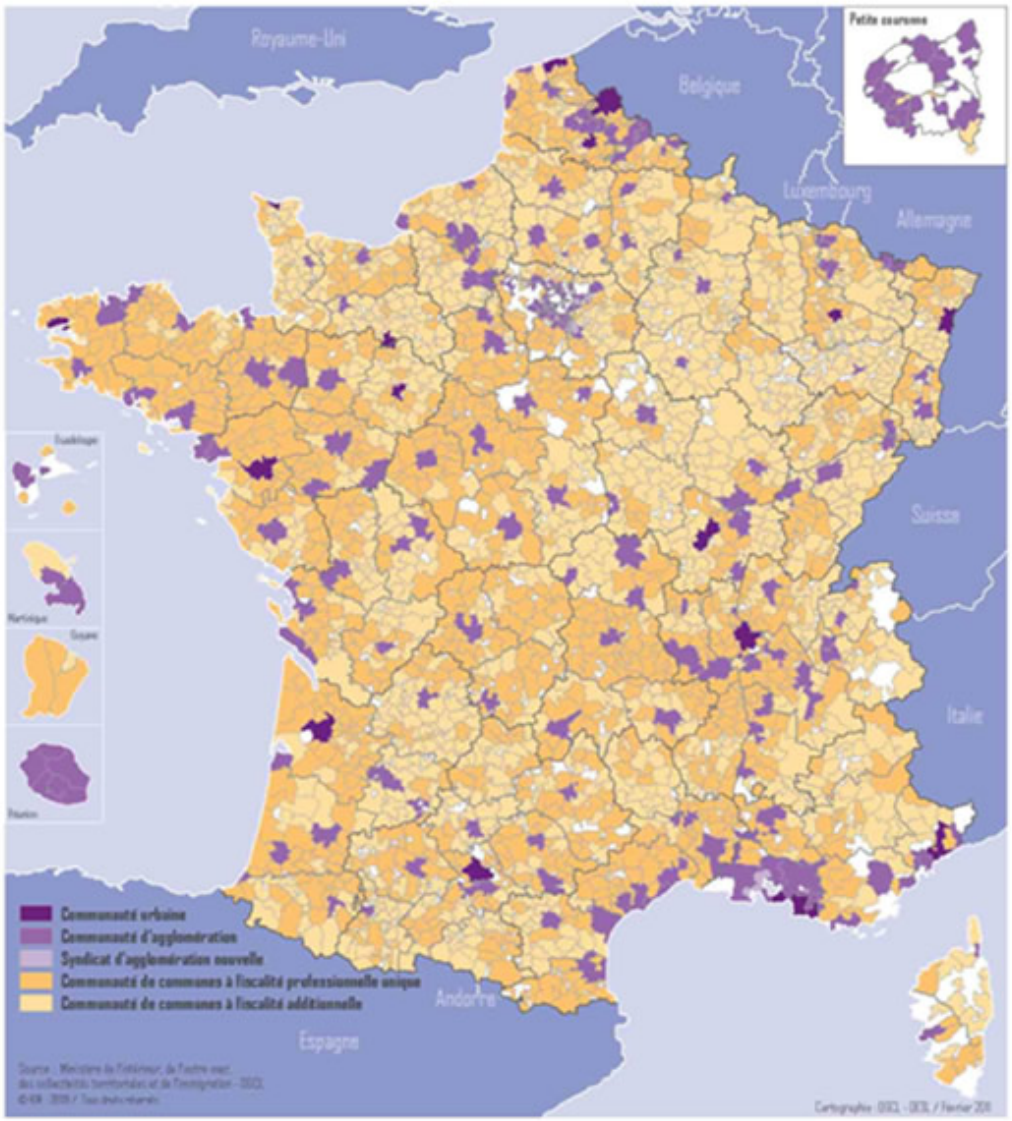
Una legge approvata nel 1999 (Legge no. 99-586 del 12/07/1999) ha arricchito gli obiettivi affidati alla cooperazione: realizzare sostenibilità e coesione territoriale; pianificare alla scala pertinente, quella della 'città effettiva' (*bassin de vie*); realizzare una vera *gouvernance* attraverso l'ampio 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 Professionelle 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 rassemblance*", 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 ¾ definiti con il sistema di *governance* multilivello, ¼ 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

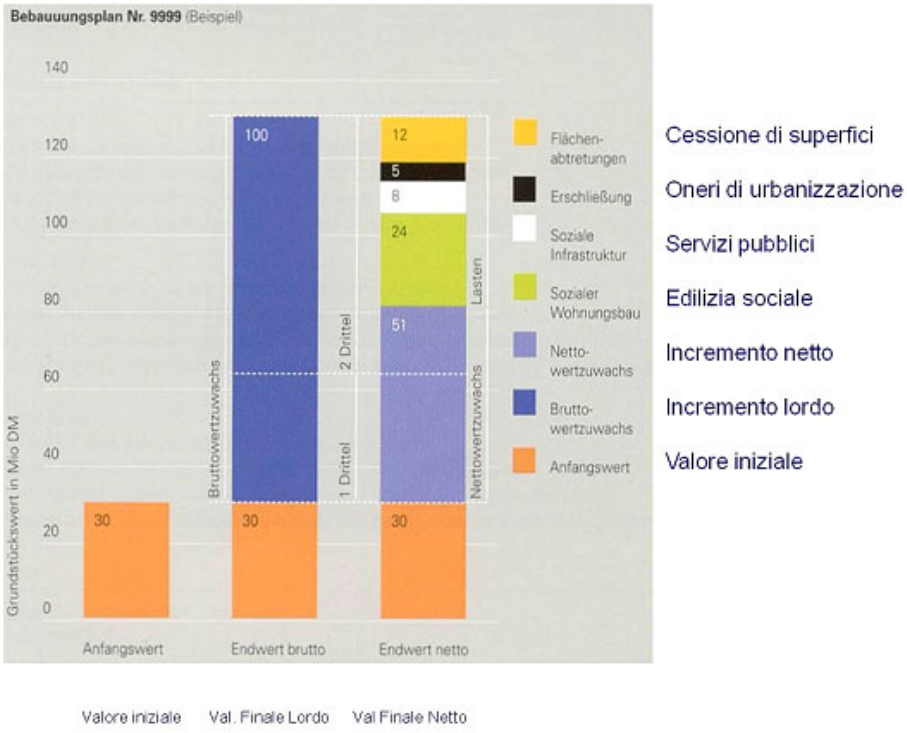
Nei progetti strategici relativi alla localizzazione in aree dismesse di grandi funzioni urbane (ad esempio la realizzazione del nuovo quartiere fieristico Messestadt Riem e il progetto per il riuso delle aree, localizzate in pieno centro città, del dismesso quartiere fieristico Theresienhoe), la municipalità 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' mediamente 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 péche) 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 irriproducibili 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 Villettopoli 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.

Politiche e progetti di territorio per il ripopolamento rurale

Alberto Magnaghi

Abstract

This essay suggests projects and policies aimed at bringing rural areas back to life, to raise the rural population in an environment and landscape which come back to be considered as common goods rather than ownable, alienable things, as such subjects of reproduction of life and collective wealth. Therefore, they should be submitted to collective agreements wherein every stakeholder can find its good values in the production of environmental and landscape surplus as outcomes of the cooperative territorial process. From this perspective, regional, environmental and landscape planning are becoming the central focus in the definition of tools, conditions and resources for the self-sustainable development of a region and its local urban systems. The recovery of the value and sense of the rural areas, that does not mean a purely defensive capacity for resisting land consumption but concerns the proactive construction of landscape and quality of living, should be the base for a new bio-regional balance and a new multi-dimensional alliance between city and countryside, as living and interacting subjects.

Il ruolo degli spazi aperti nel progetto di riqualificazione delle urbanizzazioni contemporanee

Assistiamo oggi ad una profonda crisi, per gli squilibri che hanno mitigato (ma non risolto) e per l'incapacità di contrastare l'abbassamento della qualità della vita nelle urbanizzazioni contemporanee, dei modelli di pianificazione "ecocompatibili" che hanno affiancato l'uso del territorio come supporto tecnico di attività economiche con qualche reperto urbano territoriale da conservare per contrappeso (monumento, centro storico, bene archeologico, bene paesaggistico) tutelandolo dalle regole dello "sviluppo" del resto del territorio; che hanno trattato l'ambiente come vincolo (ecocompatibilità), con alcune emergenze naturali da tutelare (aree protette); che hanno preservato il paesaggio nelle aree turistiche; che hanno votato il territorio agricolo, nei modelli produttivi agroindustriali, interamente al mercato, desertificandolo nella sua capacità di riproduzione delle risorse produttive [Bevilacqua 2006], limitandosi a recuperare le aree di abbandono agroforestale, in funzione della compensazione ambientale.

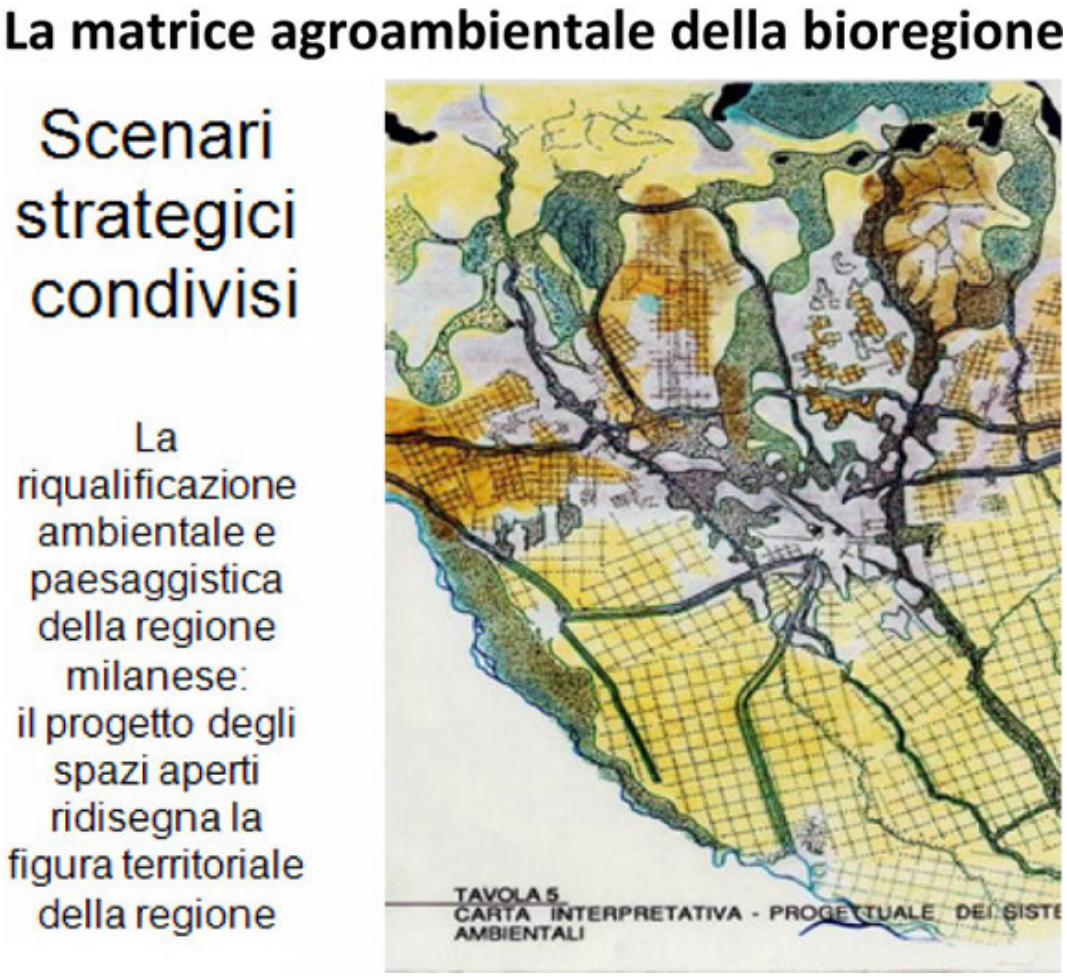
Con la crisi strutturale di questi modelli, *territorio, ambiente e paesaggio* (o meglio, ciò che ne resta, prevalentemente nelle aree marginali e periferiche, fra le macerie dell'urbanizzazione contemporanea) vengono assunti in molti piani e progetti come la *base materiale e culturale* per costruire modelli socioeconomici che, proprio sulla valorizzazione delle peculiarità patrimoniali locali, fondano la propria sostenibilità e durevolezza, e attivano energie endogene per elevare il benessere, la qualità della vita e produrre ricchezza durevole [Magnaghi 2010]. In questi modelli socioeconomici del futuro, territorio, ambiente e paesaggio tornano ad essere considerati nella loro qualità di *beni comuni* non appropriabili, non alienabili, in quanto soggetti della riproduzione della vita e della produzione della ricchezza collettiva; da sottoporre dunque a *patti collettivi* nei quali

ogni attore socioeconomico trovi le sue ragioni di convenienza nella produzione di *valore aggiunto territoriale, ambientale e paesaggistico*. In questa prospettiva la pianificazione e la progettazione del territorio, dell'ambiente e del paesaggio divengono centrali nel definire strumenti, condizioni, risorse per lo *sviluppo autosostenibile* di una regione e dei suoi sistemi locali, territoriali e urbani.

In questi percorsi di ridefinizione dei campi della pianificazione un ruolo centrale vengono ad assumere *i progetti, i piani e le politiche sugli spazi aperti*: la centralità dell'azione del piano si sposta dal riequilibrio dei fattori di crescita esponenziale dell'urbanizzazione (servizi, trasporti, residenze, etc.), al progetto degli spazi aperti per contenere e riqualificare i modelli insediativi diffusi che hanno pervaso con la "forma metropoli" l'intero territorio regionale: blocco del consumo abnorme di suolo agricolo, riqualificazione delle periferie urbane, riconnessione delle reti ecologiche, riequilibrio dei bacini idrografici, riorganizzazione di sistemi urbani policentrici, ridefinizione dei rapporti sinergici e di complementarietà fra città e campagna, chiusura locale dei cicli dell'alimentazione, dei rifiuti, dell'energia, riorganizzazione di sistemi economici a base locale, riqualificazione del paesaggio e cosi via. Solo riconnettendo lo spazio urbano al suo territorio rurale si può affrontare strategicamente la chiusura dei cicli dei rifiuti, dell'acqua, dell'alimentazione (reti corte), la riqualificazione della connettività ecologica e del paesaggio, la riqualificazione delle periferie degradate; la riduzione dell'impronta ecologica.

Questo atto di restituzione di *forza progettuale e morfogenetica* agli spazi aperti attiva anche il processo di trasformazione delle regione metropolitane verso le "bioregioni urbane" [Magnaghi e Fanfani 2010]. Trasformazione nella quale le aree marginali e periferiche, i sistemi vallivi profondi, che danno storicamente identità ai sistemi urbani di pianura, riacquistano centralità nel garantire la riorganizzazione di relazioni di reciprocità, non gerarchiche, fra *sistemi urbani e spazi aperti agro-forestali* per realizzare nuovi equilibri ecosistemici, energetici, alimentari e funzionali.

Figura 1. Bonifica e riconversione ambientale del bacino dei fiumi Lambro Seveso Olona: Carta interpretativo -progettuale dei sistemi ambientali (Magnaghi 1995).



Fonte: www.metro-region.org

Un esempio di questo rovesciamento di ruolo fra spazi urbanizzati e spazi aperti è già presente nel progetto di risanamento dell'area ad alto rischio della regione urbana di Milano [Magnaghi 1995]. Nella Fig. 1 la "figura territoriale" della regione urbana è ridefinita evidenziando e connettendo a sistema gli spazi aperti residuali, lasciando sullo sfondo grigio il territorio edificato. Gli spazi aperti (spazi agricoli e forestali, riviere fluviali, canali, zone umide, laghi, etc.) divengono così la matrice del disegno strategico di riqualificazione e della ricomposizione urbana della regione. L'enfasi è posta sulla ricostruzione delle reti ecologiche che connettono la fascia pedemontana, la pianura asciutta e la pianura irrigua assumendo i sistemi fluviali e i canali come strutture portanti delle reti e i sistemi rurali come reti ecologiche minori. Questa immagine allude a un poderoso e lungo processo di trasformazione del modello insediativo verso nuove forme di valorizzazione del patrimonio territoriale e ambientale: il principio ordinatore diviene il ridare vita agli spazi aperti interclusi e relitti, il risanare i sistemi ambientali e le reti ecologiche, il trattare nuovamente le acque e l'agricoltura come risorse primarie della organizzazione sostenibile del territorio.

Verso l'agricoltura multifunzionale

Questa nuova centralità degli spazi aperti nel progetto di territorio si sostanzia innanzitutto in un superamento degli approcci tradizionali che li articolano in spazi agroforestali, da trattare con politiche di settore, e spazi naturalistici, a loro volta funzionalmente definiti come aree protette, caratterizzate da divieti, da "recinzioni" della naturalità legate ad un approccio sostanzialmente vincolistico alla salvaguardia ambientale; facendo evolvere gli spazi aperti nel loro insieme come luoghi-laboratorio di nuove relazioni produttive, ambientali e fruitive fra città e mondo rurale, capaci di restituire a quest'ultimo una *nuova centralità* in termini economici, produttivi, ambientali, paesistici, ricreativi, culturali e sociali, per la costruzione di *modelli di sviluppo locale autosostenibile*. Questo nuovo ruolo del mondo rurale (agroforestale) nella produzione di qualità dello sviluppo è concepibile a partire da nuove finalità *produttive multifunzionali* socialmente riconosciute ed economicamente rivalutate in base alla qualità dei caratteri specifici sia della produzione che del contesto territoriale e sociale. In quest'ottica, il recupero del valore e del senso del territorio rurale, con la sua capacita non puramente difensiva di resistenza al consumo del territorio, ma di costruzione attiva di paesaggio, di qualità ambientale, di salvaguardia idrogeologica, di reti corte fra produzione e consumo, di qualità dell'abitare (in particolare nei territori del degrado periurbano), diviene quindi presupposto della ricomposizione di un nuovo equilibrio e di una nuova alleanza multidimensionale fra città e campagna come soggetti vitali e dialoganti.

Il progetto sugli spazi aperti come progetto integrato di territorio fa dunque riferimento al concetto di agricoltura multifunzionale intesa come «*l'insieme di contributi che il settore agricolo può apportare al benessere sociale ed economico della collettività e che quest'ultima riconosce come propri dell'agricoltura*» [Idda, Furesi e Pulina 2005]: cioè quell'attività che affianca alla produzione di beni alimentari e materie prime ad uso non alimentare con la fornitura di servizi di varia natura come la tutela, la gestione e la messa in valore del paesaggio rurale, la protezione dell'ambiente; che attiva forme di solidarietà tra cittadini e produttori. Un'agricoltura che al di là degli alimenti produce paesaggio, impiego, servizi sociali e culturali, che tratta i rifiuti e valorizza le peculiarità del territori.

In particolare per la riqualificazione urbana si evidenzia il ruolo multifunzionale e dinamico dell'agricoltura periurbana, sottolineando la necessità di riconoscere e avviare politiche e piani appropriati e specifici nelle aree agricole, basati su modalità pattizie di gestione che valorizzano la progettualità locale.

E' del tutto evidente che questa dimensione può ricostituire una economia dell'"itineranza" [Donadieu 2004] che collega alla fruizione dello spazio aperto anche la possibilità di un contatto diretto con la presenza agricola riconducibile a più dimensioni quali:

- didattica ambientale e naturalistica;

- forme ed attrezzature specifiche di fruizione;

- *welfare* urbano(attività socio sanitarie, orti sociali e *hobby farming*);

- acquisto diretto prodotti agricoli alimentari e non.

Il discorso sulla multifunzionalità, appare di grande importanza non solo perché mette in evidenza il ruolo dell'agricoltura periurbana nell'attivazione di processi volti alla sostenibilità della città e del territorio [Fedenatur 2004] ma anche perché pone un nuovo sguardo sulle relazioni tra agricoltura e pianificazione e sul rapporto tra aree urbane e aree rurali.

E' importante mettere in evidenza che la multifunzionalità non riguarda solo le aree agricole dei territori aperti ma anche le aree più propriamente urbane come quelle degli orti e frutteti che per le funzioni di tipo ambientale economico e culturale e per il ruolo sociale e ricreativo che assumono nel contesto insediativo possono essere considerati come una vera e propria infrastruttura pubblica e riconosciuti come parchi urbani.

Figura 2. Piano paesaggistico Territoriale della Regione Puglia: Progetto territoriale per il paesaggio: Patto città campagna (Regione Puglia 2010) - I

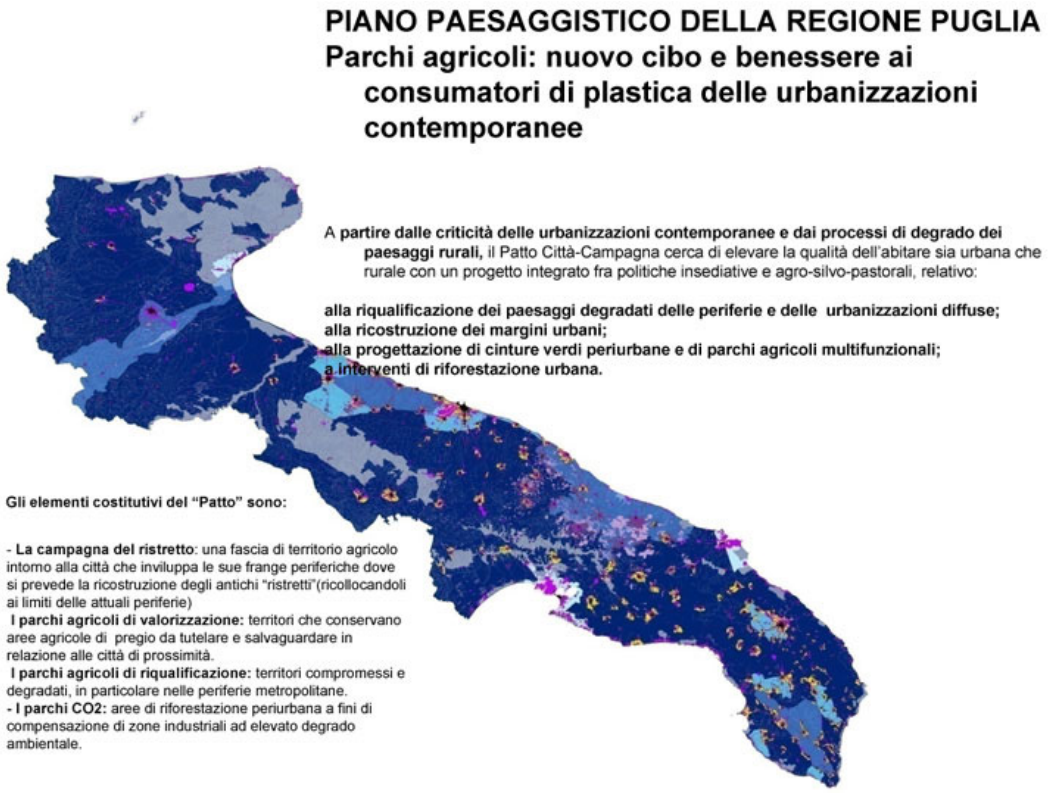


Figura 3. Piano paesaggistico Territoriale della Regione Puglia: Progetto territoriale per il paesaggio: Patto città campagna (Regione Puglia 2010) - II

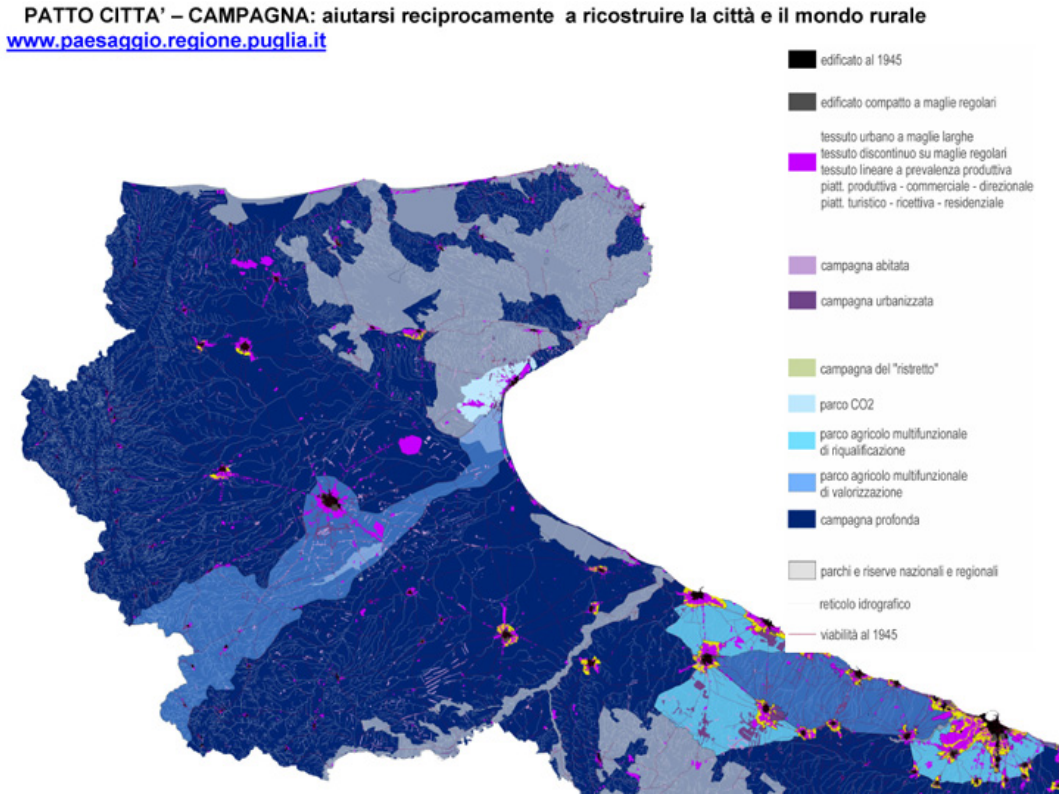


Figura 4. Piano paesaggistico Territoriale della Regione Puglia: Progetto territoriale per il paesaggio: Patto città campagna (Regione Puglia 2010) - III

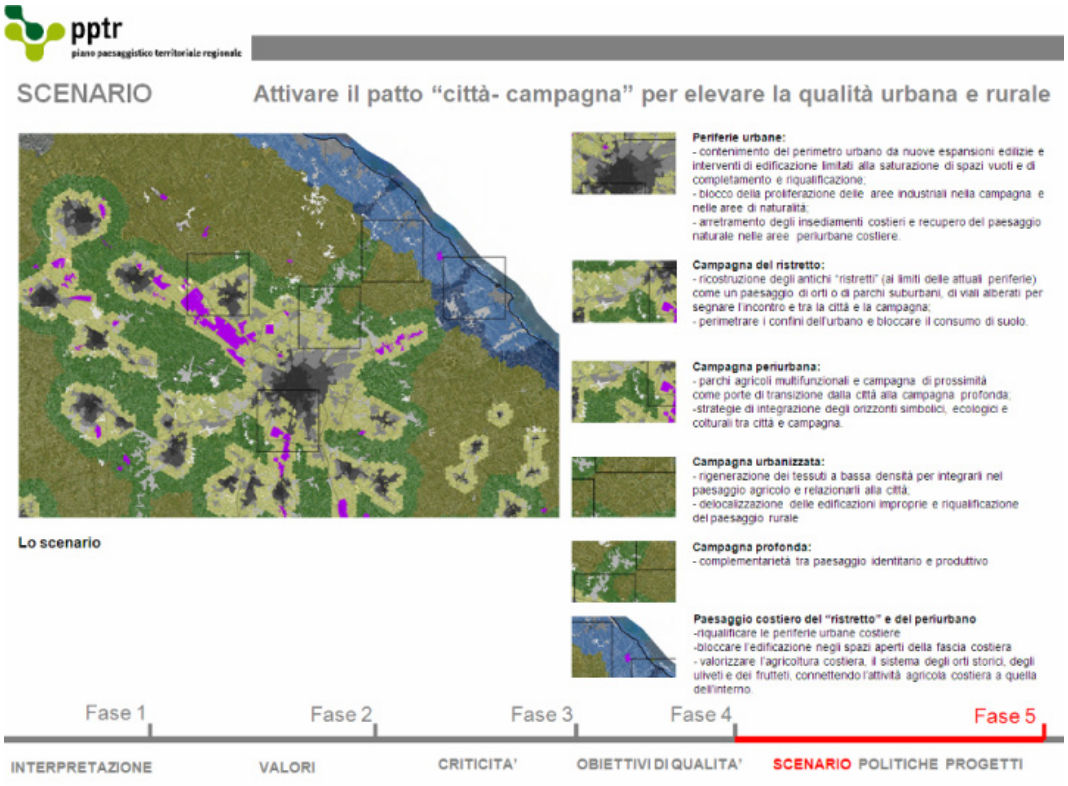


Figura 5. Piano paesaggistico Territoriale della Regione Puglia: Progetto territoriale per il paesaggio: Patto città campagna (Regione Puglia 2010) - IV

Ad esempio nel Piano paesaggistico-territoriale della Regione Puglia [Regione Puglia 2010; Magnaghi 2011] viene recuperato lo spirito degli storici "ristretti" (una fascia di 2-300 metri che circondava le città storiche di orti e giardini) riprogettandoli nelle fasce più esterne delle periferie con la finalità di ridefinire il margine urbano, di riconnettere alla campagna gli spazi aperti interclusi, di ricostituire un rapporto alimentare e fruitivo fra città e campagna [Fig. 1, Fig. 2 Fig. 3, Fig. 4 e Fig. 5] come ulteriormente specificato nelle linee guida per i comuni sulle regole di realizzazione del patto città campagna [Fig. 6, Fig. 7, Fig. 8 e Fig. 9].

Figura 6. Piano paesaggistico territoriale della Regione Puglia: linee guida per il Patto città campagna (Regione Puglia 2010) - I

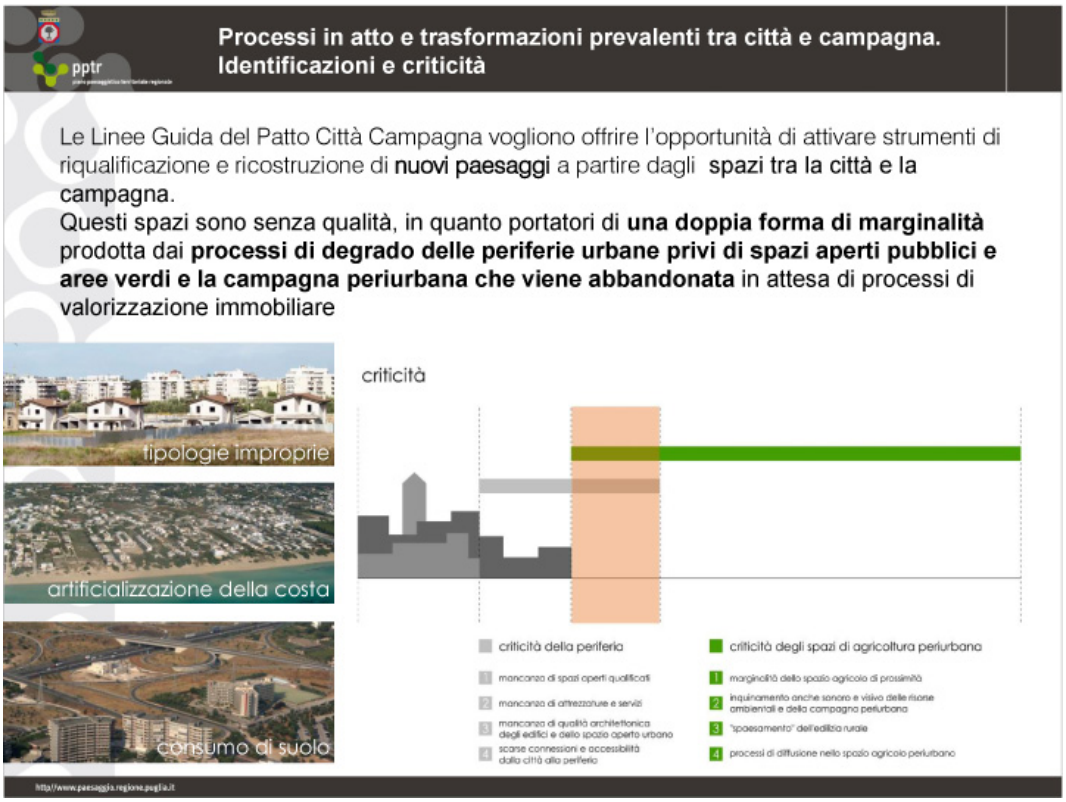


Figura 7. Piano paesaggistico territoriale della Regione Puglia: linee guida per il Patto città campagna (Regione Puglia 2010) - II

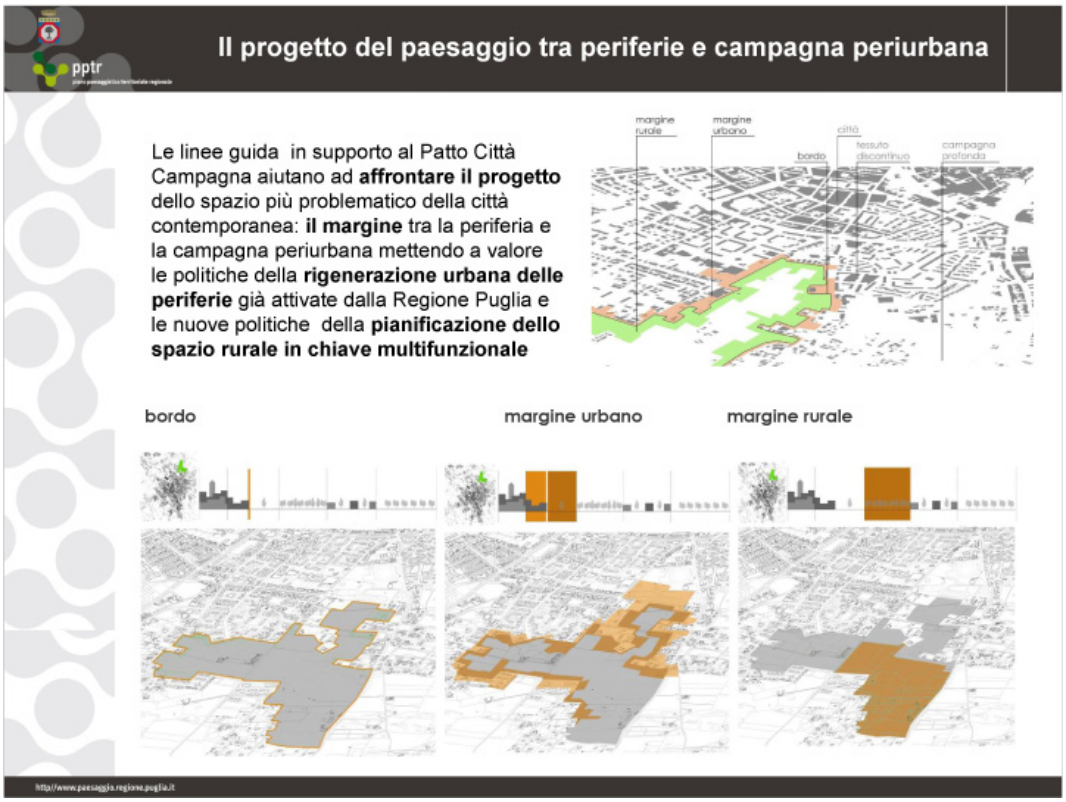


Figura 8. Piano paesaggistico territoriale della Regione Puglia: linee guida per il Patto città campagna (Regione Puglia 2010) - III

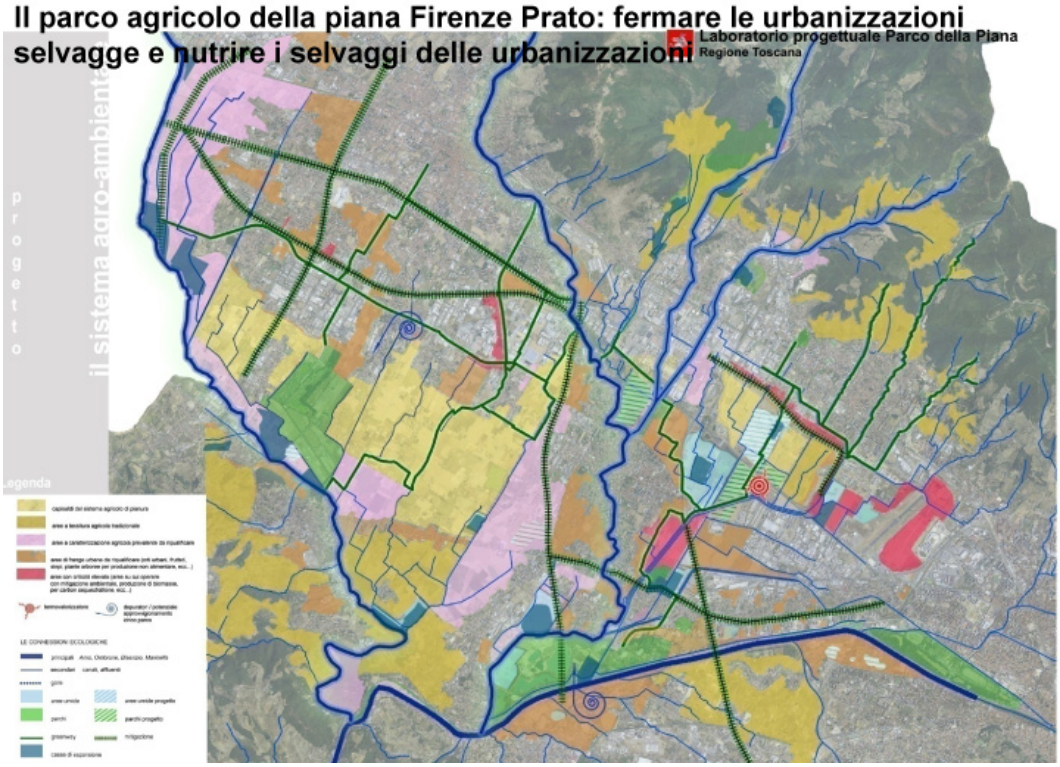
Figura 9. Piano paesaggistico territoriale della Regione Puglia: linee guida per il Patto città campagna (Regione Puglia 2010) - IV

I parchi agricoli multifunzionali

Facendo riferimento ad esperienze già in atto ad esempio nelle regioni di Parigi, Barcellona, Sud Milano, Brianza Milanese, Prato, risulta evidente come questo strumento di pianificazione supera una visione vincolistica dell'area protetta, tipica del parco naturalistico, verso l'utilizzazione *integrata* degli spazi rurali, a partire dalla loro riqualificazione produttiva che *comprende al suo interno* regole per la valorizzazione paesistica, ecologica, turistica, fruitiva.

Il concetto di parco agricolo [Ferraresi e Rossi 1993; Donadieu 2008; Fanfani 2009] che assume il fine generale di progettare gli spazi agroforestali con funzioni multisettoriali, si è sviluppato all'intersezione di due tipologie territoriali: l'ambiente *peri-urbano* che esprime forte domanda di nuova ruralità dei suoi abitanti (*loisir*, qualità alimentare, ambientale e paesistica) e l'ambiente *rurale* in forte conversione verso la multifunzionalità. In questa prospettiva sia i piani aziendali che i piani di sviluppo rurale sono organizzati in modo che gli agricoltori oltre a produrre *beni di mercato* (alimentari, energetici) producano contemporaneamente *beni e servizi pubblici* remunerati in quanto tali. Questa evoluzione può essere favorita sia dalle nuove politiche europee in materia di disaccoppiamento, sia alle nuove funzioni attribuite all'agricoltura nei piani di sviluppo rurale (qualità ambientale, tutela del paesaggio, salvaguardia idrogeologica, mantenimento della biodiversità, valorizzazione delle risorse naturali locali, qualità e sicurezza alimentare, mantenimento delle tradizioni e dei tessuti socioeconomici locali).

Figura 10. Regione Toscana: Parco agricolo della piana Firenze-Prato: il sistema agro-ambientale (www.regione.toscana.org)



Il concetto di parco agricolo multifunzionale può svilupparsi operativamente verso due esiti istituzionali:

- una "*istituzione*" *di governo del territorio*, formalizzata ed esplicitamene riconducibile a normative quadro di carattere territoriale od ambientale; esempi: parco agricolo sud Milano; parco agricolo della piana di Firenze [Fig. 10]; parchi agricoli di "riqualificazione" e di "valorizzazione" come definiti nel PPTR della Regione Puglia [e Fig. 2 e e Fig. 3];

- una "*aggregazione volontaria*" *ed attiva di attori*, prevalentemente locali –istituzionali e non – che sviluppano un processo di condivisione di uno scenario progettuale ed attivano un soggetto gestionale e di progetto relativo al territorio agricolo periurbano, simile e connettibile allo strumento negoziale del "Contratto di fiume" che affronta in molti casi la promozione di parchi agricoli perifluviali [Fig. 11 e Fig. 12].

Figura 11. Regione Lombardia (2002): Contratto di Fiume Olona, Lura, Bozzente (www.contrattidifiume.it) I

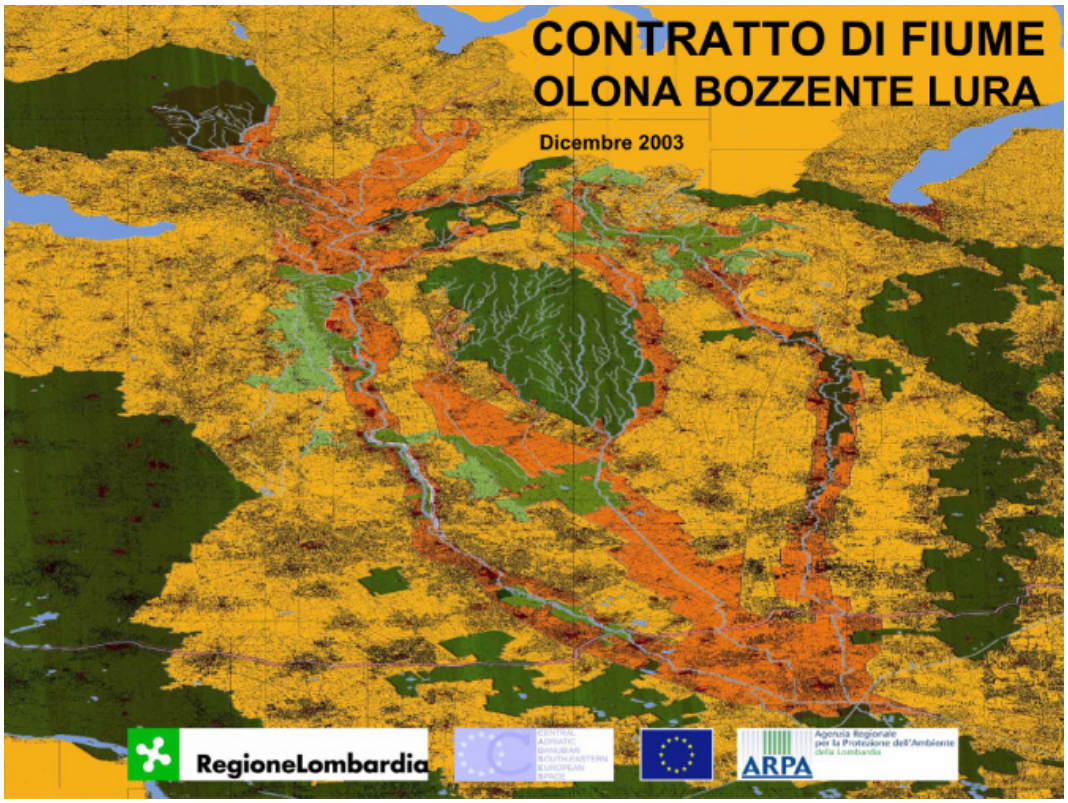
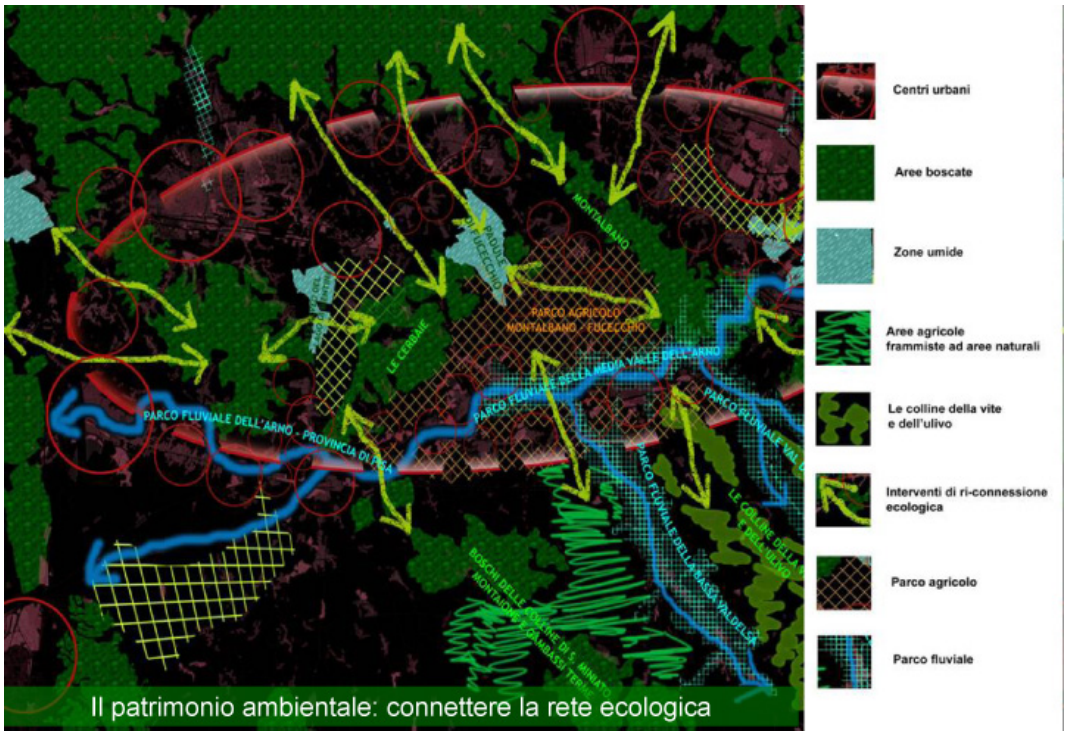


Figura 12. Regione Lombardia (2002): Contratto di Fiume Olona, Lura, Bozzente (www.contrattidifiume.it) II

E' importante sottolineare che, sia in un caso che nell'altro, si tratta di un processo comunicativo che presuppone un alto coinvolgimento dei diversi soggetti locali, un processo volto alla definizione di un insieme di azioni concertate che si realizzano nel tempo tramite un programma di intenti nel quale vengono definiti obiettivi e azioni. Variamente definite in Francia come *programmes agro- urbain*s [Fleury 2005], *charte agricole*, negli Stati uniti come *Urban Edge Agricultural Parks* o come *Collaborative community efforts to preserve farmaland*, queste azioni si configurano come una politica attiva dei territori periurbani tesa a delineare processi di valorizzazione del patrimonio locale in sinergia con la dimensione produttiva delle aree agricole.

Figura 13. Le connessioni ecologiche (Magnaghi e Fanfani 2010)



Nel caso della città policentrica della Toscana centrale [Magnaghi e Fanfani 2010] data la complessità ed antropizzazione dell'area, si è optato per una combinazione dei due tipi di approcci: in particolare il secondo si configura come una "politica attiva" di messa in valore del patrimonio agroambientale e paesistico del territorio aperto del *green core* [Fig. 13] attraverso la mobilitazione ed il coordinamento di diversi attori che si aggregano intorno ad un progetto "reticolare" e multisettoriale che comprende al suo interno i parchi agricoli perifluviali, come nel caso del Master Plan per il parco fluviale dell'Arno [Magnaghi e Giacomozzi 2009] [Fig. 14, Fig. 15, Fig. 16 e Fig. 17].

Figura 14. Master Plan per il parco fluviale del Valdarno empolese: Il patrimonio ambientale: la connessione del green core con il parco fluviale dell'Arno

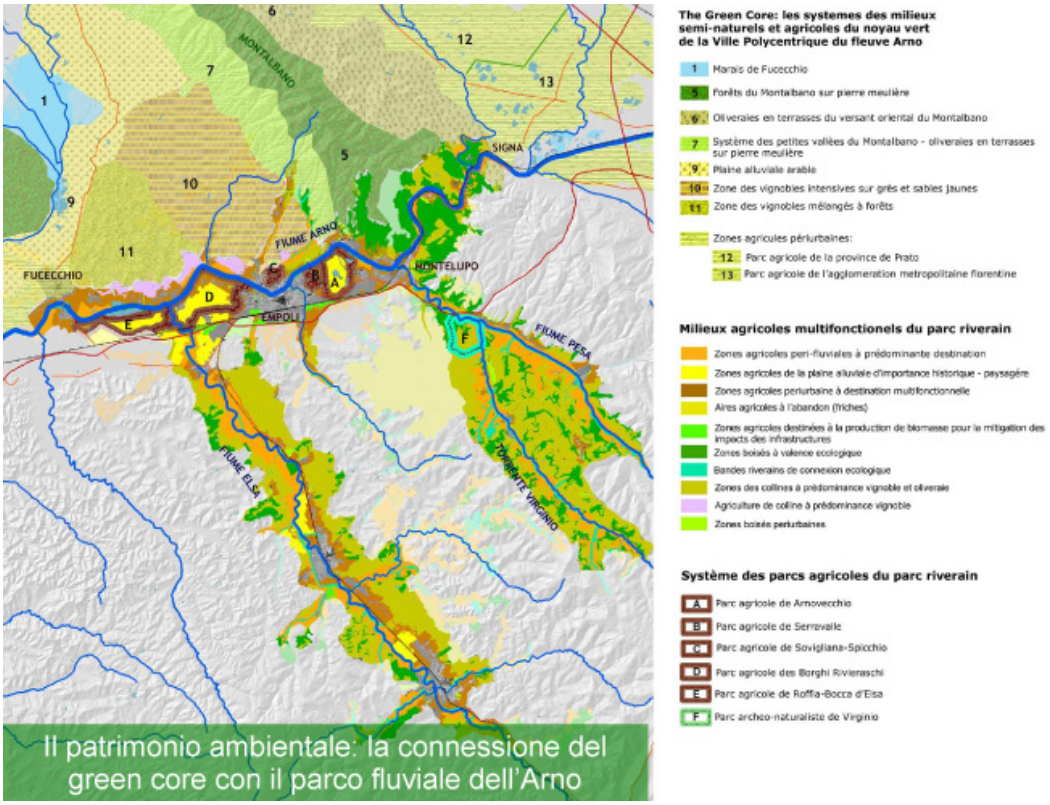


Figura 15. Master Plan per il parco fluviale del Valdarno empolese: tavole di progetto I

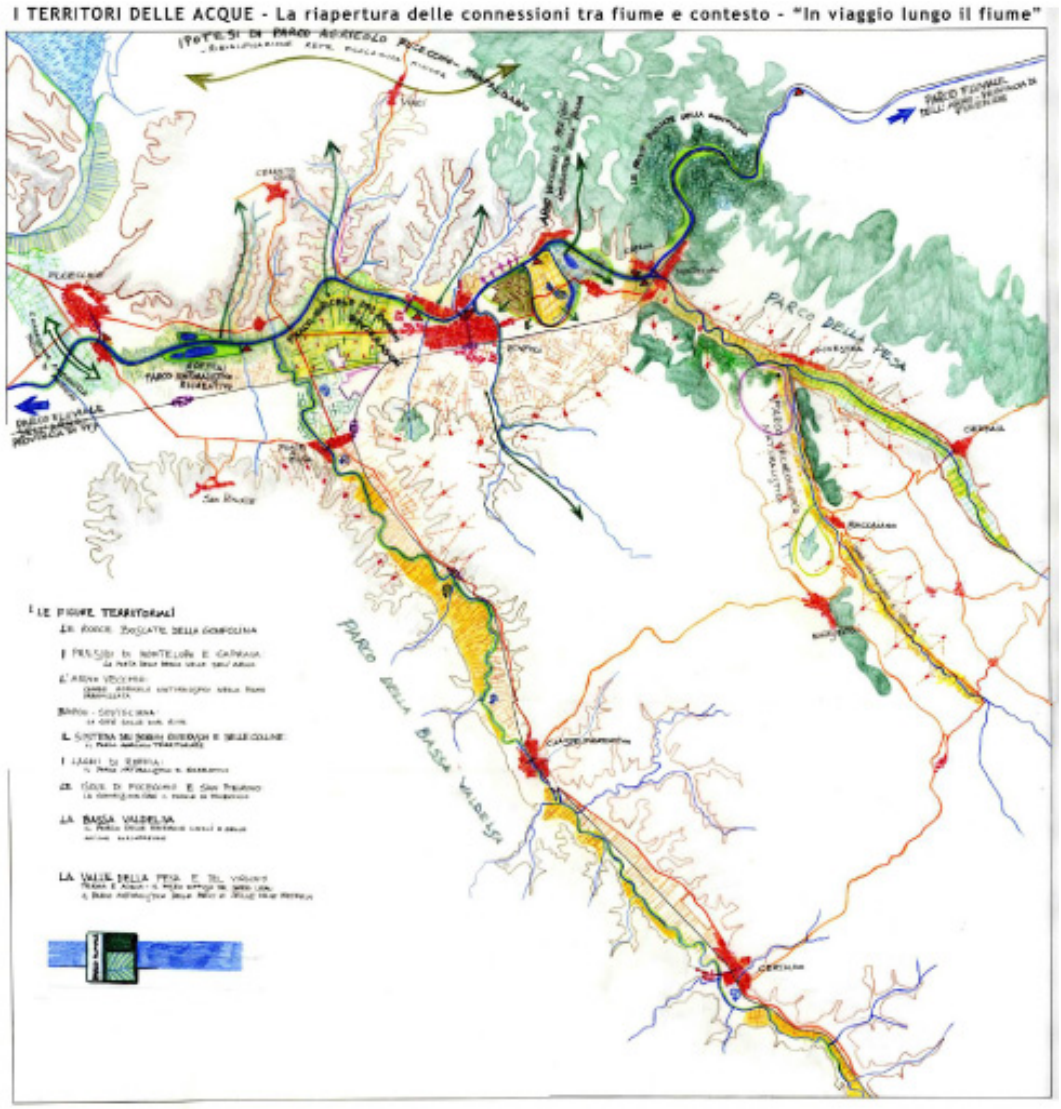


Figura 16. Master Plan per il parco fluviale del Valdarno empolese: tavole di progetto II

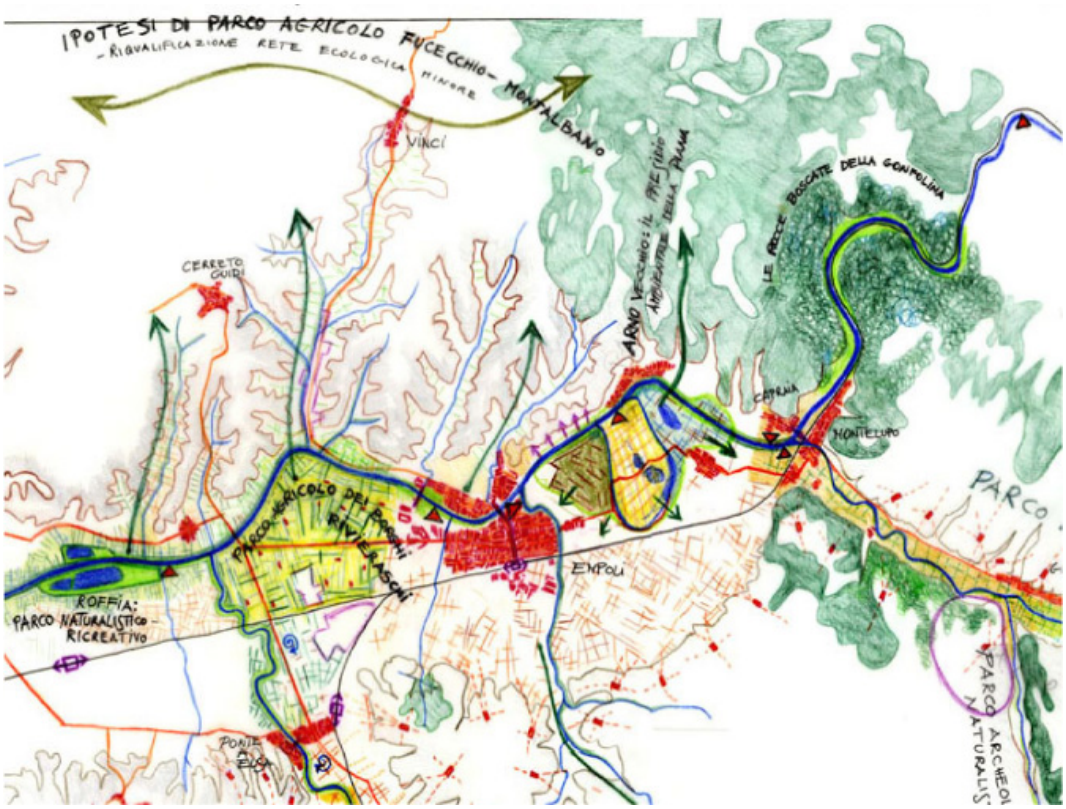
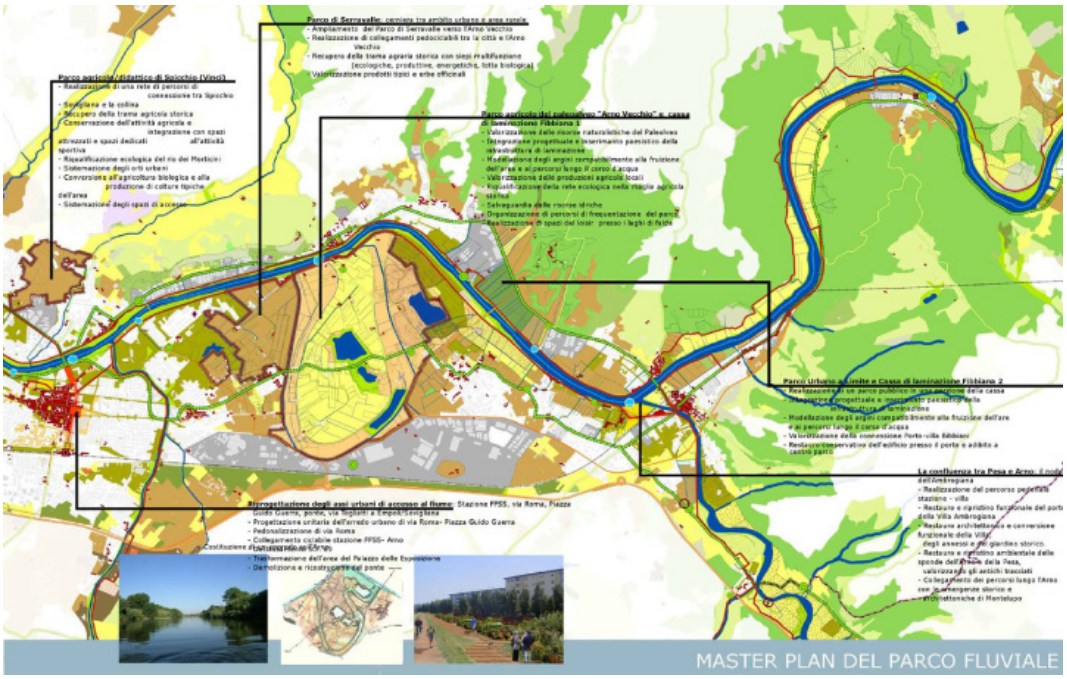


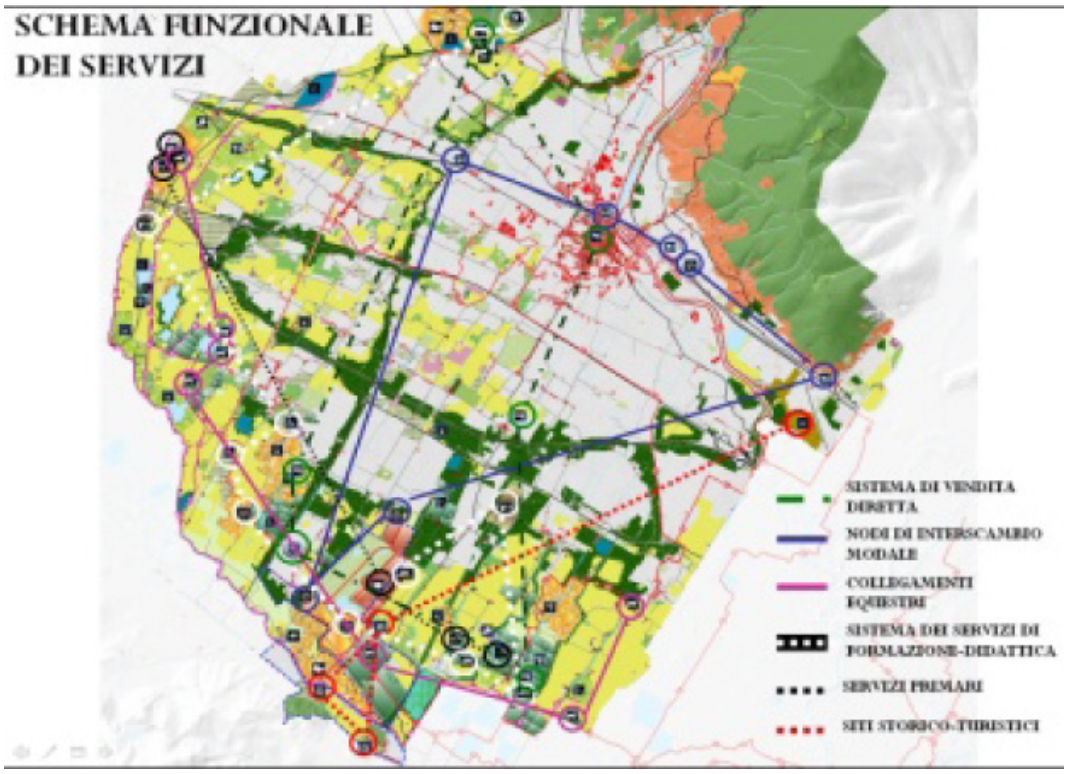
Figura 17. Master Plan per il parco fluviale del Valdarno empolese: tavole di progetto III



Il parco agricolo, assumendo come attività principale le attività produttive agroforestali di qualità e tipiche, e realizzando al contempo la produzione di beni e servizi pubblici remunerati è una tipologia di parco che dovrebbe avviare in forme nuove il popolamento rurale, costituendo un laboratorio di nuove forme di insediamento e di relazione fra città e campagna, tendenzialmente applicabili a tutto il territorio rurale. In questo senso il parco agricolo multifunzionale, al contrario del parco naturale, è *una forma espansiva*, in quanto realizza nuove economie integrate città campagna, nuove forme e finalità della produzione agroforestali; dunque è una forma di parco *potenzialmente estensibile* a tutti gli spazi aperti, trasformandosi in prospettiva nella costruzione del nuovo paesaggio agrario.

In questa direzione, di costruzione di una nuova relazione multifunzionale città campagna si è organizzato ad esempio il parco agricolo di Prato, nell'organizzare i servizi alimentari, ambientali, infrastrutturali, fruitivi, didattici, culturali per elevare la qualità della vita della città [Fig. 18].

Figura 18. Il parco agricolo di Prato: Schema funzionale dei servizi (Fanfani 2009)



Il concetto di bioregione: dalla “sezione di valle” di Patrick Geddes alla bioregione urbana

L’enfasi posta sulla multifunzionalità degli spazi aperti, sostanziata nell’apertura di politiche incentrate sui parchi agricoli come nuova frontiera delle relazioni sinergiche fra città e campagna, fornisce nuova linfa al rinnovamento del concetto di bioregione [Magnaghi 2009] che si richiama ai principi geddesiani della “sezione di valle” [Geddes 1970]:

- affermare principio di co-evoluzione fra luogo (*place*) , lavoro (*work*), abitanti (*folk*);

- valorizzare la peculiarità e l’unicità identitaria (*uniqueness*) di ogni regione e di ogni città;

- mettere in atto analisi di lunga durata (*reliefs and contours*) per scoprire le relazioni coevolutive (naturali e culturali) “al lavoro” in ogni regione;

- evidenziare i principi coevolutivi di lunga durata che promanano da queste relazioni; (*Regional Origins*), come guida per scoprire le regole invarianti della “bioregione”.

La bioregione urbana: una visione

Il concetto di bioregione urbana integra la visione bioregionalista con l'attenzione all'integrazione in essa dei sistemi urbani. La bioregione urbana si può allora definire come un insieme di sistemi territoriali locali caratterizzati da:

- presenza di una pluralità di centri urbani e rurali, organizzati in sistemi reticolari e non gerarchici di nodi urbani principali e di grappoli di città piccole e medie;

- produzione di ricchezza attraverso la valorizzazione e la messa in rete dei nodi "periferici" e "marginali", ognuno in equilibrio con il proprio ambiente di riferimento;

- attivazione di relazioni ambientali volte alla chiusura tendenziale dei cicli (delle acque, dei rifiuti, dell'alimentazione, dell'energia);

- equilibri ecosistemici di bacino idrografico, di sistema vallivo, di nodo orografico, di sistema collinare, di sistema costiero e il suo entroterra, ecc.

I requisiti statutari della bioregione urbana

Uno scenario di questo tipo, si è concretato ad esempio nel progetto per la bioregione policentrica della Toscana centrale (bacini fluviali dell'Arno e del Serchio) [Fig. 19 e Fig. 20] attraverso un sistema di requisiti statutari e azioni *progettuali* complesse e integrate che riguardano [Magnaghi 2006]:

Figura 19. Bioregione urbana della Toscana centrale: connessioni sitemiche fra piana, colline, valli, montagna (Magnaghi e Fanfani 2010)

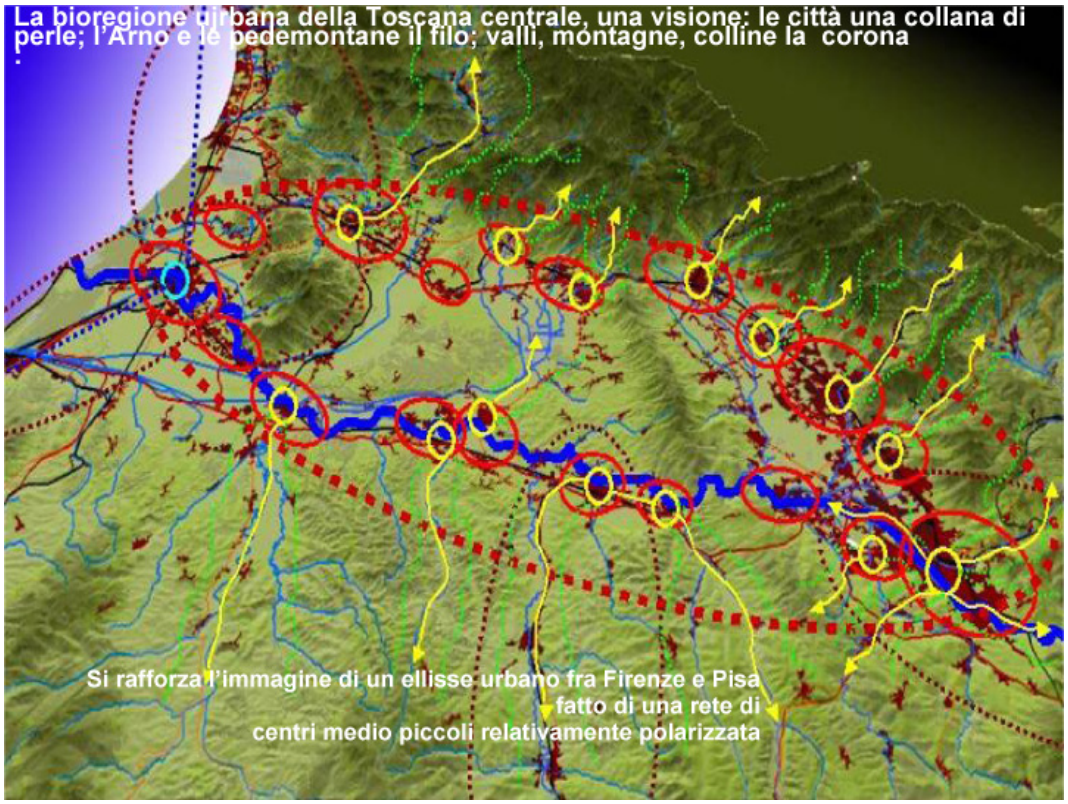
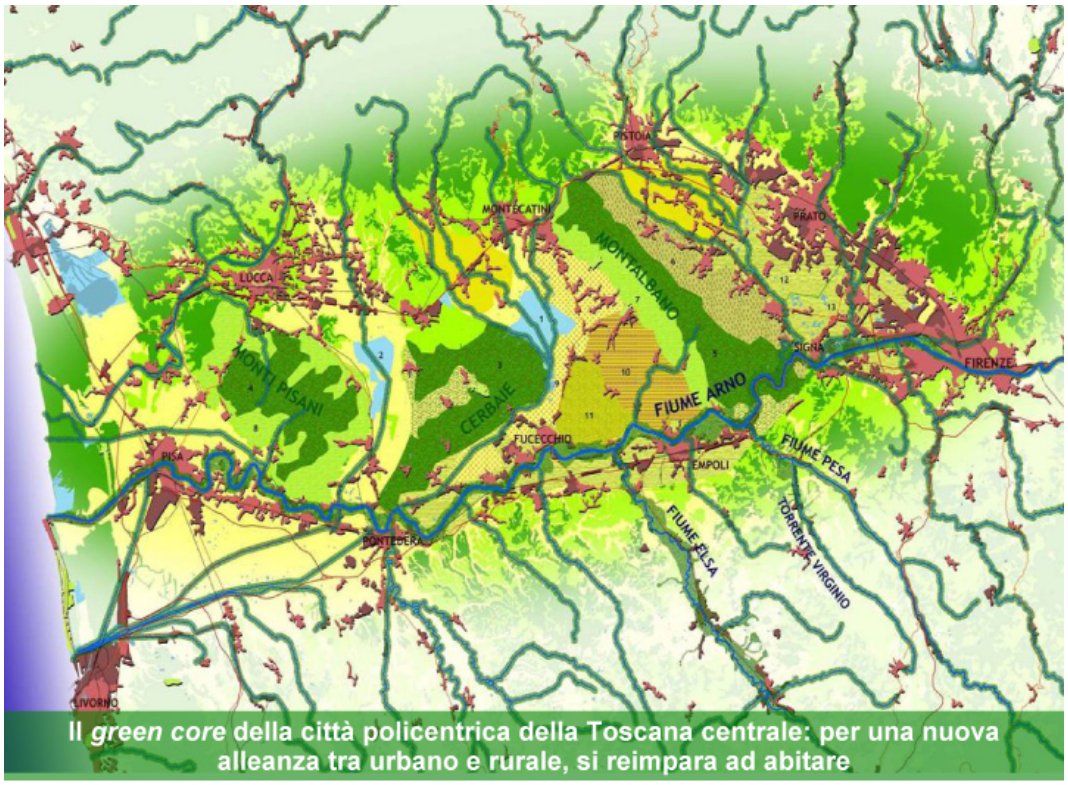


Figura 20. Bioregione urbana della Toscana centrale: il green core della città policentrica (Magnaghi e Fanfani 2010)



- il superamento del modello metropolitano centroperiferico, evidenziando le *peculiarità morfotipologiche, funzionali, paesaggistiche e socioculturali* di ogni sistema urbano, definendo regole per la valorizzazione "differenziale" di queste peculiarità;

- la valorizzazione dei nodi regionali periferici e marginali del sistema (articolazione multipolare dei servizi rari, es. università, servizi rari all'impresa e alla persona, connessi in rete), per aumentare la complessità relazionale, non gerarchica del sistema della bioregione urbana, producendo *in ogni nodo* della rete territoriale complessità e eccellenza produttiva, filiere integrate;

- la riorganizzazione del sistema infrastrutturale *a rete* per la valorizzazione e la crescita delle peculiarità dei sistemi e delle identità locali della regione;

- l'elevamento della qualità di vita di ogni nodo progettando infrastrutture e servizi per *l'abitare la regione urbana*, fruendo delle relazioni (materiali e immateriali) con le altre città e con il sistema degli spazi aperti;

- la ridefinizione del rapporto fra *spazi rurali e urbani*, attraverso la definizione di alta qualità ambientale di ogni nodo urbano; il progetto degli spazi aperti della città policentrica ridisegna, a scala regionale, di area vasta e locale, qualità dei margini, confini, relazioni di reciprocità e osmosi fra spazi rurali e urbani; figure territoriali e qualità degli spazi urbanizzati;

- il *blocco del consumo di suolo agricolo* e la densificazione degli insediamenti, attuando nuovi equilibri ambientali e paesistici attraverso un "patto città-campagna";

- il *blocco della saldatura degli spazi urbanizzati* dei nodi urbani del sistema costituendo un "*green core*" centrale e corridoi verdi agricoli, boscati, fluviali che lo connettono con i sistemi collinari e montani esterni all'ellisse; rafforzando strategicamente i "varchi" fra i sistemi urbani che caratterizzano il sistema ambientale mediante la realizzazione di "connessioni verticali" a pettine fra l'ellisse planiziale e i sistemi collinari e montani e impedendo l'effetto barriera dei sistemi insediativi pedecollinari della conurbazione [vedi Fig. 19];

- la *polarizzazione funzionale* delle conurbazioni periferiche diffuse, individuando regole "*antisprawl*" che, ad esempio, consentano di privilegiare nei piani il trasporto pubblico su ferro e i suoi nodi intermodali nel collegamento fra diversi centri, come condizione fondamentale per migliorare l'accessibilità ai diversi poli del sistema; e regole "anticonsumo" di suolo agricolo che consentano di definire con chiarezza i confini e la qualità dei margini urbani;

- la riorganizzazione degli spazi agroforestali con funzioni multisettoriali: produzioni *agroalimentari* di qualità (le filiere del vino, dell'olio e del tartufo, prodotti ortofrutticoli tipici); lo sviluppo del *turismo* rurale (agriturismo); la manutenzione e il restauro dei *paesaggi storici* della collina toscana; la produzione di *energia* individuando mix energetici locali di energie rinnovabili; la riduzione dell'impronta ecologica (chiusura tendenziale a livello regionale e subregionale dei cicli delle acque, dei rifiuti, dell'energia, dell'alimentazione, etc.); la *fruizione* del territorio rurale da parte degli abitanti delle città (scambi alimentari e culturali diretti, escursioni sportive, ricreative, paesistico-ambientali, etc.); riqualificando a fini multifunzionali le infrastrutture storiche interpoderali;

- la riqualificazione degli spazi rurali, nelle loro specificità colturali e morfotipologiche, come *rete ecologica minore*, connettiva della "*core* area" regionale;

- la riqualificazione del sistema fluviale della valle dell'Arno e dei suoi affluenti come sistema connettivo multisettoriale della città policentrica (riqualificazione del corridoio ecologico est-ovest) e struttura portante del sistema ambientale regionale.

Nella Fig. 20 la legenda analitica sintetizza il disegno strategico degli spazi aperti, che sono stati analizzati e interpretati ciascuno per i propri caratteri e per il ruolo che può assumere nel riqualificare lo spazio aperto regionale: ruoli produttivi, urbanistici, ecologici, idrogeologici, energetici, paesaggistici, di riqualificazione urbana. Il progetto di scenario evidenzia e tratta le funzioni (attuali e potenziali) di ciascuno di questi differenti elementi rispetto all'organizzazione della città policentrica; ogni elemento, valorizzato nella sua specificità (ecologica, produttiva, paesistica, energetica, fruitiva) è messo in relazione con gli altri e gioca un ruolo puntuale nel disegnare la "figura territoriale" complessiva del sistema.

Per una civilizzazione collinare, montana e degli entroterra costieri

E' evidente che attribuire centralità agli spazi aperti in una prospettiva bioregionale, induce una inversione di tendenza rispetto al processo che dal secondo dopoguerra ha portato ad un processo

di concentrazione urbana nelle pianure, nei fondovalle e sulle coste, attraverso lo spopolamento della collina, della montagna (arco alpino e osso appenninico) e degli entroterra costieri. Questa inversione comporta:

- blocco e contrazione dei processi di urbanizzazione: blocco delle urbanizzazioni costiere e riconquista agricola delle pianure fertili con la contrazione e polarizzazione della urbanizzazione diffusa;

- trasformazione delle urbanizzazioni periferiche in bioregioni urbane policentriche: si reimpara ad abitare la relazione città campagna;

- attivazione dei parchi agricoli: produzione di nuovo cibo, benessere e qualità dell'abitare per i residenti delle urbanizzazioni periferiche;

- attivazione della città policentrica dei fondovalle e delle pendici collinari delle valli alpine e appenniniche (reti di paesi ad alta qualità dell'abitare riferiti ai paesaggi fluviali riqualificati);

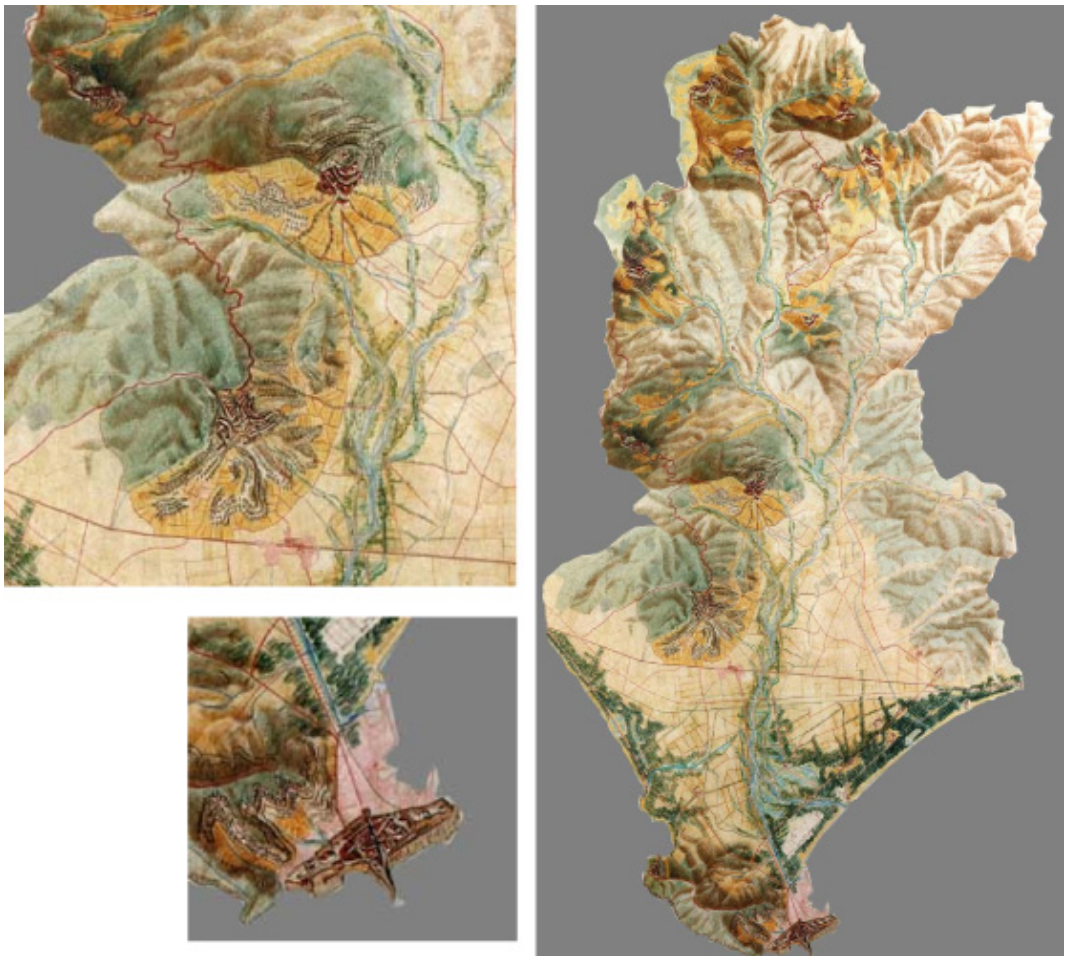
- riattivazione della "città della montagna" (reti e servizi di tipo urbano per i sistemi diffusi di borghi, cascine, malghe, pascoli);

- riattivazione della città degli entroterra costieri: fra la pesca, il pascolo, il patrimonio culturale, paesaggistico, l'ospitalità diffusa.

Per produrre scenari di trasformazione che valorizzino i beni paesistici del territorio rurale, collinare e montano e i loro valori identitari è fondamentale evidenziare nella rappresentazione gli elementi patrimoniali che si vogliono far interagire nel modello di sviluppo che li assume come base per la produzione della ricchezza durevole.

Nell'immagine che segue [Fig. 21] esemplifico il ragionamento sulla Val di Cornia, parte del golfo di Follonica e delle Colline Metallifere. Qui ci troviamo in una fase di trasformazione profonda del modello di sviluppo: dal sistema storico dismesso delle miniere, dalla siderurgia di Piombino in crisi, la centrale dell'Enel, la Chimica di Scarlino, il turismo costiero di Follonica: un modello urbano industriale incentrato sulla costa, che aveva svalorizzato l'interno collinare e montano e attratto forza lavoro salariata nella pianura.

Figura 21. Bioregione urbana della Toscana centrale: il green core della città policentrica (Magnaghi e Fanfani 2010)



La crisi di questo modello vede una lenta evoluzione verso un modello che rivaluta fortemente la profondità del territorio collinare: un ricco sistema di parchi archeologici e naturalistici (dagli etruschi di Populonia, alle miniere medievali di Rocca San Silvestro, alle miniere di Pirite di Massa e Gavorrano), di bandite, di ambienti naturalistici, di piccole città d'arte, di attività artigiane, di filiere agroalimentari di qualità, nel vino, nell'olio, nella ristorazione, etc.

Un modello che nella messa in valore delle risorse agroalimentari tipiche e di qualità, dell'artigianato, delle risorse culturali e naturali, dell'ospitalità diffusa nei centri dell'interno e nell'ospitalità rurale, nell'escursionismo culturale e ambientale, trova gli elementi per uno sviluppo integrato fra costa, collina coltivata, aree boscate, corona dei centri collinari, autosostenibile e durevole.

E' evidente che la rappresentazione di questi elementi identitari del territorio, in particolare agro-forestale nella sua ritrovata complessità funzionale, divengono importanti per un progetto di trasformazione verso lo sviluppo locale autosostenibile: il sistema di città relazionate ai loro caratteri ambientali e rurali (il bosco a nord e gli oliveti-vigneti a sud che ne connotano la

morfologia urbano-territoriale), il fiume rimesso in valore come elemento connettore e generatore di territorialità, di figure paesaggistiche e di relazioni fruitive fra interno e costa, i paesaggi collinari e montani, nuovamente relazionati a quelli costieri.

La condizione della nuova civilizzazione: il ripopolamento rurale

Dove reperiamo i saperi, le sapienze, le tecniche produttive per realizzare la multifunzionalità dell'agricoltura e i parchi agricoli? Non certo nell'agricoltura industriale (la fabbrica verde) che ha spogliato l'agricoltura di ogni relazione ambientale: separando allevamento da coltivazione (creando rifiuti e impoverendo la fertilità dei terreni), semplificando e artificializzando le *cultivar*, riducendo la biodiversità, la complessità ecologica e producendo la semplificazione e omologazione dei paesaggi e delle trame agrarie; aumentando il dilavamento dei terreni e il dissesto idrogeologico, allontanando i luoghi della produzione dai mercati, aumentando vertiginosamente la mobilità delle merci, realizzando sistemi di coltivazione energivori di acqua e produttivi di inquinamento dei terreni e delle falde.

Al contrario nei paesaggi storici ritroviamo infatti, a saperne ricostruire regole, sapienze, tecniche, le indicazioni progettuali (da non confondere con i sistemi sociali di produzione, non vogliamo ritornare alla fatica dei campi o alla servitù della gleba) che contengono nel *proprio codice genetico* la multifunzionalità dell'agricoltura.

Essi costituiscono un *concentrato patrimoniale* di regole "sapienti" di produzione di territorio, di riproduzione autonoma delle risorse produttive, di potenziamento delle identità regionali [Agnoletti 2009], tale da poter fornire regole agli "statuti del territorio", e contribuire al superamento delle diseconomie degli attuali modelli agroindustriali. I paesaggi rurali storici possono costituire i nuclei patrimoniali su cui si fondano i parchi agricoli multifunzionali, sia quelli di *valorizzazione* di aree agricole di pregio che quelli di *riqualificazione* delle regioni urbane e delle aree metropolitane verso il progetto di bioregione urbana. Nei caratteri costitutivi dell'agricoltura tradizionale [Cevasco 2007] troviamo molti degli elementi necessari al progetto di bioregione:

-la produzione in proprio, non dipendente dal mercato, delle risorse riproduttive del sistema ("modo di produzione contadino") [Van Der Ploeg 2008];

- la produzione di complessità ecologica, a partire dalla complessità degli ecosistemi nella policoltura; la valorizzazione delle risorse ambientali locali, essenziale all'autoriproduzione delle risorse produttive;

- la salvaguardia idrogeologica: cura capillare dei *bacini idrografici* da monte a valle per il loro equilibrio idrogeomorfologico (la manutenzione dei terreni e la cura del deflusso delle acque nel bosco, nel terrazzamento a giropoggio; la permeabilità dei terreni, la pulizia e la manutenzione dei torrenti, dei versanti, ecc);

- la chiusura locale dei cicli ambientali: dell'alimentazione (reti corte fra produzione e consumo); dei rifiuti (relazione sinergica allevamento-coltivazione), delle acque (colture poco energivore); uso di cultivar tradizionali legate ai caratteri climatici ai regimi delle precipitazioni locali;

il mantenimento della *complessità ecologica* degli ambienti rurali (siepi, piantate, ciglioni, complessità e rotazione di colture, coltura promiscua, relazione sinergica fra reflui urbani, coltivazione e alimentazione delle città); i residui di trame agrarie e colture tradizionali come valenza connettiva e stepping stones (siepi, piantate, complessità dell'uso del suolo, densità delle trame come elemento di biodiversità: canali irrigui, vegetazione ripariale di fiumi e torrenti);

- la produzione di *economie a base locale* (reti corte fra produzione e consumo, filiere agroalimentari locali per la qualità alimentare); produzioni tipiche in paesaggi tipici, qualità alimentare; elementi fondativi della crescente domanda di mercato di sicurezza e qualità alimentare, di qualità paesaggistica;

- l'identità culturale dei luoghi: presenza di forme di mutuo soccorso e di scambi non monetari e solidali, tipici delle relazioni comunitarie negli usi civici;

- la qualità del *paesaggio*, la *produzione energetica* (minidraulica, biomasse locali) e cosi via.

Dunque la conservazione e la valorizzazione dei paesaggi rurali storici non è solo un problema di *qualità estetica* del paesaggio o di *conservazione* del patrimonio culturale e naturale: questa valorizzazione riguarda soprattutto il *futuro della pianificazione territoriale verso l'autosostenibilità dello sviluppo.*

Il modo di produzione contadino e la retro-innovazione

A questi elementi caratterizzanti la multifunzionalità dell'agricoltura nei paesaggi rurali storici può attingere in forme selettive *l'innovazione*, coniugando saperi tradizionali e saperi esperti per un uso appropriato delle tecnologie, elevando così la produttività complessiva del sistema rispetto alle diseconomie e agli squilibri del sistema agroindustriale. Dunque è necessario favorire la ricostruzione del modo di produzione contadino, le reti di piccole imprese familiari, cooperative e comunitarie, che sono in grado di ripopolare di senso paesaggi rurali storici in forme innovative di *retro-innovazione* [Marsden, Banks e Bristow 2002].

La pianificazione territoriale può promuovere questo processo contribuendo a supportare gli attori locali deboli, sia nelle aree montane e collinari, sia nei contesti agricoli periurbani, nella valorizzazione delle potenzialità patrimoniali del proprio territorio.

Questa inversione di tendenza verso il ripopolamento rurale è già in atto, nelle pieghe dell'onda lunga dei processi di urbanizzazione, a partire dalla crescita di soggetti e di "risorse da "innovazione" e "contraddizione": queste energie si possono intravedere sia nelle forme di resistenza contadina [Carrosio 2009], ma anche nei processi di "ricontadinizzazione" generati dalla crisi dei modelli di vita metropolitani (immigrazione di ritorno, neoimprenditorialità agricola consapevole) nel senso del recupero di forme di agricoltura tradizionale sia dal punto di vista produttivo che della multifunzionalità dell'agricoltura, con la conversione di imprese tradizionali in forme ecologiche. Queste nuove forme di ruralità, che alludono a una generazione di "nuovi agricoltori" a valenza etica [Magnaghi 2010] sono leggibili nelle modalità di produzione e cooperazione tecnico-sociale, nel nuovo ruolo della piccola impresa famigliare

nella riorganizzazione del commercio internazionale [Sachs e Santarius 2007], nelle esperienze di neoradicamento rurale [Berry 1996], nella crescita di reti corte fra produzione e consumo, nello sviluppo di orti periurbani e di mercati locali, nei processi di riduzione di input esterni (sementi, cultivar, macchinari, agenti chimici, flussi tecnico finanziari) sia in Europa [Carrosio 2005; van der Ploeg 2008], sia e soprattutto nelle esperienze di democrazia comunitaria dei popoli indigeni dell'America Latina [Le Bot 2008].

Questi percorsi in atto di ripopolamento rurale ancora flebili e in controtendenza rispetto all'onda lunga dei processi di urbanizzazione planetaria, vanno evidenziati, potenziati come base sociale e produttiva essenziale per la costruzione delle bioregioni urbane, collinari, montane e degli entroterra costieri. Occorre creare le condizioni economiche, culturali di servizi, di effetto urbano, di relazioni con la città per cui i nuovi giovani agricoltori possano costituire una componente sociale colta, relazionale, economicamente solida, che trova le ragioni per mettersi in marcia nel controesodo.

Per una civilizzazione agro terziaria

Siamo un popolo di montagna che si crede di pianura

Marco Paolini

La futura società agroterziaria, che ha avviato l'edificazione verso una nuova civilizzazione collinare, montana e degli entroterra costieri, interpreta, a differenza della società industriale di pianura da cui proveniamo, il ruolo socialmente e culturalmente centrale del nuovo agricoltore che produce in modo colto e cosmopolita beni e servizi pubblici per l'intera bioregione, per i cittadini, per il benessere collettivo, traendo alimento culturale dai paesaggi rurali tradizionali.

Figura 22. Progetto Val Bormida: la città di crinale, mezza costa, fondo valle (Boccardo e Galliano, 1992)

Figura 23. La policoltura storica in Alta Langa (Magnaghi e Marson 2010)

Concludo con una tavola della "città di valle della val Bormida" [Fig. 22] dove il progetto agroterziario si fonda sulla rivalorizzazione del sistema complesso dei centri urbani di fondovalle, mezza costa e di crinale, ognuno in equilibrio ambientale e paesistico con il proprio sistema territoriale (il fitto reticolo delle cascine e dei terrazzamenti da rivalorizzare) e connesso a rete con gli altri centri da relazioni materiali e immateriali. I paesaggi rurali storici e le loro regole riproduttive guidano il percorso di riprogettazione in chiave di "retro-innovazione" [Fig. 23].

Bibliografia

Agnoletti M. 2009, *Il paesaggio come risorsa*, Pisa: Edizioni ETS.

- 2010 (cur.), *Paesaggi rurali storici, verso un catalogo*, Ministero dell'Agricoltura, Bari: Laterza

Berry W. 1996, *Another Turn of the Crank*, Washington: Counterpoint.

Bevilacqua P. 2006, *La terra è finita*, Bari: Laterza.

Boccardo P., Galliano R. 1992, *Valle Bormida: un progetto di rinascita fondato sui valori territoriali*, in Magnaghi A. e Paloscia R. 1992 (cfr.).

Bonora P. e Cervellati P. L. 2009 (cur.)., *Per una nuova urbanità. Dopo l'alluvione immobiliarista*, Reggio Emilia: Diabasis.

Carrosio G. 2005, *Un caso emblematico di economia leggera in aree fragili: la cooperativa Valli Unite*, «Sviluppo locale», 27.

- 2009, *Resistenza contadina*, «Carta», 18.

Cevasco R. 2007, *Memoria verde, nuovi spazi per la geografia*, Reggio Emilia: Diabasis.

Donadieu P. 2004, *Campagne urbane. Una nuova proposta di paesaggio della città*, Roma: Donzelli.

- 2008, *Campagnes urbaines*, Versailles: Actes Sud, ENPS.

FEDENATUR 2004, *The place of periurban natural spaces for a sustainable city*, Brussells: European Commission, accessed November 2011, http://wwwfedenatur.org/docs/docs/38.pdf.

Fanfani D. 2009 (cur.), *Pianificare fra città e campagna*, Firenze: Firenze University Press.

Ferraresi G. e Rossi A. 1993, *Il parco come cura e cultura del territorio: un percorso di ricerca sull'ipotesi del parco agricolo*, Brescia: Grafo Editore.

Fleury A. 2005 (cur.), *L'agricolture periurbaine*, «Les Cahiers de la multifonctionnalité», 8.

Geddes P. 1970, *Città in evoluzione*, Milano: Il saggiatore.

Idda L., Furesi R. e Pulina P. 2005, *Mid Term Review e Multifunzionalità*, «Rivista di Economia Agraria», 2.

Le Bot Y. 2008, *La grande révolte indienne*, Paris: Robert Laffont.

Magnaghi A. e Paloscia R. 1992 (cur.), *Per una trasformazione ecologica degli insediamenti*, Milano: Franco Angeli.

Magnaghi A. 1995 (cur.), *Bonifica riconversione e valorizzazione ambientale del bacino dei fiumi Lambro, Seveso Olona; linee orientative per un progetto integrato,*«Urbanistica QUADERNI», 2.

- 2006, *Dalla città metropolitana alla (bio)regione urbana*, in Marson A. 2006 (cfr.).

- 2009a, *Il progetto della bioregione urbana policentrica*, in Bonora P. e Cervellati P. L. 2009 (cfr.).

- e Giacomozzi S. 2009b, *Un fiume per il territorio*, Firenze: Firenze University Press.

- 2010a, *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Torino: Bollati Boringhieri.

- e Fanfani D. 2010b, *Patto città campagna: un progetto di bioregione urbana per la Toscana centrale*, Firenze: Alinea.

- e Marson A. 2010, *Valle Uzzone: la policoltura storica delle cascine dell'Alta Langa*, in Agnoletti M. 2010 (cfr.).

- 2011, *La via pugliese alla pianificazione del paesaggio*, «Urbanistica», 147.

Marsden T., Banks J. e Bristow G. 2002, *The social management of rural nature: understanding Agrarian based rural development,* «Environment and planning A», vol. XXXIV.

Marson A. 2006 (cur.), *Il progetto di territorio nella città metropolitana*, Firenze: Alinea.

Sachs W. e Santarius T. 2007, *Commercio e agricoltura: dall'efficienza economica alla sostenibilità sociale e ambientale*, Bologna: EMI.

Regione Puglia 2010, *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione* (*PPTR*), http://www.paesaggio.regione.puglia.it.

Van Der Ploeg J. D. 2008, *The New Peasantries: Struggles for Autonomyand Sustainability in an Era of Empire and Globalization*, Amsterdam: Earthscan Publications.

Dualismo urbano. Città dei cittadini o città della rendita

Edoardo Salzano

Abstract

The struggle upon the use of land and its transformations in Italy can be resumed in the antithesis of the title: the city of the rent or the city of the citizens? The “city of the rent” is the theme of the first part of this paper. It describes today’s prevailing city’s model, its main features and the crucial changes that have taken place in the last decades. In Italy, until the 1970s the extraordinary increase of urban land rent and its seizure by the private owners was considered a burden for the society and the economy, and harmful for the city and its inhabitants. Instead nowadays it is generally considered “a engine for development” to an extent that the transformations of urban and rural areas have been finalized to increase its value. The local powers helped this process and politics has been subordinated to economic interests instead of being directed to the improvement of inhabitants’ living conditions. The consequences of this process, which saw the triumph of land rent, have been dreadful both for the economy and mostly for the city. In the second part of the article the author affirms that from the urban movements is coming out an alternative model of city: “the city of the citizens” (including those that have not yet the rights of citizenship, as well as migrants and posterity), which emerges from the numerous struggles induced by the contradictions of the “city of the rent”. These fights are directed to contrast the damage to the environment, the reduction of services and common spaces, the price of housing, the continual proliferation of motorways, and the reduction of public transports, and other threats to common goods. Some of the themes and principles of the envisaged "city of citizens" are clearly coming forward from the disputes and are already define in their essential features. The latter comprise a new relationship between town and countryside, between urban and natural which highlight the safeguard and the widespread presence of elements of naturalness; an enlargement and the updating of the allocation of public spaces and collective services; the satisfaction of the need of every inhabitant of housing at a reasonable price and in a suitable location; and the participation of citizens in decision-making processes related to the government of the city and its transformations. Ultimately, from the disputes emerge a new demand of planning of the city and of the territory, seen as a component of a more comprehensive demand of change, which affects all aspects of social life. Therefore, the issues related to the territory are linked to other major social claims that stir Italy: environment, education, and employment. In the last paragraphs the paper examines the obstacles and limitations that the affirmation of the new model faces, mainly because of the conditions in which the struggles arose. Three are the main limits identified: a segmented and localistic view of problems and diseases, instead of taking a holistic perspective; support to actions generally limited to contrast and protest, while necessary, without making appropriate proposals; the tendency to operate in defense of an identity circumscribed to the local, instead of a commitment to collaborate in building a habitat of which all citizens can feel equal citizens while respecting the differences. In the work of the "critical society" already emerge attempts to overcoming those limits, like the constitution of "networks" and "coordination" between

the various associations, and the teachings coming from the great experience that gave life to the victorious dispute for public water. But a broader effort must be made; by increasing the cooperation between the urban movements and the intellectuals and addressing some difficult issues, which are articulated in the old environmentalist slogan "think globally and act locally". These include issues of identity (and the conflict between closing and opening), multiscalarity (the government of the transformations implies that each citizen feels and acts as part of more homelands), and the relationship with the institutions (new or renovated they are still necessary).

Per chi ha un po' di frequentazione dei luoghi nei quali si è rifugiata la politica (o dai quali essa riemerge) i caratteri del conflitto del quale il territorio è oggetto sono molto chiari. Sono riassunti nell'antitesi espressa dal titolo di questo scritto: città dei cittadini o città della rendita?

Alcune precisazioni lessicali. Quando parlo di *città* parlo dell'habitat dell'uomo, il quale comprende sia la tradizionale "città" che la tradizionale "campagna", sia il territorio urbano che quello rurale. E quando parlo di *cittadini* parlo di quelli attuali e di quelli potenziali, con particolare attenzione a due categorie di soggetti che oggi non sono dotati dei diritti di cittadinanza: i forestieri e i futuri, i migranti e i posteri.

La città della rendita

La città come macchina per arricchire i ricchi

Conosciamo bene la città della rendita. É quella che denunciamo e soffriamo ogni giorno. É quella che vediamo svilupparsi come un orribile blob: più o meno caotica, più o meno disordinata, più o meno inefficiente, ma sempre divoratrice di risorse, distruttrice di patrimoni, dissipatrice di energia e di terra, guastatrice di acqua e di aria. Una città che logora i legami sociali e accentua le diseguaglianze.

Per i costruttori di questa città il territorio è considerato e utilizzato come lo strumento mediante il quale accrescere la ricchezza personale dei proprietari: di quella classe il cui ruolo sociale e il cui contributo allo sviluppo della civiltà sono costituiti esclusivamente dal privilegio proprietario; dal fatto di possedere un bene che può essere utile ad altri.

Non a caso l'economia liberale ha considerato la rendita come la componente parassitaria del reddito. Non a caso ha tentato di ridurne gli effetti, con le pratiche dell'espropriazione a prezzi che non riconoscevano i vantaggi derivanti dalle decisioni pubbliche e i tentativi di tosarla con lo strumento fiscale. Tentativi che, nel nostro paese, sono stati proseguiti fin agli anni 70 del secolo scorso [Box 1].

Box 1

La distinzione tra le tre forme di reddito (rendita, profitto, salario) e stata completamente smarrita nella pubblicistica e nella politica: premessa necessaria per la "nobilitazione" della rendita, che è un tratto distintivo del neoliberalismo, soprattutto di quello straccione praticato in Italia. Rinvio in proposito al mio scritto presentato all'edizione 2010 della Scuola estiva di pianificazione "Scuola di eddyburg": Ragioniamo sulla rendita urbana, in http://eddyburg.it/article/articleview/15790/1/389.

Dalla «rendita parassitaria» alla «rendita motore dello sviluppo»

Ma gli *animal spirits* del capitalismo reale hanno spinto i proprietari e i gestori del capitale a impadronirsi anch'essi di quote rilevanti della rendita. Il passaggio dall'atteggiamento critico nei confronti della rendita urbana alla piena partecipazione al banchetto consentito dal suo progressivo incremento è avvenuto platealmente agli inizi degli anni 70: quando i padroni della Fiat e capi della Confindustria passarono, da affermazioni di piena condivisione per una riforma urbanistica che combattesse la rendita urbana e i suoi incrementi, a pratiche di spostamento di risorse (finanziarie, organizzative, culturali) dagli investimenti industriali a quelli immobiliari.

> «Il mio convincimento è che oggi in Italia l'area della rendita si sia estesa in modo patologico. E poiché il salario non è comprimibile in una società democratica, quello che ne fa tutte le spese è il profitto d'impresa. Questo è il male del quale soffriamo e contro il quale dobbiamo assolutamente reagire. Oggi pertanto è necessaria una svolta netta. Non abbiamo che due sole prospettive: o uno scontro frontale per abbassare i salari o una serie di iniziative coraggiose e di rottura per eliminare i fenomeni più intollerabili di spreco e di inefficienza»

aveva dichiarato Gianni Agnelli, padrone della Fiat e presidente della Confindustria [Agnelli 1972, 11]. Ma pochi anni dopo Fiat, e con essa Pirelli, Falck, Zanussi, Benetton abbandonarono il mondo del profitto e dell'industria per scorrazzare nei lauti pascoli della rendita finanziaria e di quella immobiliare, impegnandosi attivamente nel campo della speculazione sul mattone, irrigato e fertilizzato da un ceto politico sempre più succube dell'economia data.

Ha scritto Walter Tocci [2009], in un saggio che rivela come il peso della rendita immobiliare sia diventato decisivo nell'attuale fase del capitalismo: «La dismissione industriale fece scoprire ai capitalisti i vantaggi immeritati delle plusvalenze immobiliari, un modo più semplice di arricchirsi, senza dover fare i conti con l'organizzazione del ciclo produttivo. A quel punto terminarono i dibattiti sull'improbabile patto tra i produttori, venne messa in soffitta qualsiasi ipotesi di separazione tra rendita e profitto e non se ne parlò più».

Il dominio dell'ideologia e della prassi del neoliberismo

É a partire dagli anni 80 che in Italia le cose cambiarono sostanzialmente. Il dominio dell'ideologia neoliberista e il primato delle parole d'ordine lanciate dal craxismo ne sono una componente essenziale. E rimane aperto il problema di chiarire perché in Italia gli intellettuali, dentro e fuori dai partiti, non lo abbiano compreso.

Sul terreno solido dell'economia la finanziarizzazione aiutò la rendita urbana ad accrescere il suo peso nell'insieme del sistema economico e della percezione del territorio. Rifacendoci alle categorie classiche della teoria economica, l'appropriazione privata di *rendite* (finanziarie e

immobiliari) divenne la componente preponderante dei guadagni ottenuti dai gestori del capitale intrecciandosi strettamente al *profitto*. Del resto, il peso del *salario* poteva essere via via ridotto dall'innovazione tecnologica.

É il caso di aggiungere, a questo sommario quadro, che *l'appiattimento della politica sull'economia* ha consentito ai gestori del capitale di ottenere dagli amministratori il consistente aiuto derivante dalla loro possibilità di promuovere o consentire, con l'insieme delle politiche urbane, la sistematica espansione delle parti del territorio il cui valore di scambio passava dalle utilizzazioni legate alle caratteristiche proprie dei suoli a quella urbana ed edilizia. Attraverso le politiche urbane gli amministratori infedeli hanno insomma servito i poteri forti dell'economia spalmando su aree sempre più vaste la rendita immobiliare. Decisivo, a questo fine, è stato l'aiuto fornito alla speculazione fondiaria dalle politiche nazionali, che hanno ridotto via via le risorse trasferite ai comuni lasciando loro la possibilità di stornare i cespiti degli oneri di concessione dalla realizzazione delle attrezzature pubbliche alle spese correnti.

Box 2

Passi rilevanti in questa direzione sono state le leggi che, a partire dal 1980, hanno consentito di derogare agli strumenti di pianificazione. Dapprima per finalità genericamente d'interesse pubblico (come la legge Andreatta del 1980), poi con strumenti di pianificazione atipici (i "programmi integrati complessi" e via denominando), anche questi in deroga alla pianificazione, poi con le progressive sanatorie dell'abusivismo, fino alla facoltà concessa ai comuni – cui nel frattempo si riducevano i trasferimenti dal bilancio statale – di utilizzare gli oneri di urbanizzazione per le spese correnti anziché per la finalità in relazione alla quale erano stati predisposti: la realizzazione dei servizi pubblici.

Per servire la crescita e l'appropriazione privata della rendita fondiaria gli amministratori hanno dovuto introdurre qualche cambiamento nelle loro politiche. Aiutate e anzi sospinte dalla legislazione nazionale, hanno dovuto procedere allo smantellamento della pianificazione urbanistica e territoriale quale era stata definita nei decenni precedenti [Box 2]. Ora, gli strumenti foggiati per tentare di porre ordine e razionalità nelle trasformazioni urbane e territoriali erano considerati solo un impaccio al libero esplicarsi della legge del massimo sfruttamento delle potenzialità economiche (in termine di valore di scambio) del territorio.

I prezzi del trionfo della rendita

Alto è il prezzo che l'Italia ha dovuto pagare sul terreno stesso dello sviluppo economico per effetto della scelta compiuta dalle aziende di spostare gli investimenti, gli interessi, l'intelligenza, dalla produzione al mattone, e per di più al "mattone di carta". «É stata proprio la rendita la vera responsabile di quella bassa crescita» che ha contrassegnato il sistema produttivo italiano, afferma Tocci [2009].

Ma ancora più pesante è il prezzo che hanno pagato le città e i territori, le condizioni di vita degli abitanti, la ricchezza dei beni culturali e del paesaggio. Le conseguenze del trionfo della rendita sono sotto i nostri occhi. Si è manifestata una grande euforia immobiliare, che ha stimolato la produzione edilizia e alimentato la domanda, determinando così un balzo in avanti della

valorizzazione della rendita. Il cambiamento è stato enorme, non solo in termini quantitativi. È cambiato radicalmente il ruolo della città nei confronti dell'economia. La città è diventata sempre di più una macchina – costruita nei secoli e pagata ancora oggi dalla collettività – usata per accrescere le ricchezze private. Il territorio viene devastato da un consumo di suolo impressionante, le condizioni di vita nelle aree urbane peggiorano sempre di più, la sottrazione di risorse ai cicli vitali della biosfera cresce continuamente.

La città dei cittadini

Mille vertenze

In esplicita antitesi con la città della rendita si è affacciata sulla scena una città alternativa: quella che definisco "la città dei cittadini", con la precisazione che ho fatto all'inizio sul termine di "cittadino". É quella che emerge dalla miriade di vertenze che si aprono in ogni regione e città d'Italia, in moltissimi paesi e quartieri, per rivendicare qualcosa che si è perduto o minaccia di esserlo, o qualcosa di cui si sente la necessità per vivere in modo soddisfacente. Mi riferisco al fiorire di comitati, gruppi di cittadinanza attiva, associazioni e altre iniziative locali o settoriali (spesso l'uno e l'altro insieme) che caratterizzano la vita sociale in questi anni.

Quando protestano contro l'inquinamento e i rischi alla salute determinati da una cattiva politica dei rifiuti, contro la chiusura di un presidio sanitario o la privatizzazione di un altro, contro la trasformazione di uno spazio verde in un nuovo "sviluppo" a base di asfalto e cemento, contro l'abbattimento di un albero antico minacciato da una strada inutile, contro il prezzo e le condizioni del trasporto pubblico, contro la trasformazione delle campagne periurbane in ulteriori espansioni della "città infinita". Quando protestano per gli effetti della dilatazione della "città della rendita", al tempo stesso i mille comitati esprimono un'idea alternativa di città.

Non sono chiari i *lineamenti* della "città dei cittadini", ma cominciano forse a precisarsi i *principi* che dovrebbero alimentarne la costruzione. Proviamo a definirli, riassumendoli in quattro questioni: il rapporto città-campagna, gli spazi per la collettività, l'abitazione, la partecipazione.

Città e campagna

La città è, al tempo stesso, il *luogo* che l'uomo ha inventato e costruito quando ha avuto bisogno di organizzare la sua vita attorno a spazi, servizi e funzioni comuni e, al tempo stesso, il *modo* che l'uomo ha utilizzato per costruire il proprio habitat nell'ambito dello spazio naturale. Per una lunghissima fase della storia dell'umanità l'urbano (caratterizzato dall'artificialità fisica, dalla ricchezza dei rapporti interpersonali e della vita sociale) è restato racchiuso nella cerchia delle mura urbane e delle sue immediate adiacenze, utilizzando il resto del territorio pressoché unicamente come supporto delle vie di comunicazione – esili dapprima, poi via via più massicce e intense. Nei secoli a noi più vicini l'organizzazione urbana (l'habitat dell'uomo) si è esteso via via all'intero territorio: non solo artificializzandone parti sempre più estese, ma soprattutto inserendo la massima parte delle sue componenti ai ritmi, ai modi di fruizione e di trasformazione, ai valori propri delle funzioni urbane.

Oggi il territorio rurale non è considerato, valutato e trattato in relazione alle sue qualità proprie, ma alla sua capacità di entrare nel ciclo delle utilizzazioni (e dei valori economici) urbani. É un "suolo in attesa di urbanizzazione". Se è un terreno agricolo il suo proprietario aspetta il momento nel quale la vanga che lo aprirà non sarà più finalizzata alla messa a dimora di una vigna o di un platano, ma alla realizzazione delle fondazioni di un edificio. Un bosco non avrà nel suo destino quello di essere governato per il patrimonio di beni naturali che costituisce ma, nel migliore dei casi, come estensione del parco urbano, nella peggiore come luogo da distruggere per riempire il sito di ville e villette. Una spiaggia svolgerà il suo ruolo come sede di una serie di stabilimenti balneare, e magari di piscine, alberghi, casette di vacanza.

Connesso a questa trasformazione (culturale, economica, fisica) vi è un altro fenomeno, che incide direttamente sulla vita dell'uomo. L'alimentazione non è più il consumo di merci prodotte a distanza ravvicinata, da un suolo nutrito dalla stessa storia che ha prodotto quella città e dalla stessa cultura che ne ha foggiato gli abitanti, dallo stesso sole e dalla stessa aria, dal ciclo delle stesse stagioni, ma è sempre più prodotta altrove, lontano, là dove le regole dell'economia capitalistica trovano maggiore convenienza.

Le rivendicazioni che nascono dalla società civile costituiscono una critica al modo in cui si è trasformato il rapporto tra città e campagna, tra territorio urbano e territorio rurale, e una pressante richiesta di ricostituire un equilibrio (meglio, di costituire un nuovo equilibrio) tra i due termini. Il modello di città la cui domanda nasce da quella critica deve consentire la vicinanza, alle varie scale (di paese e quartiere, di città, di area vasta, di regione, etc.), tra l'urbanizzato (=prevalentemente artificializzato) e il rurale (=prevalentemente naturale). Deve consentire un'alimentazione sana e una filiera corta tra la produzione e il consumo, aria pulita, luce e sole, libera fruizione di spazi di ricreazione e distensione, di bellezza, di storia, d'identità.

Ma è la stessa localizzazione delle eventuali nuove aree da urbanizzare, là dove ciò si dimostri essenziale ed irrinunciabile, che deve tener conto di un corretto rapporto con la natura. La terra libera, integrata nel ciclo biologico del pianeta, è di per se un valore. É una perdita per la qualità complessiva della vita dell'umanità sacrificarne una porzione; quindi ciò va evitato per quanto possibile (ove non lo sia in vista di altri e superiori valori), e va compensato con equivalenti restituzioni di naturalità.

Gli spazi e i servizi per la collettività

Gli spazi, i servizi e le funzioni comuni attorno ai quali è nata e si è organizzata la città nella storia hanno ricevuto, nei decenni dell'affermazione del *welfare state*, un consistente accrescimento qualitativo e quantitativo. Ai luoghi classici della città greco-romana, medioevale e rinascimentale si sono aggiunti quelli destinati alle esigenze della salute, dello sport e della ricreazione, della cultura, realizzati per una cittadinanza sempre più vasta e sempre più cosciente dei propri diritti: diritti che avevano la loro condizione decisiva nel ruolo delle classi lavoratrici nel processo di produzione e di consumo. É cresciuta insomma la consapevolezza della necessità di una vasta e articolata "città pubblica", costituita da quell'insieme di spazi, servizi, attrezzature, reti divenuti standard, indispensabili integrazioni della vita che si svolge nell'ambito dell'alloggio (e della fabbrica).

Per la città della rendita tutto ciò è un peso: riduce lo spazio della speculazione edilizia e, con il sistema fiscale (inevitabile cespite del costo della "città pubblica") rischia di pesare sulle rendite. Ecco allora che si pratica la riduzione degli spazi pubblici, la loro privatizzazione, al soddisfacimento con servizi privati (a pagamento) di esigenze che nella città del welfare erano soddisfatte con servizi pubblici: dalla salute alla scuola, dallo sport all'assistenza – fino alla sostituzione della piazza, archetipo della città, con il centro commerciale.

É probabilmente da questa consapevolezza, dal disagio provocato dalla perdita di una dotazione urbana sentita come un bene essenziale, che nasce la domanda di una più ricca presenza di attrezzature e servizi, spazi e reti, agevolmente raggiungibili mediante modalità amichevoli. E alle esigenze del passato nuove esigenze si aggiungono, completandole e integrandole: che le dotazioni comuni e pubbliche non solo siano funzionali alle esigenze che devono soddisfare, ma posseggano almeno tre ulteriori requisiti: che siano risparmiatrici d'energia e di altre risorse naturali e non peggiorino la qualità di quelle impiegate; che siano dotate di una riconoscibile bellezza, ottenuta come risultato dell'insieme e non dal singolo oggetto; che siano utilizzabili da tutti, senza discriminazioni tra ricchi e poveri, giovani e anziani e bambini, uomini e donne, cittadini e forestieri. Che siano, insomma, ecologiche, belle, eque.

L'abitazione

Nell'ambito della "citta pubblica" – nella tradizione più antica delle città europee come nella città del welfare – un ruolo particolare ha svolto l'abitazione. Questa è intrinsecamente il luogo del privato, quindi dovrebbe essere "l'altra parte della città" rispetto a quella pubblica. Eppure per almeno due circostanze essa è entrata nell'orbita della prima. Innanzitutto perché la forma, e lo stesso funzionamento, degli spazi pubblici sono definiti dal modo in cui gli edifici destinati alla residenza (le case, i "mattoni" con i quali è realizzata la forma fisica della città) sono organizzati sul territorio. Basta osservare la planimetria d'una città medioevale per rendersene conto. In secondo luogo perché, da quando la polis ha applicato una dose di giustizia sociale nell'amministrazione urbana, il "pubblico" si è fatto carico di fornire un alloggio a chi non aveva i mezzi per ricorrere al mercato [Box 3].

Box 3

Gli interventi di edilizia realizzata per determinate categorie di soggetti che la società riteneva meritevoli d'essere tutelati erano abbastanza frequenti ben prima delle siedlungen di Bruno Taut a Berlino, del Karl Marx Hof di Vienna e dei quartieri Iacp, Ina-Casa e Peep in Italia. Mi riferisco (per non andare lontano nel tempo) alla città medioevale, per esempio alle case per gli arsenalotti a Venezia e alla Fuggerei di Augusta.

Nei tempi più vicini, soprattutto in Italia, l'abnorme lievitazione della rendita urbana ha reso i prezzi delle abitazioni incompatibili con i redditi di un numero crescente di famiglie. Ecco allora che è rinata in questi anni una vertenza che aveva divampato negli anni 60: quella della "casa come servizio sociale". Con questo slogan non si chiedeva allora, e non si chiede oggi, che l'uso degli alloggi sia garantito a tutti come lo è un servizio pubblico, come ad esempio il servizio sanitario o quello scolastico, ma che il prezzo per l'uso delle abitazioni sia regolato da attori diversi dal

mercato, incidendo sulla rendita e garantendo un equilibrio tra prezzo dell'alloggio e redditi delle famiglie.

Oggi la questione della residenza si pone sotto un quadruplice aspetto: quelli del costo, della localizzazione, della tipologia d'uso, dell'espulsione.

Il costo per l'utente: si tratta in primo luogo di abbattere l'incidenza della rendita urbana sul costo compessivo dell'alloggio. Si tratta di riprendere gli strumenti della politica della casa degli anni 70 e di aggiornarli e integrarli in funzione delle modifiche della domanda. Ma si tratta in primo luogo di applicare il principio secondo il quale la funzione della casa non è quella di arricchire chi la produce ma quella di dare abitazione a una famiglia – così come la funzione di un farmaco è di curare un malato.

La localizzazione: si è costruito dappertutto, dove ciò era più conveniente per l'investitore (e dove era reso possibile dai sindaci) in qualunque parte del territorio; ma la residenza deve essere collocata a distanza ragionevole dal luogo dove i suoi abitanti svolgono gli altri momenti della loro vita: il lavoro, la scuola e così via. La città della rendita ha accentuato il pendolarismo [Box 4]. L'assenza della pianificazione urbanistica e una politica dei trasporti finalizzata all'espansione della motorizzazione individuale hanno aumentato, e reso più costosi, i prezzi degli spostamenti. Nella città dei cittadini non si devono costruire residenze dappertutto, ma solo dove esiste una domanda reale e dove un efficiente sistema di servizi pubblici può collegare la residenza alle altre funzioni della vita quotidiana.

Box 4

Un peso rilevantissimo nell'aumento dei consumi energetici, dello spreco di territorio, nell'aumento del tempo impiegato negli spostamenti, del deficit dei bilanci comunali sta in quel fenomeno che viene chiamato "sprawl" (letteralmente: sguaiato distendersi dell'urbano sul rurale). Fenomeno pressoché ignorato in Italia quando la "Scuola di Eddyburg", nel 2005, vi dedicò la sua prima edizione [Gibelli e Salzano 2006], dall'urbanistica ufficiale e dai governi nazionale e regionali. Oggi il movimento Stop al consumo di suolo è diventato una delle componenti più vive della "società critica".

La tipologia d'uso: tutti gli strumenti dell'ideologia e dell'economia sono stati impiegati per spingere gli italiani a risolvere il problema della propria abitazione (e di quella dei loro figli) con il godimento in proprietà. Con ciò si è posta una grave ipoteca sulla mobilità della popolazione sul territorio. Mentre in altri paesi la larga presenza del patrimonio abitativo in affitto consente a chiunque di cambiare luogo di lavoro senza eccessivi problemi, in Italia ciò è diventato particolarmente difficile e oneroso. Sarebbe necessario condizionare fortemente l'ulteriore espansione della proprietà dell'abitazione e offrire, invece, un ampio stock di alloggi in affitto. Iniziando dal porre termine all'alienazione dei patrimoni immobiliari pubblici o parapubblici.

L'espulsione. Un peso crescente sta assumendo in Italia un processo in atto in tutto il mondo atlantico: l'espulsione di abitanti da parti della città per effetto di interventi di "riqualificazione", spesso promossi dagli stessi amministratori pubblici, che comportano modifiche nelle condizioni

economiche d'accesso, oppure provocano trasferimenti provvisori che poi diventano definitivi. Sono gli effetti della *gentrification*, che aumentano parallelamente alla maggior diffusione di politiche urbane volte al recupero anziché all'ulteriore espansione.

La partecipazione, ossia la politica

Le nuove vertenze riprendono in gran parte i temi di quello che, sul finire degli anni 60, fu rivendicato come "diritto alla città". Henry Lefebvre [1968] espresse questo principio in un duplice obiettivo: possibilità, per tutti, di *fruire* dei beni costituiti dall'organizzazione urbana del territorio (e si tratta, sostanzialmente, degli argomenti che abbiamo toccato nei precedenti paragrafi), e uguale possibilità, per tutti, di *partecipare* alle decisioni sulle trasformazioni.

In effetti oggi dalle vertenze sul territorio emerge la volontà di partecipare, da parte di tutti i cittadini, alla costruzione/trasformazione della città. Una partecipazione che non si riduca alla comunicazione unilaterale, top-down, delle scelte che chi governa ha già fatto, o sta per compiere. Ma una partecipazione che consenta di intervenire sulle scelte, di proporre soluzioni alternative – in una parola, di concorrere al governo. Si tratta quindi, per la città, di conoscere in anticipo i progetti di trasformazione e anche di poterne proporre, di essere aiutati a comprenderne le premesse e le conseguenze, in definitiva di essere messi nelle condizioni di superare le forme della democrazia rappresentativa e delegata, praticando forme di democrazia diretta.

Grandi sono le difficoltà che si manifestano per ottenere (o strappare) successi in questa rivendicazione. E tuttavia, l'attuale degrado della democrazia delegata, il vuoto che si è aperto tra le istituzioni rappresentative e la società civile, la stessa crisi delle istituzioni, rendono la questione del tutto aperta. Si tratta di comprendere che cosa sia la politica: se sia solo quella che esprime la sua capacità di governo della società attraverso le istituzioni che conosciamo, oppure se essa sia qualcosa che è immanente al rapporto di ciascuna persona con la collettività. Quando rifletto su questo tema mi viene spesso alla mente una frase del libro che don Lorenzo Milani [1967]raccoglie da uno degli allievi della sua Scuola di Barbiana: «Ho imparato che il problema degli altri è uguale al mio. Uscirne da soli è l'avarizia. Uscirne insieme è la politica». Secondo molti, ciò che emerge dalle mille vertenze sul territorio, riannodabili attorno al tema della "città dei cittadini" è proprio il germe di una politica nuova. Ricca di limiti e difficoltà (su cui torneremo), ma anche di speranze.

La nuova domanda di pianificazione

La mia tesi è che dai movimenti generati dalla protesta per il trionfo della "città della rendita" stia nascendo *una nuova domanda di pianificazione* del territorio urbano e rurale, che ha certo numerosi ostacoli al suo pieno dispiegarsi, ma che è l'unico elemento positivo cui possono fare affidamento quanti non vogliono ridursi alla protesta e alla mera lamentazione per le condizioni cui l'habitat dell'uomo, e la vita della società, sono sempre più immersi.

É una nuova domanda che in parte può essere già soddisfatta mediante strumenti di pianificazione già utilizzati, spesso adoperati al di sotto delle loro potenzialità oppure distorcendoli, in parte trova interessanti anticipazioni e sperimentazioni in nuove forme di azione: limitate, parziali, imperfette, ma non è così che si sperimenta il nuovo in ogni campo?

S'incorrerebbe nell'errore tipico delle discipline separate dagli altri saperi e rinchiuse nella proprie *technicalities* se si trascurasse il fatto che la nuova domanda di pianificazione dell'habitat dell'uomo non nasce sola. Essa è componente di una più ricca domanda di cambiamento, che concerne tutti gli aspetti della vita sociale: dalla politica all'etica, dall'economia all'antropologia.

In effetti, affrontare in modo risolutivo quei quattro temi che abbiamo sopra indicato presuppone o postula la costruzione di una *società* interamente diversa da quella attuale, a partire dalla sua dimensione strutturale, dalla sua economia. Non possono essere risolti nell'ambito di un'economia (e di una società) che riesce a sopravvivere, da una crisi all'altra, solo erodendo ancora di più gli scarsi margini delle risorse naturali del pianeta, accrescendo le diseguaglianze, cancellando via via le conquiste raggiunte nell'evoluzione di una civiltà. Non possono essere risolti nell'ambito di un'economia (e di una società) nella quale il lavoro – lo strumento che l'uomo ha per conoscere e governare il mondo – sia ridotto a componente marginale della vita economica e sociale. Non possono essere risolte nell'ambito di una società nella quale la formazione sia diretta all'apprendimento delle tecniche necessarie per far andare avanti un sistema economico obsoleto, divenuto disumano, anziché nell'esplorare le vie dell'ancora sconosciuto e del possibile.

Ecco allora perché le questioni relative al territorio si legano strettamente alle grandi vertenze aperte nel nostro paese: l'ambiente, la scuola, il lavoro.

Ostacoli e limiti nell'azione della «società critica»

Più che soffermarsi ancora sui contenuti della "città dei cittadini", e sull'immaginario urbano che nasce dalle mille vertenze aperte sul territorio, è bene riflettere sugli ostacoli che ne intralciano l'affermazione. Poiché ho detto che i portatori essenziali di quell' idea di città sono i "comitati" (riassumo in questo termine l'intero tessuto di gruppi, più o meno formalizzati, stabili, strutturati che caratterizza la "società critica" del nostro paese), è in primo luogo ai limiti di questi che occorre riferirsi.

Mi sembra che si manifestino soprattutto tre limiti, riassumibili nella difficoltà di superare: (1) una visione *settoriale e localistica* dei problemi e dei disagi, assumendo invece una prospettiva *olistica* (dalla vertenza per la difesa dell'albero alla vertenza contro un cattivo piano urbanistico); (2) il limitarsi ad azioni di *contrasto e protesta*, pur necessarie, per approdare invece alla formulazione di *proposte*; (3) il rinchiudersi nell'impegno a difendere/costruire/affermare *un'identità circoscritta* (e quindi una città delimitata, una "città villaggio"), per assumere invece l'impegno a collaborare alla costruzione di un "*mondo di città*": un habitat del quale tutti possano sentirsi ed essere cittadini uguali nel rispetto delle differenze.

Quei tre limiti sono in qualche modo inevitabili in conseguenza del modo in cui storicamente il mondo dei "comitati" è nato: vertenze locali, riferite a uno specifico oggetto o problema; reazioni di difesa e di resistenza, di fronte ad azioni che altri promuovevano nel loro quadro di riferimenti, di interessi, di poteri e di strumenti; individuazione di propri "compagni di lotta" nei vicini più immediati, ugualmente minacciati e componenti dalla "comunità" la cui identità si rivelava essenziale per ottenerne la solidarietà. Questa origine storica di molte vertenze locali fa sì che esse siano spesso caratterizzate da una logica *Nimby*, cioè ripiegate nella separatezza del proprio cortile, di ciò che immediatamente utilizzano; e quindi ostili a chi è "fuori", "diverso", "straniero".

Remo Bodei ha svolto recentemente una interessante riflessione, proprio a partire dal termine "identità". Dopo aver esposto e criticato i modelli correnti di identità Bodei [2011] propone la sua concezione: il tipo di identità

> «che preferisco e propongo, è rappresentato da un´identità simile ad una corda da intrecciare: più fili ci sono, più l´identità individuale e collettiva si esalta. (…) Dobbiamo ridurre lo strabismo, che diventa sempre più forte, tra l´idea che la globalizzazione sia un processo che cancella le differenze e l´esaltazione delle differenze stesse. Il grande paradosso odierno è, appunto, che quanto più il mondo tende ad allargarsi e ad integrarsi, tanto più sembra che a queste aperture si reagisca con chiusure dettate dalla paura e dall´egoismo, con la rinascita di piccole patrie»

Localismo, protesta, chiusura: come andare oltre

Localismo, protesta, chiusura: come superare questi limiti? Si è lavorato e si lavora in più di una direzione. Sebbene manchi ancora un quadro di conoscenza sistematica della ricca realtà associativa, sono da segnalare innanzitutto alcuni tentativi tendenti a superare il localismo coordinando ("mettendo in rete") gruppi sorti in relazione a tematiche analoghe, aventi quindi analoghe o identiche controparti, e appartenenti a una medesima area; è il caso della rete toscana, pienamente affermata da qualche anno, e degli analoghi tentativi nel Veneto e in Lombardia. Più numerosi sono i cordinamenti e le reti a carattere intercomunale e subregionale (come l'efficacissimo Cat – Coordinamento Ambiente e Territorio, dell'area tra Venezia a Padova) o metropolitano, soprattutto in Piemonte, Veneto, Lombardia, Toscana, Lazio. Il ragionare insieme su un contesto territoriale e tematico più ampio di quello locale aumenta la consapevolezza dello spessore del problema, e rende più facile l'apporto dei "saperi esperti"; facilita perciò alle "reti" e ai "coordinamenti" di superare quei limiti storici.

Altre direzioni di lavoro di grande interesse sono costituite dalle vertenze tematiche nazionali, generate dall'aggressione – da parte dei poteri forti – ad alcune risorse sentite come beni comuni. Per citare solo le principali, l'Onda sorta impetuosa per reagire ai tentativi di mortificare la scuola pubblica e di provocare la privatizzazione dei processi formativi e il loro asservimento alle esigenze del mercato, e la grande esperienza della vertenza dell'"Acqua bene comune", significativa per più di un elemento: per la grande capacità di mobilitazione determinata da un lavoro volontario di base tenace, ramificato, fornito da comitati e gruppi già esistenti e da numerosi "nuovi militanti"; per la capacità di gestire l'organizzane in forme originali (come il "forum permanente"); per la collaborazione espressa a ogni livello da gruppi di intellettuali e cittadini; infine, per il grande successo conseguito nonostante gli ostacoli frapposti da un fronte ampio di poteri istituzionali (il governo e le sue emanazioni paragovernative, i partiti nella quasi totalità, i mass media).

Cittadini di più patrie

Superare quei limiti richiede comunque un più ampio sforzo di approfondimento, nel quale è essenziale ricostruire un legame tra due realtà sociali: gli "intellettuali" e il "popolo". Gli "intellettuali" sono quelle persone che, a causa della loro stessa formazione, sono in possesso delle chiavi che aprono alcuni essenziali passaggi: la comprensione dei meccanismi, delle procedure, degli attori mediante i quali le proposte, le idee gli slogan diventano fatti concreti; la possibilità di

delineare proposte alternative che siano concretamente realizzabili; le connessioni tra le specifiche situazioni alle quali ci si oppone e (delle controproposte) e il mondo più ampio dal quale quelle situazioni sono condizionate determinate e sul quale le stesse decisioni "locali" influiscono. E il "popolo" non è solo quello che dà le gambe alle azioni proposte, ma è anche l'interprete diretto della realtà che i disegni degli intellettuali interpretano, delle sue esigenze e speranze, dei suoi interessi e timori, e possessore di quei saperi che non derivano tanto dagli studi, quanto dai processi formativi spontanei basati sulla conoscenza del territorio e dalle tradizioni locali.

Mi sembra che su alcuni temi l'apporto degli intellettuali sia in questa fase essenziale. Quello che probabilmente ne riassume molti è il seguente: come utilizzare ancora lo slogan "pensare globalmente, agire localmente"? Come trovare un equilibrio tra il paese e l'universo? Le lotte dei comitati hanno insegnato che non basta "agire localmente": le decisioni sul tunnel della TAV non si prende in Val di Susa, ma a Torino, Roma, Bruxelles. Occorre poter intervenire ai vari livelli in cui il processo delle decisioni si pone. La questione si pone allo stesso modo per quanto riguarda il rapporto tra "identità" e umanità: come superare l'elemento di chiusura, di esclusione dell'altro, che è sotteso al concetto di "vicino perché simile a me"?

La soluzione sta forse nel concetto di *multiscalarità* [Box 5]. Per governare il mondo e le sue trasformazioni, per "restituire lo scettro al popolo" nell'attuale configurazione della vita sociale, occorre che ciascun abitate del pianeta si senta *cittadino di più patrie*: del suo paese o quartiere, della città, la provincia, la regione, la nazione e cosi via fino all'intera umanità. E occorre che si sia in grado non solo di conoscere come agisce sulle trasformazioni ciascun livello di governo, ma essere in grado di parteciparvi.

Box 5

Sia da un punto di vista meramente descrittivo sia – a maggior ragione – da quello del suo governo, il territorio è caratterizzato da elementi diversi tra loro per la "scala" e al "livello" alla quale agiscono. Se guardiamo il territorio alla scala dell'intero pianeta, o di un continente, o di una regione, o di un paese, vedremo (e avranno rilevanza) oggetti diversi. Un porto capace di ospitare natanti in grado di attraversare l'Oceano ha una rilevanza diversa da quella di un porticciolo di piccole barche di pesca, un'autostrada è diversa da un viottolo di campagna, una metropoli da un suo quartiere. Il territorio non può essere governato con efficacia se non predisponendo di strumenti di pianificazione e di gestione politica posti a differenti livelli, ciascuno responsabile delle azioni pubbliche alla scala propria di quel livello. Così, in Italia, nella costituzione del 1947 esistono lo stato, la regione, la provincia, il comune.

Superare quello slogan dell'ambientalismo primigenio, affrontare i problemi (per comprenderli e, soprattutto, per agire su di essi) richiede di affrontare un'altra questione complessa: il rapporto tra movimento e *istituzioni*. Le azioni, soprattutto quelle che riguardano il territorio, hanno una lunga gittata. Richiedono costanza dei principi e degli obiettivi, coerenza e continuità nelle azioni; e richiedono équipe di operatori dotati delle competenze necessarie e capaci di lavorare nel lungo periodo. Le istituzioni, comunque denominate, sono indispensabili per un movimento che voglia raggiungere gli obiettivi per i quali è nato. Si possono utilizzare le istituzioni esistenti, rinnovandole dall'intimo (credo che sia molto opportuno l'obiettivo che molti comitati si sono dati, di "conquistare i comuni"), oppure si possono formare istituzioni nuove. Ma il problema non può essere eluso.

Esso ci rinvia a una questione ulteriore: *la politica*, come ricostruirla, partendo dai germi di nuova politica che oggi si manifestano ma dando all'azione del "sovrano" (il popolo) continuità, coerenza, durata, capacità di egemonia e di efficacia? Su questo tema sarebbe necessario aprire una riflessione che porterebbe – chi ne abbia la capacità – molto al di là dell'argomento di questo lavoro.

Bibliografia

Agnelli G. 1972, Intervista rilasciata all'«Espresso», cit. in Della Seta P. e Salzano E. 1992 (cfr.).

Bodei, R. 2011, *Manifesto per vivere in una società aperta*, «La Repubblica», 22 giugno 2011.

Della Seta P. e Salzano E. 1992, *L'Italia a sacco*, Roma: Editori Riuniti.

Gibelli M.C. e Salzano E. 2006, *No sprawl. Perché è necessario controllare la dispersione urbana e il consumo di suolo*, Firenze: Alinea.

Lefebvre H. 1970, *Il diritto alla città*, Padova: Marsilio (ed. orig. 1968, Paris: Éditions Anthropos).

Milani L. 1967, *Scuola di Barbiana, Lettera a una professoressa*, Firenze: Libreria Editrice Fiorentina.

Tocci W. 2009, *L'insostenibile ascesa della rendita urbana*, «Democrazia e Diritto», 1.