



# La città oltre lo sprawl

Rendita, consumo di suolo  
e politiche urbane ai tempi della crisi

A cura di

Marta Leonori e Paolo Testa

Contributi di

Massimo Allulli, Libera Amenta, Eugenio Arbizzani,  
Lorenzo Bellicini, Roberto Camagni, Valentina Cattivelli,  
Giovanni Caudo, Carlo Cerami, Riccardo Conti,  
Patrizia Gabellini, Roberto Morassut, Veronica Nicotra,  
Stefano Stanghellini, Elisa Tizzoni, Walter Tocci,  
Walter Vitali, Silvia Viviani

Italianieuropei



# La città oltre lo sprawl

## Rendita, consumo di suolo e politiche urbane ai tempi della crisi

A cura di

Marta Leonori e Paolo Testa

Italianieuropei

CITTALIA   
fondazione **anci** ricerche

A cura di Marta Leonori e Paolo Testa  
Per Italianieuropei: Virginia Cavaliere e Fiorella Favino  
Per Cittalia: Angela Gallo  
Grafica: Emanuele Ragnisco per  
Mekkanografici Associati  
Impaginazione: i-way S.r.l.

ISBN 978-88-89988-66-4

© 2013 Edizioni Solaris S.r.l.  
Piazza Farnese, 101 - 00186 Roma

## INDICE

- 7 Una politica urbana per un nuovo sviluppo delle città  
di **Marta Leonori e Paolo Testa**

### Gli interventi

- 15 Perché le città non sono un tema centrale nell'attuale  
agenda riformista?  
di **Riccardo Conti**
- 26 Le città d'Italia e la dismissione del patrimonio pubblico  
di **Giovanni Caudo**
- 35 Economia e rendita urbana. Considerazioni sul consumo  
di suolo  
di **Carlo Cerami**
- 47 Le sfide dell'urbanistica riformista: consumo di suolo,  
demanio, oneri e fisco  
di **Stefano Stanghellini**
- 58 Rigenerazione e resilienza  
di **Patrizia Gabellini**
- 65 La necessaria riforma urbanistica e la ricostruzione di un  
demanio pubblico  
di **Roberto Morassut**
- 70 Quale politica nazionale per le città?  
di **Massimo Allulli e Veronica Nicotra**

- 78 Agenda urbana: puntare sulle città per uscire dalla crisi  
di **Walter Vitali**
- 85 La città: fabbrica postmoderna di innovazione  
di **Walter Tocci**
- 97 Le città tra innovazione e rendita  
di **Eugenio Arbizzani**
- 107 Costruzioni, immobiliare e città tra rendita urbana  
e rendita di procedura: la difficile innovazione del paese  
di **Lorenzo Bellicini**
- 126 La rendita urbana e la ricapitalizzazione delle città  
di **Roberto Camagni**
- 137 Le città, laboratori per il rilancio della società e dell'economia  
di **Silvia Viviani**

## **I paper**

- 149 Strategie per ricostruire i frammenti di un passato industriale  
di **Libera Amenta**
- 161 Per una efficiente regolazione delle relazioni urbano-rurali:  
i casi di Copenaghen e Utrecht  
di **Valentina Cattivelli**
- 179 Un laboratorio per la mobilità sostenibile nelle aree alpine  
rurbanizzate: la valle dell'Adige trentina  
di **Elisa Tizzoni**

**Marta Leonori · Paolo Testa**

## **Una politica urbana per un nuovo sviluppo delle città**

Governare le città è un cimento di complessità crescente. Già all'inizio di questo secolo alcuni autori parlavano di “metropoli ingovernabili” per via della mutazione delle traiettorie dello sviluppo urbano in una direzione non sempre virtuosa. I confini della città sempre meno coincidono con i confini delle istituzioni. L'inadeguatezza degli strumenti urbanistici a disposizione, il crescente peso della rendita nell'economia urbana, la crisi del mercato immobiliare, la diffusione dell'invenduto a fronte di un fabbisogno abitativo crescente pongono oggi tanto i governi delle città quanto il governo nazionale di fronte all'alternativa tra il mutamento delle proprie politiche e, appunto, l'ingovernabilità.

I modelli di crescita urbana esperiti nel corso del secondo dopoguerra sono ormai giunti a esaurimento. L'urbanistica della zonizzazione propria del modello keynesiano di sviluppo urbano, con l'espansione della “città pubblica” attraverso la diffusione dell'edilizia popolare, si è da tempo scontrata con l'insostenibilità del consumo di risorse economiche e naturali. Né il modello della città come “macchina per la crescita”, subentrato con l'affermazione nel corso dell'ultimo trentennio di un paradigma neoliberale nelle politiche urbane, sembra aver conosciuto sorte migliore. Ancora una volta la realtà ha portato in evidenza l'insostenibilità di un modello basato su ipotesi di crescita infinita e di costante consumo di suolo e di risorse economiche

**Marta Leonori** è deputato del Partito Democratico.

**Paolo Testa** è direttore ricerche di Cittalia.

generate attraverso l'indebitamento diffuso. Il modello della città come "macchina per la crescita" ha determinato processi di *urban sprawling*, deprivazione di risorse naturali, esternalità negative, fenomeni di disagio e domanda di servizi pubblici, che oggi pongono i governi locali di fronte a nuove sfide in un contesto di carenza di risorse. Tra queste appare urgente quella di definire un nuovo modello di sviluppo urbano virtuoso e consapevole della limitatezza delle risorse. Un modello che per essere perseguito ha bisogno di una politica urbana coerente e organica formulata e implementata a livello nazionale e che veda le città nel duplice ruolo di *policy takers* e *policy makers*, in una relazione virtuosa di governance multilivello. È quanto avviene in diversi paesi europei nei quali sono ormai consolidati i corsi di azione pubblica intrapresi dai governi nazionali con lo scopo di affrontare direttamente ed esplicitamente le sfide urbane della contemporaneità, a partire da quella relativa alla scarsità dei beni naturali, il suolo tra tutti.

Sulla base di questa comune consapevolezza, Cittalia e la Fondazione Italianieuropei hanno da tempo avviato percorsi di indagine e approfondimento sul tema delle politiche urbane, che hanno portato all'organizzazione di occasioni di riflessione seminariale. Questo volume è il frutto di due occasioni di incontro: la prima è il seminario organizzato da Italianieuropei, dal Centro per la Riforma dello Stato e dall'Associazione Romano Viviani sull'"Economia delle città" il 15 ottobre 2012 (i cui interventi sono stati raccolti nella prima parte di questo volume). In quell'occasione relatori provenienti dal mondo della ricerca, della politica e dell'economia si sono confrontati sui temi della rendita urbana e di modelli di sviluppo alternativi e sostenibili per le città italiane. La seconda occasione è il seminario "Oltre lo sprawl. Rendita, consumo di suolo e politiche urbane ai tempi della crisi", che ha avuto luogo il 16 ottobre 2012 in seno



ai lavori della XXIX Assemblea dell'ANCI. Lo scopo del seminario è stato quello di partire da studi e contributi esistenti o in corso di elaborazione per avanzare ipotesi circa la possibilità e le condizioni alle quali l'insieme delle definizioni fin qui elaborate per descrivere buone pratiche di sostenibilità urbana possano determinare un superamento di una fase sperimentale e simbolica per configurare una nuova generazione di politiche urbane. Per questo si è deciso di aprire un *call for papers* rivolto a giovani ricercatori – dottorandi, dottori di ricerca e post-doc al di sotto dei 35 anni di età – che sono stati invitati a sottoporre un elaborato che contribuisse al dibattito su rendita, sviluppo urbano e sostenibilità. Tre *papers*, pubblicati nella seconda parte del volume, sono stati selezionati e sono divenuti oggetto di riflessione nel corso di una giornata seminariale.

Il volume raccoglie e sistematizza il risultato di questi percorsi, esaltandone i punti di approdo comuni: le città possono essere vettori fondamentali per il superamento di una grave fase di crisi economica e finanziaria e per l'attivazione di nuovi processi di sviluppo. E lo fa a partire dall'analisi della situazione di crisi che investendo le reti dell'economia reale ne ha colpito le aree urbane in quanto nodi. È ciò che emerge, tra gli altri, dal contributo di Lorenzo Bellicini, che sottolinea come il PIL pro capite tra il 2000 e il 2012 sia diminuito del 4,4% a fronte di un incremento esponenziale del valore dei derivati, arrivati a un ammontare pari a dieci volte quello del PIL mondiale. È in questo contesto che si pone la crescita ipertrofica della rendita, in quello che Walter Tocci definisce un intreccio perverso tra economia di carta e di mattone. I nodi di questo sistema sono venuti al pettine dal 2008 in poi, con il numero di crediti ammorati – sofferenze e incagli – cresciuto del 112% (come sottolinea Carlo Cerami nel suo contributo). Un processo che ha visto nella politica un attore non privo di colpe, talora perché inerte

di fronte ai fenomeni di consumo di suolo, talora perché autore di provvedimenti che, lungi dal contrastarlo, lo hanno incentivato. Roberto Camagni fa riferimento al caso della “perequazione sconfinata” e dell’attribuzione con un indice unico (mc/mq) di diritti edificatori in diverse parti della città.

L’indicazione forte che emerge dai diversi contributi di questo volume è quindi la seguente: l’Italia ha bisogno di una politica pubblica per le città. Molti progetti, magari innovativi ma privi di coordinamento, rischiano di ingenerare quello che Riccardo Conti (citando Piero Fassino) definisce “rischio presepe”. Occorre invece ricorrere al processo contrario: la sistematizzazione dei molti programmi esistenti e il coordinamento dei tanti attori coinvolti, come sottolineano Massimo Allulli e Veronica Nicotra anche con riferimento al caso francese della *politique de la ville*.

Nell’ambito di un contesto organico di politiche per le città, le proposte operative che emergono sono molteplici e toccano le diverse dimensioni della questione urbana: politiche abitative, mobilità, ambiente, cura del territorio, sviluppo economico. Le città hanno nell’ultimo decennio elaborato diversi modelli e soluzioni finalizzate alla definizione di nuovi processi di sviluppo: città resilienti, Transit Oriented Development (TOD), *smart cities*, ecoquartieri, autocostruzione, autorecupero. Eugenio Arbizzani propone nel suo contributo un grande programma nazionale di manutenzione dell’esistente. Patrizia Gabellini allude a uno sviluppo basato su un’agricoltura urbana sociale, biologica e multifunzionale. Nel contributo di Giovanni Caudo si fa riferimento alla costituzione di un’agenzia nazionale che si occupi di rigenerazione urbana e che accompagni le città nei percorsi di trasformazione del costruito e/o di valorizzazione immobiliare del patrimonio pubblico. Stefano Stanghellini pone il tema di una fiscalità immobiliare funzionale alle politiche

urbane. Si tratta di un insieme di interventi possibili solo se adottati in un approccio integrato e *place based*, come ricorda Silvia Viviani. Direzione nella quale muovono i casi e i progetti riportati nei tre *papers* redatti da giovani ricercatrici e pubblicati in questo volume: Libera Amenta prende le mosse da un'idea basata su riciclo e riuso per progettare la riqualificazione del *waterfront* di Castellammare di Stabia; Elisa Tizzoni prende in esame le politiche per la mobilità delle aree *rurbanizzate* del Trentino Alto Adige, basate sui principi del Transit Oriented Development; Valentina Cattivelli, infine, offre un elemento di comparazione internazionale presentando il caso della pianificazione delle aree metropolitane in Danimarca e nei Paesi Bassi. Il filo conduttore dei diversi contributi risiede nell'individuazione di nuove politiche finalizzate a una pianificazione integrata di un territorio più ampio di quello cui ha guardato fin qui la pianificazione urbanistica tradizionale.

Sia pur tardivamente, la consapevolezza del fabbisogno di una politica nazionale per le città si è andata affermando in Italia nel corso dell'ultimo biennio. Stanno a segnalarlo alcune iniziative inedite in questo campo. Tra tutte, segnaliamo la costituzione del Comitato interparlamentare per le politiche urbane e, sulla base della legge 134/2012, del Comitato interministeriale delle politiche urbane. È in corso di definizione un'Agenda urbana, come segnala Walter Vitali, così come chiede l'Unione europea per il prossimo ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2014-20. Un significativo avanzamento è rappresentato dal documento "Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda urbana", recentemente redatto dal CIPU. In esso si parla di "costruzione dal basso" delle "forme di governo della nuova dimensione della città contemporanea" da realizzarsi "all'interno di una visione strategica di sviluppo territoriale (...) all'interno degli spazi nazionali". Una visione ambiziosa che guarda a un

*policy change* che ponga fine a due decenni di frammentazione nelle politiche urbane. È noto come il cambiamento nelle politiche pubbliche sia una sfida di difficile realizzazione. Tuttavia, come evidenzia Roberto Morassut nel suo contributo, ci sono oggi le condizioni e lo spazio per una politica riformista in materia. Esiste tuttavia anche il rischio rilevante che entro un quadro prolungato di incertezza politica la questione urbana non trovi nell'agenda della politica nazionale il posto che le spetta. Questo volume vuole essere un contributo nella direzione della prosecuzione di un processo di formulazione dell'Agenda urbana, al quale speriamo e crediamo possa offrire un apporto di idee e proposte.

## **Gli interventi**



**Riccardo Conti**

## **Perché le città non sono un tema centrale nell'attuale agenda riformista?**

Questo breve scritto ha come obiettivo di mettere in rilievo un limite di cultura politica e, più in generale, il modo insufficiente nel quale, anche la sinistra, guarda all'Italia. Ci segnala anche un paradosso, perché l'Italia è il paese delle “cento città”, che costituiscono un deposito ingente di cultura, storia, bellezza, ma anche un *brand* inespresso delle potenzialità di questo paese. È un paradosso, in particolare per la sinistra, che nelle aree urbane – specie del Centro-Nord – trova i suoi maggiori punti di forza politica ed elettorale.

Inoltre, in questi anni si è ampliato lo scarto con le politiche europee che sempre più, e con programmi sempre più incisivi, mettono al centro dell'agenda dell'Unione le aree metropolitane e le città. Intendiamoci, il processo europeo avviene non senza contraddizioni, sovrastato com'è dalle politiche emergenziali, ma il processo è in corso e vi sono tentativi di metterlo in atto, anche se a macchia di leopardo, da parte di diverse realtà presenti nel nostro paese.

Non è questa la sede per soffermarsi sull'attuale situazione economico-sociale, sui momenti drammatici e sui caratteri storico-politici della crisi che stiamo attraversando. Ma è in ragione della profondità di questa crisi che, quando parliamo di città, il tema non può essere limitato al rilancio dell'edilizia – esigenza pur sacrosanta – né può essere interpretato attraverso politiche volte a uscire da una congiuntura un po' più grave e prolungata di altre. È

**Riccardo Conti** è vicepresidente dell'Associazione Romano Viviani.

significativa, a tale proposito, l'espressione che ha usato Alfredo Reichlin per dare significato al passaggio di epoca che abbiamo di fronte: "un balzo nel moderno". Dove per moderno si intende il passaggio da un'economia finanziarizzata in forme malate a una prospettiva di ritorno alle economie reali, alle politiche dei redditi, a un nuovo modello di sviluppo; insomma, a una prospettiva di ricostruzione e civilizzazione del nostro paese. Una prospettiva di nuovo europeismo. Ecco la sostanza del paradosso del paese delle "cento città": trascurare una delle risorse più preziose a nostra disposizione per ricostruire e civilizzare.

Sia che si guardi il problema dal lato delle politiche di reindustrializzazione in una economia sempre più connotata dalla conoscenza, sia che lo si faccia dal lato del welfare, delle nuove diseguaglianze, dei mutamenti sociali, al limite antropologici, di quella che Gramsci chiamava la "composizione demografica della società", incontriamo il tema delle città, dove vive e opera una parte preponderante e destinata a crescere degli italiani vecchi e nuovi, dove si è realizzato in questi anni – come ci segnalano gli studi di Lorenzo Bellicini – un nuovo boom demografico, dove un dinamismo faticoso si intreccia con crescenti diseguaglianze. Ecco perché il nuovo riformismo urbano non può essere considerato uno dei tanti elementi di un'alternativa, ma il gradiente di una politica di ricostruzione e di civilizzazione del paese. Il tema, per la verità, comincia a emergere. Si pensi al numero dedicato a governo delle città di "tam-tam democratico"; si pensi all'iniziativa del gruppo interparlamentare; si pensi ai materiali di recenti convegni e seminari di studio organizzati da fondazioni, associazioni, centri di ricerca, e ai risultati che cominciamo a veder maturare. L'istituzione di un coordinamento ministeriale per le grandi aree urbane come quello affidato dal governo Monti a una persona di valore come Fabrizio Barca è un buon segnale. La proposta



di un ministero per le città, sostenuta da politici e studiosi come Margherita Petranzan, ha così un primo sbocco. E tuttavia, una politica nazionale per le città è cosa più complessa, che non può essere ridotta all'istituzione di un ministero *ad hoc*. Anche perché una politica nazionale per le città deve significare scelte, orientamento delle risorse, partecipazione attiva ai programmi europei, ma non può significare accentrimento e neocentralismo.

Il primo aspetto su cui intendiamo soffermarci è quello dello *sprawl* urbano, categoria da usare con cautela, spirito critico e capacità di analisi. Categoria propria del dibattito americano sullo sviluppo delle città, atta a descrivere fenomeni già evidenti nell'America degli anni Trenta poi manifestatisi nello sviluppo europeo del dopoguerra. Definito in molti modi – “sviluppo a macchia d'olio”, “sviluppo ininterrotto”, “diffuso” –, certamente ha slabbrato i territori urbani e ha cambiato le dimensioni spaziali delle città reali. Compiere su di esso una analisi critica significa cercare di cogliere l'impatto differenziato che lo *sprawl* ha avuto sul piano sociale, economico, urbanistico, nelle diverse realtà. In un saggio apparso su “tam-tam democratico”, non a caso dedicato al tema saliente delle nuove diseguaglianze metropolitane, Walter Tocci ci ha fornito un'analisi suggestiva delle mutazioni politico-antropologiche nelle borgate romane, con una bella immagine: il passaggio dal luogo definibile come “altrove temporale” (speranze, movimenti per un mutamento sociale) a un “altrove spaziale” (luogo anonimo di arroccamento difensivo di un popolo disperso) con effetti politici drammatici di distacco della sinistra da questo popolo disperso.

Massimo Cacciari, in un libretto più filosofico che urbanistico, intitolato “La città”, ci fornisce immagini di un “territorio senza città” – che già Giacomo Fuà descriveva come “l'industrializzazione senza fratture” –, cioè un rincorrersi di capannoni e villette che

ha finito con il sommergere città stupende. Questo è una sorta di modello “padano” dello *sprawling* urbano. Cosa è avvenuto dove lo *sprawling* ha impattato su esperienze civiche e municipali che hanno contrastato la spinta all’anonimia e allo sviluppo indifferenziato e dove lo sviluppo “a macchia d’olio” ha trovato un governo comunale, un’azione civica che ha mantenuto viva la spinta all’“altrove temporale”? Certo, questo fenomeno non è stato privo di contraddizioni e ferite per il territorio, tuttavia ha valenze politico-territoriali diverse dai modelli descritti sopra. Efficacemente Annick Magnier ha scritto di “città di periferia”.

Si sono determinati comunque nuovi paesaggi urbani, ovvero paesaggi, sia quelli belli che quelli brutti, che, come scrive Franco Purini in un saggio pubblicato su “Italianieuropei”, nel loro complesso non possono essere trattati come simulacri né ridotti a “reperti fossili” di un passato glorioso che non c’è più. L’esigenza strategica di “costruire nel costruito” ci impone di mettere le mani nello *sprawl* urbano per trasformarlo in “pezzi” di città, immettendoci civismo e attività produttive, sociali, culturali, per definire politiche dell’accessibilità fondate su gigantesche cure del ferro, per farne il luogo, come sottolinea Stefano Stanghellini, delle politiche di rigenerazione urbana, trasformando ancora i paesaggi urbani.

Con passaggi culturali impegnativi, come, ad esempio, quello da compiere rispetto a una certa retorica sul consumo di suolo di cui era intriso anche il disegno di legge proposto, paradossalmente, dal ministro dell’Agricoltura del governo Monti e che finiva per occuparsi di oneri, di rigenerazione urbana, relegando in angoli sempre più marginali la cultura urbanistica. Da socialdemocratico “duro” ritengo invece sia particolarmente interessante l’approccio dell’urbanistica tedesca, che parte dalle politiche urbane e assume un’ottica di visione dei problemi come “equo uso del

suolo” e in questa logica governa sia il consumo di nuovo suolo sia il rapporto tra questo e il costruire nel costruito.

Il secondo aspetto che esamineremo rimanda al titolo di un bel libro di Antonio Calafati, “Economie in cerca di città”, e riguarda, in buona sostanza, il passaggio che è necessario compiere da città finanziarizzate, attrattrici di investimenti immobiliari, a città attrattive di attività innovative e di capitali che cercano luoghi competitivi dove andarsi ad allocare. Calafati descrive uno scenario in cui i capitali produttivi sono in cerca di luoghi che offrano loro opportunità di valorizzazione, e questi luoghi sono le grandi realtà urbane. Una nuova forma con cui si sviluppa la competitività su uno scenario globale. La qualità urbanistica diviene quindi un gradiente di sviluppo e una funzione decisiva per disegnare le città “attrattive”. Qualcosa che richiede un’applicazione intelligente e una visione organica degli ambienti urbani per evitare che gli stessi programmi europei (ad esempio quelli sulle *smart cities*) si applichino e diano effetti saltuari: una sperimentazione ecologica di qua, un’esperienza di alta tecnologia di là, ma in città che restano slabbrate e di qualità attrattiva bassa, dipendente solo dai finanziamenti disponibili. È quello che Piero Fassino ha definito efficacemente il “rischio presepe”.

Incontriamo così un tema decisivo: la necessità di mettere al centro delle politiche economiche il grande tema dell’economia urbana. Sempre Calafati, in “Le città della terza Italia”, propone un’analisi acuta sui motivi della sottovalutazione generalizzata del tema dell’economia delle città. In effetti, l’attenzione ragguardevole e meritevole che le analisi sull’economia dei distretti industriali hanno ottenuto nei decenni trascorsi ha portato a scoperte significative sulla flessibilità produttiva, sulle piccole e medie imprese, è stata contestazione efficace della retorica del “piccolo è bello”, ha aperto nuovi orizzonti nel modo di guardare i rapporti

tra grande e piccola impresa. Ma ha avuto una ricaduta indesiderata: quella di portare a un'identificazione concettuale e pratica tra lo sviluppo distrettuale e le forme di sviluppo locale possibili. E, in particolare, a una sottovalutazione generalizzata delle economie urbane. Ormai l'intreccio tra economia urbana e sviluppo del paese è tale da investire anche i distretti che sempre più si configurano come "città reali", da leggere in dimensioni globali e non più autocontenibili. L'economia urbana è quindi una sorta di "mesoeconomia", non più leggibile solo con gli strumenti macroeconomici ma da trattare come problema saliente di interpretazione delle dinamiche di questo paese. E anche dei suoi elementi di crisi.

C'è una terza dimensione dell'analisi che intendiamo compiere, che è possibile derivare dalle riflessioni di uno studioso di straordinaria fertilità culturale come Giulio Sapelli: la "poliarchia urbana". Sapelli ci parla di una città a "frattali", governata anche da poteri lontani e opachi, sottoposta alla dinamica di una finanziarizzazione "spinta", per cui le attività immobiliari divengono e vanno lette come prolungamento di altri mezzi della finanza globale. Questo pone una grande questione di potere nel governo delle città e ci porta al cuore del tema della nuova rendita urbana che così si determina, e drena risorse e potere. In buona sostanza, la problematica dell'economia urbana si configura come capacità del potere pubblico di dominare la forza della rendita urbana. Si adopera l'espressione "dominare" per evitare una disputa astratta tra contrasto o redistribuzione della rendita, perché è chiaro che sul piano della tecnica urbanistica dobbiamo lavorare a una redistribuzione, ma è ancora più evidente – come si evince dai saggi di Sapelli – che a ciò potremo giungere solo attraverso una grande operazione politico-culturale e istituzionale di contrasto alla rendita urbana così come si è mostrata in questi anni, luogo

di incontro tra la finanza globale e le dinamiche di trasformazione urbana, espressione di ceti e forze economiche “potenti”.

Ecco allora uno scenario di sintesi che può essere ricavato dagli studi di Roberto Camagni e dal “viaggio” Milano-Monaco che i dati studiati da Camagni ci sottopongono. Se il governo dell’attività di trasformazione urbanistica e di ripartizione dei plusvalori da essa prodotta ha fruttato a Monaco un 30% di proventi per la “città pubblica” – i luoghi collettivi, le dotazioni territoriali, l’edilizia sociale, il welfare urbano – a Milano i proventi ricavati non sono stati superiori al 7-8%. Si riflettono in questo il dato patologico e il gap Italia-Europa di cui sopra. Con il risultato paradossale che città slabbrate dallo *sprawl*, ingrossate da un’intensa attività immobiliare, sono divenute anche città sottocapitalizzate. Ecco un punto decisivo del nuovo riformismo urbano che richiede il coraggio e la fatica di un’innovazione profonda. Certo, ponendosi il tema del fisco, degli oneri, dell’uso del demanio pubblico, così da aggredire in maniera strategica il grande tema della ricapitalizzazione delle città, e non solo come capitale fisico, ma come capitale urbano e territoriale.

È necessario sottolineare un punto in proposito: la necessità di guardare non solo a una destinazione crescente a favore della “città pubblica” di quote del plusvalore prodotto dalle trasformazioni urbane, ma anche a politiche capaci di attrarre impresa, ricerca, attività culturali prima che attività immobiliari e non viceversa. Altro che “moneta urbanistica” di cui teorizza qualche amministratore avventuroso. Su questo c’è da lavorare perché non sarà a partire da un modello che combina investimenti nell’edilizia con investimenti nelle infrastrutture (attività pur indispensabili) come volano di un nuovo sviluppo che potremo pensare di ricostruire l’Italia. A meno che non decidiamo di rassegnarci a un arretramento del nostro paese, del resto già in essere, nella divisione

internazione del lavoro. Eppure a questo, a me pare, finiscono per puntare sostanzialmente, nonostante la retorica del contenimento del consumo di suolo, le azioni che ci sono state proposte dal governo Monti. Anche mettendo da parte i riferimenti a leggi come quella sugli stadi, che per dirla con una bella espressione di Walter Tocci, appaiono fondate su una riproposizione della “zecca urbanistica”, in quella direzione è sembrato muoversi, pur con modalità diverse e meno eclatanti, con azioni talvolta non prive di significato, anche il “programma città” proposto dall’ex ministro Mario Ciaccia.

Un nuovo riformismo urbano richiede una grande politica nazionale per le città, ma non può prescindere da un secondo pilastro: un grande rilancio dell’autonomismo. Anzi, senza autonomismo non c’è riformismo e non può esserci un governo urbanistico credibile. Non è dal lato dei costi della politica – che pur ha tutto un suo significato – che può essere affrontato il tema dello scioglimento delle Province, della creazione di nuovi Comuni, del nuovo ruolo delle Regioni. Il punto pare stare proprio qua. In una prospettiva europeista le Regioni e le città avranno un ruolo sempre più importante. Possiamo fare a meno delle Province, di cui forse è maturo il superamento, senza inventarsi strane e immaginifiche mappe dell’Italia. Abbiamo però piuttosto bisogno di ridefinire le nuove città e i nuovi Comuni. Città metropolitane, città regionali e municipi come luogo della partecipazione. Si consiglia la lettura del “Rapporto sulle città” del Consiglio superiore delle scienze sociali, che suggerisce un approccio di riforma radicale con un passaggio dalla “conformità” formale alla ricchezza di statuti dell’autonomia fondati su patti, convergenze di obiettivi, “coerenza” sostanziale; una vera e propria rivoluzione. Il volto istituzionale di un nuovo riformismo urbano. Per cui le città metropolitane siano un grande patto tra il Parlamento, le Regioni e

i Comuni interessati, e le città regionali, tali da ricalcare le aree, certo eterogenee, di sviluppo locale, che siano un patto tra Regioni e Comuni interessati. Patti statutari, per mettere fine all'equivo-co napoleonico per cui un piccolo Comune di montagna è uguale per "conformità" istituzionale al Comune di Roma. Inoltre, senza pianificazione pubblica non ci sono né governo riformista, né nuova economia urbana. Il riformismo urbano sottintende un rilancio e un ripensamento strategico dei nuovi piani urbanistici. La "città socialdemocratica" era data da una combinazione gloriosa tra piano e capitale pubblico. Visioni neoliberali non sempre disprezzabili propongono un approccio secondo il quale il rapporto emergente è quello fra progetti e mercato. L'esigenza di nuovi progetti urbani è sacrosanta. Una personalità a noi carissima, Romano Viviani, in un suo scritto preveg-gente del 2000 proponeva una nuova sintesi fra piano pubblico e progetti privati.

Discorso complesso, dove lo stesso pubblico diviene agente "privato" laddove assume connotati operativi e strategici, ma a monte è il custode del patrimonio territoriale, di un paesaggio non "reperto fossile", ma comunque grande bene pubblico. La sfida strategica è allora quella di definire nuovi confini, modalità e respiro del partenariato pubblico-privato nello schema "piano pubblico, progetti privati". Una versione riformista che qualcuno, come Pierluigi Mantini, incautamente intravide nei tentativi, legati alla cosiddetta legge Lupi, di generalizzare i modelli ambrosiani come modello di governo del territorio. Ora c'è bisogno di una grande innovazione perché singolare è la figura del riformista che diviene conservatore perché affezionato ai suoi schemi e ai prodotti della sua azione, anche se incompiuti. Avendo ormai alle spalle la pianificazione strutturale e la sua distinzione dall'operatività, il governo dei diritti edificatori come limitato nel tempo e soggetto a decadenza, è necessario andare oltre. Attenzione: qui

si pone un punto delicato perché quell'idea che era nella legge Lupi di generalizzare la perequabilità dei diritti edificatori sganciandola dalla sua funzione servente rispetto alla pianificazione è sempre in agguato. Ma "piano pubblico, progetti privati" va proprio nella direzione opposta: la pianificazione guida la perequazione e la compensazione, regola e assoggetta il governo dei diritti edificatori. Il coraggio e lo sforzo faticoso dell'innovazione devono andare, piuttosto, in direzione opposta; guardare alle attività reali, all'attrazione di imprese, di cultura, di attività. È un nodo teorico di straordinaria complessità, ma è pure, a me pare, il passo che dobbiamo cercare di compiere. Per realizzare il piano pubblico dobbiamo introdurre una capacità di rinnovare gli "attrezzi del mestiere" e di richiamare attività di mercato reali prima che immobiliari, risorse pubbliche e private, in funzione di un disegno della città con metodi e con forme sempre più concorsuali e concorrenziali. Proponiamo di ragionare intorno alla categoria di "concorrenza per il mercato", come ingrediente dell'attuazione dei piani di governo del territorio.

Luigi Mazza adopera una bella espressione per definire cos'è, sul piano pianificatorio, una città: "un progetto politico organizzato nello spazio". Sì, perché senza progetto politico tutto il ragionamento non funziona. I danni causati da una spolticizzazione crescente dell'attività pianificatoria, fino a ridurla a mero esercizio tecnico-burocratico e procedurale, com'è stato per la VAS (Valutazione ambientale strategica), che per parafrasare un noto e amato economista, è divenuta un gigantesco processo di produzione di carta a mezzo di carta, sono stati ingenti. La politica senza progetto è una delle maggiori responsabili di uno sviluppo guidato dalla rendita urbana. Magari dal punto di vista procedurale tutto è a posto e accompagnato da montagne di carta. Il nuovo riformismo urbano deve portare invece i segni di forti progetti politici "orga-



nizzati nello spazio” e quindi accompagnati da un grande dibattito culturale, da una ripresa di orgoglio progettuale dell’urbanistica riformista. Perché senza dibattito culturale non può esistere un progetto politico credibile, in particolare quando parliamo di città. Ritorniamo così al balzo nel moderno di cui ha scritto Alfredo Reichlin, che è questione che riguarda le classi dirigenti, l’esigenza di un nuovo autonomismo, il rapporto con l’Europa. Vorremmo contribuire a disegnare, con le nostre attività, quel riformismo urbano funzionale al balzo nel moderno. Sapendo che per i riformisti occorre avere, rispetto alle prove più complesse, alle imprese più indecifrabili, quello che Albert Hirschman ha chiamato “a bias of hope”: il vizio della speranza.

**Giovanni Caudo**

## **Le città d'Italia e la dismissione del patrimonio pubblico**

Il legame tra patrimonio immobiliare pubblico e debito pubblico è oggetto ormai da diversi anni di attenzione da parte della politica. Ci sono state almeno tre diverse stagioni negli ultimi venti anni: la prima è quella delle privatizzazioni delle attività industriali detenute direttamente dallo Stato; la seconda è quella delle cartolarizzazioni del patrimonio immobiliare di proprietà degli enti pubblici ovvero delle operazioni denominate SCIP 1 e SCIP 2; la terza, in corso, è quella che lega in modo più diretto la riduzione del debito pubblico alla vendita del patrimonio immobiliare pubblico. Sulle prime due stagioni prevale il giudizio secondo cui alla progressiva riduzione del portafoglio pubblico ad opera del processo di alienazione non ha corrisposto né il miglioramento dei conti pubblici né la costituzione di nuove risorse da investire. La terza stagione si è avviata in concreto negli ultimi due anni, inizialmente con il cosiddetto “federalismo demaniale” che si proponeva di trasferire agli enti locali i beni immobili di proprietà dello Stato e di affidarne a questi la valorizzazione anche al fine di compensare, almeno in parte, la contrazione dei trasferimenti agli enti locali da parte del governo centrale. A seguito di tale provvedimento e in attesa di completare la lista dei beni da trasferire si sono anticipati degli accordi con alcune città: Roma è una di queste con il trasferimento di quindici caserme militari. Con il cambio della compagine di governo si è compreso che la costituzione di questo elenco e il successivo trasferimento non

**Giovanni Caudo** insegna Progettazione urbana all'Università di “Roma Tre”.

avrebbero avuto seguito e ci si è orientati verso modalità differenti che prevedono il mantenimento delle risorse a livello centrale. Un segnale in questa direzione è il rinnovato ruolo dell'Agenzia del Demanio, da una parte, di Cassa depositi e prestiti dall'altra e anche la costituzione presso l'ANCI (Associazione nazionale dei comuni italiani) della Fondazione Patrimonio.

Il patrimonio immobiliare pubblico è molto differenziato nella sua consistenza e la sua stessa gestione è ancora regolata da una classificazione che risale al codice civile del 1942 che non chiaramente distingue tra la natura dei beni, demaniale o patrimoniale. L'incertezza riguarda anche la stima del valore del patrimonio immobiliare che sembra essere stato accertato intorno ai 400 miliardi di euro; di questo però solo una parte risulta effettivamente libero e disponibile per essere immesso sul mercato senza ulteriori condizioni, ad esempio il riaffitto da parte degli enti che lo occupano. Si stima che questa parte di patrimonio si attesti intorno ai 21 miliardi di valore. Soluzioni tutte interne a una logica finanziaria avevano prospettato la possibilità di conferire tutto il patrimonio immobiliare, quindi circa 400 miliardi, a strumenti finanziari (per lo più fondi immobiliari) attraverso i quali poter abbattere il valore del debito pubblico di una cifra più o meno equivalente. Il processo di dismissione, regolato dall'articolo 33 del decreto legge 98/2011, prevede l'istituzione del Fondo immobiliare nazionale costituito dal ministero dell'Economia che a sua volta ha il compito di attivare fondi di investimento su base territoriale promossi da Regioni, Province e Comuni. Il provvedimento ha natura esclusivamente finanziaria e i Comuni sono coinvolti in quanto portatori della potestà urbanistica necessaria a favorire la valorizzazione del bene in cambio della quale ottengono in anticipo una quota del valore.

Fuori dai facili auspici sulla dismissione del patrimonio pubblico, che appaiono sempre più spesso come una semplificazione insop-

portabile, è il caso di sottolineare due aspetti e formulare una ipotesi di come si potrebbe gestire la complessità della dismissione del patrimonio pubblico. Iniziamo dal contesto generale e dallo scenario europeo. La vendita di asset pubblici sta rapidamente crescendo in diversi paesi europei. Un aumento che, come mettono in evidenza gli analisti finanziari, dipende dalla necessità di migliorare le finanze pubbliche. In alcuni paesi, quelli con il debito pubblico più alto e con una maggiore urgenza di ridurlo, i programmi di dismissione tendono ad assumere una dimensione di larga scala, per quantità e valori, che però confligge con l'andamento ordinario del mercato immobiliare e con la congiuntura economica. Il sovradimensionamento del portafoglio e la tendenza a vendere i "gioielli di famiglia" è conseguenza delle scelte politiche che preferiscono la dismissione agli interventi che richiedono ulteriori livelli di appesantimento fiscale. Una scelta politica che ha l'obiettivo di non tagliare il welfare.

Tra il 2006 e il 2007 il totale delle proprietà immobiliari pubbliche vendute in Europa ammontava a circa 13 miliardi di euro, nel 2009-10 era sceso a 2 miliardi ed è risalito a 2,3 miliardi nel 2011. Nel periodo tra il 2006 e il 2011 le transazioni per la vendita di immobili pubblici hanno rappresentato poco più del 2% degli investimenti del mercato europeo. A dispetto quindi delle previsioni dei paesi più deboli, il mercato e l'interesse verso questo tipo di vendite si sono molto indeboliti. Un ulteriore elemento che evidenzia la difficoltà nel ricorrere a simili operazioni è il dato sugli acquirenti stranieri: in questo tipo di mercato, erano il 15% negli anni tra il 2006 e il 2009 e sono scesi al 10% nel 2011.

I principali mercati nella dismissione del patrimonio pubblico sono la Germania, la Svezia, la Russia e l'Inghilterra che insieme rappresentano oltre il 75% del mercato delle vendite immobiliari. Una quota significativa è anche quella dei Paesi Bassi, con il 10%. Paesi che non corrispondono a quelli che più avrebbero bisogno

di accedere a questo tipo di mercato ai fini della riduzione del debito pubblico.

Nel quadro tracciato la scelta dell'Italia di dare un connotato quasi esclusivamente finanziario al processo di dismissione appare quanto meno azzardata. I dati dello scenario europeo contraddicono in modo evidente le previsioni di dismissioni per un ammontare di vendite che, pur ridotte nelle ultime stime comunicate dal ministro del Tesoro, appaiono ancora molto al di sopra delle medie del mercato europeo (circa 25 miliardi di euro). Ci sono quindi segnali evidenti che non sarà possibile contare su queste cifre per l'abbattimento del debito. Risulta evidente che quello che al momento è solo un auspicio, per diventare un dato di fatto necessita, anche solo sul piano finanziario, di considerare alcuni elementi di complessità.

Nell'approccio del governo italiano si registra un deficit rispetto alla complessità che i processi di valorizzazione comportano. L'approccio finanziario non è sufficiente a conseguire i risultati economici attesi e non consente di limitare i rischi intrinseci nei processi di finanziarizzazione urbana. Sarebbe opportuno agire in modo diverso da quanto fatto in questi ultimi venti anni.

Si tratta di una questione che deve tornare a essere inquadrata in un contesto più articolato che tocca la rigenerazione urbana, il rapporto tra strumenti finanziari e città, il rapporto tra enti locali e governo centrale. La dismissione del patrimonio pubblico coglie la complessità delle questioni urbane e nello stesso tempo, venendo da precedenti esperienze dagli esiti piuttosto negativi, rappresenta un possibile spazio di sperimentazione e di reale innovazione per le politiche urbane.

È la stessa Agenzia del Demanio a sottolineare questa esigenza: «In altri termini, la potenzialità di contribuire alla trasformazione della città, da parte dei patrimoni immobiliari dello Stato è direttamente proporzionale all'esistenza di una politica di governo

del territorio nella quale questa potenzialità può essere effettivamente espressa». Non a caso, infatti, nelle esperienze di valorizzazione dell'Agenzia del Demanio, la possibilità di inserirsi in un canale strutturato dagli strumenti di pianificazione, ovvero operare in regimi ordinari di variazione urbanistica, è stato un elemento premiante; ma ha dovuto contare su una chiara visione del "ridisegno" della città, su un contesto legislativo regionale di nuova generazione e, non da ultimo, su strumenti di governo del territorio strutturati e operativi. E ancora: «Solo se le istituzioni hanno "progettualità" e "responsabilità" nel partecipare, in modo cooperativo, alle scelte di riqualificazione, ciascuna per le proprie competenze».

I Programmi unitari di valorizzazione (Puv), in particolare, hanno mostrato la validità del primo assunto relativo alla compartecipazione di vari soggetti pubblici per il buon esito del processo di valorizzazione e di messa a reddito, a fronte di un'alienazione immediata degli immobili pubblici che sconta l'inevitabile minor valore. I Programmi unitari di valorizzazione del territorio (Puvat), introdotti dall'articolo 27 del decreto legge 201/2011, all'interno della legge di regolazione della gestione degli immobili pubblici (legge 410/2001), rappresentano un'ulteriore "frontiera" circa l'aspetto della scelta tra la valorizzazione futura e l'alienazione immediata, anche in ragione dello spostamento dell'attenzione dal tema della valorizzazione immobiliare a quello dello sviluppo del territorio e la chiara messa in gioco di responsabilità istituzionali, già ben definite nell'ordinamento.

Lo scenario di riferimento diventa allora quello delle politiche urbane e del primato delle città. Il tema della dismissione si intreccia con il ritorno di interesse per le città. Ne sono prova: il "Libro bianco sul governo delle città italiane" del Centro di Studi Sociali; un ordine del giorno della Camera, nel settembre del 2011, che impegnava il governo ad avviare una politica per le città e istitu-

iva un'Agenda urbana nazionale; poi due iniziative del governo Monti (il programma *smart cities* promosso dal ministro Profumo e il Piano Città, promosso dall'ANCE, Associazione nazionale costruttori edili, e dal Censis, e voluto dal ministro Passera). Infine, la costituzione del CIPU, il Comitato interministeriale per le politiche urbane. Le città sono tornate quindi a essere oggetto di discussione da parte della politica dopo esserne state per anni escluse. Una esclusione che costituiva un paradosso sotto molti punti di vista: quello storico-culturale, perché la storia del nostro paese è intrinsecamente legata a quella delle sue città e dei suoi Comuni; quello sociale, perché ormai la stragrande maggioranza degli italiani vive la condizione urbana, anche quando ha scelto di risiedere in piccoli Comuni o borghi, essendo questi ultimi nodi di una rete che "abita" tutto il territorio; quello economico. La ricchezza principale del nostro paese è, ormai, la città con i suoi giacimenti di storia, di arte e ancora di produzione immateriale, di ricerca e di innovazione. Le politiche della sicurezza e il dibattito sul federalismo municipale hanno dominato il discorso pubblico ed evitato che si affrontassero le questioni urbane entro un quadro di respiro strategico. La speranza è che questo interesse per le città, da più parti invocato, non finisca per essere solo "un giro di valzer". Di seguito alcune considerazioni per scongiurare tale eventualità.

La prima attiene alla natura della crisi in corso che non può essere confinata dentro il settore immobiliare. La città finanziarizzata ci restituisce la rappresentazione del cambio di paradigma economico intervenuto in molti paesi europei: bassa intensità produttiva (manifatturiera e industriale) e alta intensità di servizi unite alla dotazione di welfare, messo a punto nell'epoca d'oro della crescita industriale, che si vuole mantenere. L'afflusso di capitali che si riversa sul *real estate* assume così una caratterizzazione più strutturale che congiunturale. Dalla città si sono attinte

risorse economiche che altrimenti non vi sarebbero state, data la contrazione dei settori produttivi manifatturieri.

La necessità di agire liberamente dentro il nuovo paradigma economico ha richiesto la rottura di ogni regola che facesse da ostacolo al suo dispiegarsi. L'azione politica e l'esercizio del ruolo regolativo da parte delle istituzioni locali sono apparsi progressivamente più difficili e fragili, schiacciati dalla duplice necessità di dover assicurare i servizi alla cittadinanza e di dover favorire i meccanismi di mercificazione della città stessa. Una piegatura della potestà in capo al soggetto pubblico, quella della trasformazione urbanistica, che è leggibile nel ricorso a espressioni come "leva urbanistica" o "moneta urbanistica" che testimoniano, in modo preoccupante, del mutamento che la "città di pietra" può assumere dentro i meccanismi della "città di carta". Le città, quindi, sono già state protagoniste silenziose di un processo di ristrutturazione economica che è andato a vantaggio di pochi e che ha comportato più disuguaglianza e polarizzazione sociale.

Se questa è stata la condizione vissuta negli ultimi anni, alcuni Comuni ed enti locali in generale hanno già sperimentato e maturato approcci anche innovativi con i quali hanno cominciato ad affrontare il cambio di paradigma dalla città dell'espansione a quella della rigenerazione. Affidandosi a un protagonismo locale, i Comuni hanno attivato politiche urbane dagli esiti importanti. Nei piani urbanistici i meccanismi di trasformazione della città costruita sono oggetto di soluzioni specifiche, alcune innovative ma sempre contestualizzate nel tessuto sociale locale. Si sono affrancati anche da quella stagione di programmazione, cosiddetta "complessa", che aveva individuato nella deriva strumentale la soluzione a carenze, talvolta gravi, di contenuto. Da queste esperienze si è compreso che trasformare la città costruita è complicato, che le regole sono necessarie per dare certezza agli stessi operatori economici e per assicurare la coerenza delle singole



trasformazioni con la città. Molte regole che erano considerate di ostacolo sono state nel tempo modificate e innovate. Gli ostacoli che le imprese e i Comuni hanno dinanzi sono di altra natura: il sistema fiscale ad esempio che favorisce ancora la nuova edificazione.

Ma i Comuni da soli non bastano. C'è bisogno di accompagnare le città con il loro protagonismo nella definizione di politiche urbane orientate alla rigenerazione ed è su questa base che bisognerebbe ricostruire il compito del governo centrale. La forma è quella delle *agency* pubbliche ad alto contenuto tecnico. Si tratta di costituire una agenzia nazionale che si occupi di rigenerazione urbana e che accompagni le città nei percorsi di trasformazione del costruito e/o di valorizzazione immobiliare del patrimonio pubblico. Nell'Inghilterra post industriale fu sperimentato un modello simile che consentì di avviare la valorizzazione dei suoli delle ex miniere ma anche di avviare progetti di sviluppo locale connessi alla dismissione. Quel modello è stato successivamente modificato e rivolto ai processi di trasformazione urbana con il compito anche di aumentare l'offerta di alloggi a costo accessibile e oggi è attivo con il nome di Homes and Communities Agency.

Rimettere al centro dell'azione politica le città non è allora solo questione di correttivi da introdurre. La rilevanza della questione richiede un nuovo patto sociale con l'obiettivo di rilanciare la rigenerazione della città costruita insieme alla reale redistribuzione sociale dei profitti e dei plusvalori che si realizzano nella città. Quello che non si può fare è pensare che basti togliere altre regole, favorire gli incentivi urbanistici e lasciar fare al mercato. È esattamente ciò che è successo in questi ultimi venti anni e il disastro è sotto gli occhi di tutti. Città che hanno prodotto plusvalori enormi e che però sono in deficit e sono costrette a chiudere gli asili e a ridurre la manutenzione delle strade e che vedono crescere il malessere urbano tra fasce sociali sempre più ampie.

Quello che non si deve fare è credere che basti qualche nuova parola d'ordine perché tutto vada a posto. Cresce l'Italia se cresce un nuovo patto sociale tra la città dei cittadini, il governo della cosa pubblica e chi produce ricchezza dalla e nella città.

**Carlo Cerami**

## **Economia e rendita urbana.**

### **Considerazioni sul consumo di suolo**

Il tema del consumo del suolo mette in tensione principi e argomenti ritenuti consolidati e si intreccia con la questione della valorizzazione del sistema delle autonomie locali, un architrave del nostro sistema costituzionale (fondato sul primato dei Comuni) soggetto ad attacco frontale dal clima di antipolitica che si sta diffondendo nel paese. Merita esporre alcune riflessioni concrete idonee anche a evitare il rischio, tipico della sociologia urbana e dell'urbanistica, di elaborare modelli talora insensibili ai dati di realtà: la modellizzazione della disciplina urbanistica spesso si consolida proprio quando la realtà sottostante tende a mutare, ponendo le basi per la propria inadeguatezza.

Vanno anzitutto ben ponderate le vicende economiche che fanno da sfondo al tema trattato, e merita in particolare valutare lo scenario macroeconomico dentro cui si colloca l'attuale crisi delle città e delle politiche urbane. Tale scenario mostra l'epicentro della crisi proprio sul tema immobiliare, fulcro da sempre delle dinamiche urbane. Basta scorrere i giornali: in Italia i crediti ammalorati (sofferenze e incagli) del sistema finanziario nei confronti di operatori e famiglie ammontano a molte decine di miliardi e stanno superando le soglie di guardia rispetto ai mezzi propri delle banche italiane. Le sofferenze e gli incagli sono aumentati dal 2008 a oggi del 112%, contro percentuali molto più basse di altri paesi europei. In Italia si dovrà mettere mano a una ricapitalizzazione delle banche dell'ordine di almeno 22 miliardi di euro, senza considerare, naturalmente, sofferenze e incagli nella loro

**Carlo Cerami** è avvocato amministrativista.

piena potenzialità distruttiva in caso di perdurante trend negativo dell'economia europea e nazionale. Ciò evidenzia la necessità di una riorganizzazione del sistema finanziario del nostro paese che non potrà non vedere protagoniste, ancora una volta e come già accaduto in Inghilterra, Francia, Germania e Stati Uniti, le iniziative del governo. Si parla della creazione per mano pubblica di *bad banks*, cioè di strumenti che mirino ad allentare la morsa di questa crisi finanziaria sull'economia sana, per cercare di reimmettere nel circuito virtuoso risorse per gli investimenti e quindi anche per le operazioni di trasformazione e di riqualificazione delle nostre città, oggi del tutto paralizzate dalla carenza di credito e di risorse finanziarie disponibili.

Guardando più specificamente alla crisi della finanza immobiliare, l'ammontare delle sofferenze non potrà trovare sbocchi a breve se si tiene conto delle prospettive del mercato immobiliare nel medio periodo, pur potendosi agevolmente scorgere nei comportamenti sia degli operatori che degli istituti finanziari la tentazione di congelare tutto in attesa che il ciclo economico riprenda. Senza avvedersi però che la paralisi provocata da questo congelamento inibisce l'attivazione di nuove iniziative creditizie utili al rilancio dell'economia: un avvilitamento proprio dell'economia recessiva. Si tende a derubricare la portata della crisi a fatto contingente, ingenerando un fattore di attesa della ripartita che ritarda gli interventi e perpetua vecchie logiche. Le proposte di modifica dei vecchi piani urbanistici attuativi in fase di revisione nei vari territori, piani nati nel contesto della finanza immobiliare dello scorso decennio e cioè elaborati sulla base di dati di riferimento non più attuali, sono in prevalenza connotati dalla tendenza, sia della banca creditrice che del privato proprietario, alla mera rinegoziazione della convenzione urbanistica al solo scopo di allungare, magari con forme assistite di *securitization* bancaria (quindi con prodotti derivati) la durata del debito a fronte dell'au-

mento della capacità edificatoria, dell'allentamento delle regole sulle destinazioni funzionali, senza cioè mettere in discussione l'impianto originario del progetto adattandolo all'economia post crisi che si è già venuta manifestando. I limiti di questi pur legittimi tentativi appaiono di tutta evidenza, a fronte del mutamento (oltretutto del decremento) della domanda ormai emerso dalle ceneri della crisi immobiliare.

Si pensi che tale ritardo nella comprensione del mercato immobiliare da parte del pianificatore locale si avverte anche alla scala dei piani generali di governo: il caso di Milano appare emblematico, se si guarda al tema della revisione delle regole urbanistiche in occasione della contrastata formazione del piano di governo del territorio. In buona sostanza, quello che ha distinto la proposta di PGT (Piano di governo del territorio) avanzata a suo tempo dalla giunta Moratti rispetto a quella che sta emergendo dalle modifiche apportate dalla nuova maggioranza è individuabile nella volontà di restituire al governo comunale una regia delle attività di sviluppo immobiliari, che era stata più massicciamente lasciata, nel quindicennio precedente, al mercato. Tuttavia, la polemica, di cui si è certamente avvertita l'eco, attorno al tema quantitativo, del dimensionamento della popolazione (i famosi due milioni di abitanti potenziali), della dotazione di aree a vocazione residenziale che si volevano attratte da un sistema di regole flessibile e oggi più rigido, ha scontato, ad avviso di chi scrive, l'insufficiente considerazione della crisi verticale della domanda immobiliare. La crisi, prima della variante del PGT, aveva fatto strame di illusioni pianificatorie fondate sul ciclo economico datate ante 2008. La rendita fondiaria attorno alle zone pregiate centrali e semi-centrali di Milano, quindi eccezion fatta per la parte più pregiata del mercato immobiliare, era già fortemente ridimensionata dal crollo della domanda. Vasti terreni edificabili privi di interessati compratori, se non a prezzi fortemente ridimensionati (osteggia-

ti però dai valori in gioco nei bilanci delle banche finanziatrici), sono lì a testimoniare lo scarto tra il dibattito pubblico e la realtà del mercato immobiliare di questi mesi. Va dunque ribaltato il punto di partenza, che era quello dell'eccessiva spinta di domanda e offerta, atto a travolgere le tutele della risorsa (scarsa) rappresentata dal territorio ineditato: se la rendita non ha più valore o l'ha fortemente ridimensionato, ciò dipende o dall'eccesso di offerta di terreni edificabili o dalla mancanza di domanda ovvero da una somma dei due elementi.

Vero è, a ogni buon conto, che quello dell'eccessivo consumo di suolo è un tema che nasce da lontano, per effetto di un aumento della sensibilità sociale sul tema quale effetto dello *sprawl* e della conurbazione di vaste aree in specie nel Nord del nostro paese. Esso dunque va oltre la crisi immobiliare che pure ne condiziona le forme di contrasto.

La questione è ormai matura anche in Italia per un intervento che, muovendo dalla constatazione che il suolo è risorsa naturale finita, essenziale all'equilibrio vitale delle comunità locali e delle future generazioni, sancisca puntuali indirizzi rispetto al relativo consumo. Peraltro, oggi, data la situazione sopra richiamata, un ulteriore allargamento delle maglie dell'edificato costituisce un ostacolo sulla via della restituzione di valore alle stesse iniziative immobiliari incagliate. Per questo la tutela dal consumo di suolo trova accoglienza favorevole anche tra i settori economici e imprenditoriali tradizionalmente ostili. È diventato, cioè, un *mainstream* tra tutti gli *stakeholders* e gli *shareholders*, così come lo sono, ad esempio, l'edilizia ecosostenibile e il risparmio energetico.

Certamente, c'è da superare la tendenza di usare l'attribuzione dell'edificabilità a suoli agricoli o comunque liberi come strumento per far acquisire dall'ente locale somme di danaro od opere pubbliche, quali corrispettivo, a metro cubo di volume o a me-

tro quadro di Superficie lorda complessiva (Slp), per la nuova edificabilità. Tale corrispettivo passa sotto il nome di standard di qualità o di contributo straordinario di urbanizzazione e trae linfa dalla discrezionalità insita nella potestà pianificatoria comunale e dall'ingresso di nuovi istituti di partenariato pubblico-privato quali gli accordi sostitutivi degli atti amministrativi *ex lege* 241/1990. La crisi immobiliare in corso ha già falciato le basi su cui si è costruita la deviazione finanziaria degli ultimi anni, stimolata dal fabbisogno di risorse degli enti locali. Ma questo è, anzitutto, un problema politico: in mancanza di specifici criteri e indirizzi con cui confrontarsi, il controllo e l'autocontrollo sono affidati alla sensibilità politica e culturale di quanti producono piani (di scala comunale, provinciale o regionale) e molto hanno risentito, negli scorsi anni, del duplice perverso effetto della riduzione delle entrate dei Comuni e dell'incremento della bolla finanziario-immobiliare, che ha generato risorse reperite a debito (sugli investimenti) in parte ricondotte in favore delle entrate dei bilanci comunali quali contropartite delle varianti volte all'espansione dell'edificato.

Il tema si intreccia con l'architettura istituzionale e con il principio di sussidiarietà verticale, che pone le politiche urbanistiche dei Comuni in condizione di primazia, eccezion fatta per le strumentazioni pianificatorie di livello superiore. Del resto, nemmeno le Regioni che hanno mantenuto la potestà amministrativa in materia di approvazione dei piani regolatori hanno rappresentato un efficace argine al problema dello sviamento tra scelta urbanistica e fabbisogno finanziario. In realtà, criteri e principi cui ispirarsi per improntare il consumo di suolo alla preservazione di un bene comune non riproducibile, per assicurare una risorsa necessaria a garantire la qualità della vita delle nostre e delle future generazioni, esistono ma non sono né formulati né, comunque, percepiti come cogenti. Si tratta, però, non di dar vita a nuovi divieti asso-

luti e generali che violino la sussidiarietà in materia di governo del territorio, bensì di creare un sistema di principi il cui presidio consenta di evitare ogni consumo di suolo eccedente comprovati fabbisogni o superiore alla soglia appropriata per la zona considerata, pervenendo, nei casi estremi, a rendere inefficaci le eventuali operazioni elusive.

Qualsiasi operazione non può che incidere su di una facoltà (*jus aedificandi*) attribuita naturalmente alla proprietà fondiaria come un diritto essenziale. Esempio, in proposito, è la fine della separazione tra diritto di proprietà fondiaria e diritto di edificare, separazione che, implicita in alcune disposizioni fondamentali della legge 10/1977 (legge Bucalossi), è stata negata dalla Corte costituzionale con la nota sentenza 5/1980. Per questa ragione si pone nuovamente oggi, a fianco delle politiche di tutela, la rinnovata esigenza di affrontare il tema della rendita immobiliare. Sotto questo profilo, si pone anzitutto la questione del campo d'azione sul quale intervenire: quello propriamente urbanistico o quello dei vincoli di carattere paesaggistico, oppure quello della sostenibilità ecologica oppure, infine, quello del regime della proprietà fondiaria. La scelta del campo (o dei campi sui quali agire in modo integrato) deriva, anzitutto, da indirizzi politico-legislativi: ciò vale, soprattutto, per la scelta della separazione tra diritto di proprietà del suolo e diritto di edificare, soluzione che, stanti le tendenze oggi prevalenti, pare da escludersi a Costituzione immutata.

Allo stato, sembra più agevole rivolgere l'attenzione alla disciplina legislativa urbanistica, a quella paesaggistica e a quella ambientale (sostenibilità ecologica) nonché alla programmazione delle opere pubbliche. In proposito, si tratta di scegliere le priorità di governo del fenomeno tra una riforma generale di principio e una manovra articolata che si affidi agli strumenti (in prevalenza, di pianificazione) allo stato esistenti, se del caso più puntualmente



definiti, in sede legislativa. La scelta tra diversi strumenti possibili (piano di governo del territorio o piano regolatore generale, piano territoriale provinciale, piano territoriale e piano paesistico regionale, piano territoriale di coordinamento dei parchi regionali ecc.) non può essere univoca e di tipo generale, ma dipende dalla situazione dei luoghi e dalle connesse esigenze d'intervento dalla stessa prodotte. Vero è, tuttavia, che la sede più idonea a determinare le invarianti ambientali si colloca alla scala sovracomunale. Sul punto, quindi, non può essere messa in discussione la potestà legislativa delle Regioni, che possono e debbono procedere per il tramite di Province (se resisteranno all'assalto insensato dell'antipolitica) e aree metropolitane; e il piano del consumo di suolo va approvato in ambito territoriale provinciale o regionale e non alla scala del singolo territorio comunale.

In questa direzione si pone l'esigenza di fornire, a livello legislativo nazionale, una definizione di consumo di suolo e, cioè, di convenire sulla definizione di suolo consumato e di suolo libero. Non si tratta di una questione meramente lessicale. Si pone infatti l'alternativa tra una definizione che consideri consumato il solo suolo sostanzialmente (e irreversibilmente) trasformato e occupato da costruzioni e da manufatti edilizi oppure anche il suolo in qualche modo indirettamente urbanizzato o condizionato dal sistema urbanizzativo: il verde pubblico urbano può essere, insomma, suolo consumato o suolo libero, a seconda della definizione convenuta. Su questo, ritengo si debba evitare di aderire alle istanze che propugnano la prima ipotesi (suolo consumato), dovendosi aderire a una interpretazione che sia corrispondente alla realtà dei fatti, per i quali un terreno a verde non può intendersi consumato ancorché inserito in contesto urbanizzato, se mantenuto a verde.

La definizione di suolo libero non è, soprattutto (ma non solo) in Italia, univoca e la si deve ottenere *a contrariis* e, cioè, definendo

cosa sia il suolo consumato. A tal fine torna utile il concetto di *sealed soils* contenuto nel “Report on best practices for limiting soil sealing and mitigating its effects” dell’aprile 2011, redatto per l’Unione europea da Gundula Prokop, Heide Jobstmann e Arnulf Schönbauer dell’Environment Agency Austria: nel primo capitolo del rapporto, dedicato alle definizioni, il suolo consumato, e così anche il consumo stesso, viene identificato con quello oggetto di “destruction or covering” per la realizzazione di «buildings, constructions and layers of completely or partly impermeable artificial material (asphalt, concrete, etc.)». Il suolo libero è, cioè, quello non manipolato né compromesso dall’intervento dell’uomo. La definizione di suolo consumato e di consumo del suolo stesso accolta dal Joint Research Center (JRC) dell’Unione europea è molto simile: nel suo sito web ([eusoils.jrc.ec.europa.eu/library/themes/Sealing](http://eusoils.jrc.ec.europa.eu/library/themes/Sealing)), il Laboratorio di ricerca scientifica e tecnica della UE definisce il fenomeno del *soil sealing* come: «The loss of soil resources due to the covering of land for housing, roads or other construction work». Insomma, la perdita della risorsa suolo discende da operazioni di copertura della terra per realizzare costruzioni, infrastrutture e altre opere edili. Con l’espressione *soil sealing* non s’intende un mero consumo di suolo in termini di cambio di destinazione o di uso urbanistico, ma ci si riferisce a un concetto naturale e cioè a una vera e propria compromissione del suolo stesso: il *sealing* comporta la copertura o addirittura la “compromissione” del terreno che perde la sua destinazione naturale e le sue potenzialità ecologiche. Il consumo di suolo, come inteso nel nostro paese quale mera sottrazione di terreno per l’edificazione, deve essere quindi arricchito e integrato nel suo significato dalla definizione di matrice europea.

A questo punto si tratta di stabilire se condividere o meno la crescente posizione di quanti affermano che il consumo di suolo è un fenomeno che, sia per la caratteristica di non rinnovabilità del-

la specifica risorsa naturale, sia per gli effetti che esso produce sull'ecosistema, dev'essere contrastato con approccio centralizzato (quale espressione tipica della sola tutela dell'ambiente, affidata alla legislazione esclusiva dello Stato dall'articolo 117 della Costituzione) attraverso l'impiego prevalente di strumenti legislativi di tutela incentrati sul divieto e sulle limitazioni. Il governo Monti, come vedremo tra poco, si è mosso in questa direzione con un'iniziativa del ministro delle Politiche agricole.

Tale approccio, ad avviso di chi scrive, rischia di essere negativo e controproducente in quanto omologa situazioni tra loro differenziate, dovendosi invece prediligere un sistema che faccia convergere nella sede decisionale in questione sia il governo del territorio che quello dell'ambiente, mediante un sistema di incentivi e disincentivi più elaborato e più aderente all'obiettivo della diversificazione dei territori e delle relative politiche di tutela (con individuazione a questa scala di soglie e invarianti), ferme restando le prerogative statuali in sede di definizione dei principi fondamentali della materia. Quanto ai meccanismi di disincentivazione, gli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo stabiliti dallo strumento urbanistico generale debbono tenere conto, secondo parametri ragionevoli e misurabili da definire, della minimizzazione del consumo del suolo in coerenza con l'utilizzazione ottimale delle risorse territoriali, ambientali ed energetiche.

Si può inoltre prevedere che gli interventi di nuova costruzione che sottraggono superfici agricole siano assoggettati a una significativa maggiorazione percentuale del contributo di costruzione (come in Lombardia), «da destinare obbligatoriamente a interventi forestali a rilevanza ecologica e di incremento della naturalità». Si tratta, insomma, di un disincentivo economico temperato affidato all'iniziativa dei singoli Comuni, che potrebbero essere in tal senso obbligati dalla legge nazionale o regionale. Mentre si avvia l'azione per una disciplina legislativa che definisca e regoli,

nella prossima legislatura, il ruolo da riconoscere alla verifica del consumo di suolo e alla relativa definizione, emerge l'esigenza di utilizzare al meglio gli strumenti dei quali le singole amministrazioni dispongono già ora.

Un tema che torna a essere centrale è quello della corretta ed efficace pianificazione. Misurare, per ora utilizzando le definizioni più appropriate tra le diverse disponibili, la dimensione (in valore assoluto e relativo) del suolo già consumato e decidere in sede di piano ai diversi livelli istituzionali se vi sia e, semmai, quanto sia il suolo che può essere ancora consumato senza compromettere la risorsa, complessivamente considerata, sull'intero territorio di riferimento è operazione legittima e già oggi possibile (a livello comunale o provinciale, di parco regionale o a livello regionale) a condizione che sia ben motivata, sul piano della tutela ambientale (e la valutazione ambientale strategica potrebbe essere la sede ideale a tal fine) in relazione alle accertate esigenze presenti e prevedibili nel prossimo futuro. Anzi, l'operazione, se non obbligatoria, è almeno necessaria sia nella pianificazione urbanistica e in quella paesistica, sia nella programmazione degli interventi pubblici, sia nella distribuzione (magari attraverso contributi o incentivi) di risorse pubbliche.

È un tema, insomma, che va sottratto all'ideologia del momento; è una di quelle caratteristiche che condizionano un sistema economico, sociale e territoriale, su cui l'Italia ha da recuperare uno scarto enorme con i paesi più avanzati dell'Europa. Il dibattito deve essere incanalato correttamente, soprattutto a livello delle Regioni e degli enti dotati di potestà pianificatoria.

Ad esempio, la Regione Lombardia (o quantomeno il gruppo del Partito Democratico della Regione Lombardia) ha provato a elaborare alcune norme di modifica della legge fondamentale urbanistica, tentando un primo elemento di definizione di che cosa sia il consumo di suolo. Pur avendo (ad avviso di chi scrive, er-

roneamento) abbracciato la tesi per la quale la presenza di reti di sottoservizi è di per sé elemento sufficiente a qualificare un intervento come consumo di suolo (il che rappresenta un disincentivo alla formazione dei parchi e delle aree verdi attrezzate all'interno delle città, che vanno a consumare suolo ponendosi in competizione con le aree fondiarie), la proposta del Partito Democratico lombardo si concentra sul ritorno alla pianificazione di livello superiore. Su questo hanno perfettamente ragione quanti rilevano la grande occasione perduta della VAS (Valutazione ambientale strategica) e invocano il ritorno a una sana programmazione, a una pianificazione che coinvolge gli enti locali, nel senso di introdurre delle norme sanzionatorie limitanti quando i Comuni non agiscono autonomamente nel dotare il documento di piano (o lo strumento di piano generale o strutturale) di norme adeguate sul tema del consumo di suolo.

Soprattutto in un periodo di crisi come quello che stiamo attraversando, è arrivato il momento di compiere alcune riflessioni profonde, che non devono essere ispirate soltanto dalla logica economica ma devono anche guardare al risultato che si è prodotto nel nostro territorio. Quindi, se è vero che il tema del consumo di suolo è un tema urbanistico, paesistico, ambientale e tutti questi temi vengono, in qualche modo, intrecciati nella normativa pianificatoria a livello comunale, di città metropolitana, o regionale, il punto di vista di chi scrive sul disegno di legge Catania del governo Monti è critico per molte ragioni, prima fra tutte il suo essere stato incardinato attorno alla istituzione del ministero dell'Agricoltura. È questo ministero che propone una normativa, che, peraltro, già nella definizione di consumo di suolo che ne dà, si spinge nell'ambiente culturale paesistico-ambientale, con la logica primaria della protezione delle attività agricole. Il consumo di suolo non è soltanto un problema di protezione e valorizzazione dell'agricoltura, ma è anche e soprattutto quello del recupero

di spazi a verde fruibile e moderatamente attrezzati, nella protezione delle aree verdi dall'edificazione. Inoltre, la proposta del governo di prevedere un'estensione massima nazionale di suolo consumabile, che viene poi ripartita (in una sorta di mercato parallelo) tra le Regioni in sede di conferenza Stato e Regioni, non si capisce bene neanche secondo quale criterio, appare del tutto improbabile e frutto di una scarsa conoscenza dell'effettivo funzionamento dei meccanismi istituzionali chiamati in causa.

Da ultimo, il governo propone che ai Comuni venga lasciato il compito residuale di ridurre ulteriormente le dotazioni di suolo consumabile pianificate, quasi che la pianificazione comunale altro non sia che il luogo ideale per l'inasprimento dei divieti (in perfetta controtendenza rispetto a quello che abbiamo visto sotto i nostri occhi nell'ultimo decennio) anziché quello dove possono trovare giusto componimento gli opposti interessi che l'amministrazione è chiamata a tutelare.

Anche su questo tema, insomma, difetta una cultura politica ispiratrice; cultura che tuttavia, a mio avviso, esiste e va sostenuta ed è quella che potremmo definire dell'"economia socialdemocratica di mercato", cultura che deve fortemente difendere due cardini del sistema sin qui conosciuto: il principio della difesa delle autonomie locali (che in Italia è indispensabile perché le città sono frutto del radicamento e della prassi della tradizione delle autonomie) e il principio del partenariato pubblico-privato, perché in epoca di restrizioni economiche essa rappresenta, come l'Europa non esita a ricordarci, l'unico volano per la crescita e per far affluire nuove risorse a serie politiche di sviluppo, comprese quelle che mirano alla riqualificazione e al governo delle trasformazioni nelle nostre città, su cui occorre puntare ancora per il futuro del nostro paese. Dentro questo quadro, anche il tema del consumo di suolo può trovare il suo giusto ed equilibrato spazio di riforma.

**Stefano Stanghellini**

## **Le sfide dell'urbanistica riformista: consumo di suolo, demanio, oneri e fisco**

### **Le risorse per la città dopo la crisi**

Abbiamo tutti ormai acquisito consapevolezza del fatto che le severe misure adottate dal governo Monti per evitare il tracollo finanziario ed economico del paese sono destinate a esercitare i loro effetti per lungo tempo. Di conseguenza, quel sostegno pubblico che era stato dato negli anni Sessanta e Settanta alla realizzazione dei grandi PEEP (Programmi di edilizia economica e popolare), che sempre negli anni Settanta aveva permesso di dare avvio al risanamento dei centri storici, che dalla fine dei Settanta agli anni Novanta aveva favorito la diffusione del recupero edilizio e negli anni Novanta la riconversione di parti di città divenute obsolete, non è più immaginabile per la rigenerazione delle città italiane nel percorso di fuoriuscita dalla crisi. O, almeno, non è più immaginabile nelle dimensioni che abbiamo conosciuto.

Scarsamente accreditata è anche l'eventualità che, nei prossimi anni, l'andamento del mercato immobiliare riprenda le dinamiche della prima metà dello scorso decennio e quindi crei nel settore privato livelli di rendita urbana tali da soddisfare aspirazioni di maggiori profitti e consentire anche di finanziare la realizzazione di consistenti opere pubbliche. E allora, ormai da qualche tempo, ci si interroga su quali siano le risorse su cui poter contare per attuare i processi di riqualificazione e di rigenerazione delle nostre città, che comunque le istituzioni, le imprese e le famiglie dovranno

**Stefano Stanghellini** insegna Estimo all'Università IUAV di Venezia.

no sentirsi impegnate a realizzare, pena il progressivo declino del paese e il correlato deterioramento della qualità della vita.

## Processi di investimento più efficienti

Negli ultimi anni gli interventi sulle città e nel territorio sono diventati sempre più complessi, e quindi richiedono tempi più lunghi e costi maggiori che in passato. Purtroppo, importanti garanzie da assicurare alla collettività – protezione dal rischio sismico, efficienza energetica, contrasto all'evasione fiscale, tutela previdenziale dei lavoratori, salvaguardia dell'ambiente, tutela dei beni di pregio storico-architettonico, concorrenza e trasparenza per quanto riguarda l'impiego dei fondi pubblici, rappresentazione delle peculiarità locali dei territori e delle comunità ecc., ma perfino le stesse esigenze di semplificazione dei titoli abilitativi degli interventi edilizi – sono state oggetto di interventi legislativi unidirezionali, complessivamente non armonici, privi della necessaria attenzione per le loro implicazioni economiche. Nel nostro paese è paradossale l'incertezza interpretativa che accompagna una produzione legislativa di straordinaria entità.

Sia le imprese che i professionisti registrano, negli ultimi anni, un allungamento dei tempi della loro attività a parità di risultati, una crescita degli adempimenti, un appesantimento delle procedure, un aumento dei costi. Ciò a fronte di ricavi calanti, più diluiti nel tempo, più incerti. Se è così nel settore privato, nel settore pubblico i *loop* non si contano, con conseguente enorme spreco di ore-lavoro, e quindi di risorse. L'incertezza del diritto è diffusa, cosicché la corruzione dilaga e i potenziali investitori si indirizzano verso altri paesi.

È evidente che questo trend non può proseguire, e che esso deve essere rapidamente arrestato, e presto anche invertito. La questione è molto complessa, poiché la quantità di risorse – pub-



bliche e private – liberabili da una effettiva razionalizzazione e semplificazione dei sistemi decisionali e procedurali, è enorme. Oltremodo riduttivo e semplicistico – anche se medicina inevitabile in una prima fase – è l’approccio in termini di riduzione della spesa pubblica. L’obiettivo vero deve essere l’incremento dell’efficienza nei processi di investimento nelle città, e quindi la riduzione dei tempi, dei rischi e dei costi da un lato, e il miglioramento dei risultati dall’altro.

È evidente che la questione toccata è di straordinaria complessità, poiché si lega alla riforma delle competenze in materia di governo del territorio, e quindi alla riconfigurazione del sistema delle amministrazioni e delle loro emanazioni, degli ambiti territoriali e dei settori di intervento. Risultati significativi potrebbero essere tuttavia conseguiti attraverso l’armonizzazione e la semplificazione degli apparati normativi in ambito urbanistico, ambientale ed edilizio, il rafforzamento di istituti quali la conferenza di pianificazione e la conferenza di servizi, e anche attraverso la formazione e la responsabilizzazione dei funzionari pubblici preposti all’applicazione delle norme.

### **Integrazione del contrasto al consumo di suolo con la riqualificazione urbana**

Da qualche tempo ripetiamo che la “città dopo la crisi” dovrà evitare il consumo di suolo, essere compatta, curare la *mixité* funzionale, essere socialmente integrata, energeticamente efficiente, sostenibile, *smart*. Questa visione di “città rigenerata” può concretizzarsi se, in primo luogo, nella pianificazione e nella gestione urbanistica si riescono a saldare le politiche tese a contrastare il consumo di suolo con quelle di riqualificazione della città, ossia di quella parte del territorio già oggetto di una prima urbanizzazione e divenuta obsoleta. L’azione separata è perdente, e lo è su

entrambi i fronti. Non possiamo più permetterci un modello di sviluppo urbano in cui gli insediamenti, allo stesso tempo, invadono i *greenfields* e lasciano in stato di abbandono i *brownfields*, un modello di sviluppo in cui lo spazio urbano si amplia, e contemporaneamente al suo interno si dilatano le sacche di degrado. Non possiamo più permetterci spreco di territorio, abbandono di terreni ed edifici già inglobati nei tessuti urbani, sottoutilizzo delle infrastrutture. Se siamo convinti di ciò, occorre assumere azioni conseguenti, per quanto drastiche e dure esse possano essere. Quindi, azzeramento o, comunque, netta riduzione delle espansioni urbane e dei “diritti edificatori” attribuiti alla proprietà fondiaria nelle residue zone di espansione per un verso, incentivazione degli interventi di trasformazione e riqualificazione urbana per l’altro verso. Il nostro approccio tradizionale è normativo: limiti quantitativi al consumo di suolo, incentivi volumetrici alla ristrutturazione urbanistica e via dicendo. Al massimo il nostro approccio, forse perché appiattito sull’urbanistica comunale, arriva agli sconti sugli oneri di urbanizzazione. Occorre fare molto di più, perché gli strumenti normativi lasciati da soli, privi cioè del supporto di misure economico-finanziarie di natura incentivante e disincentivante, spesso non sono sufficienti. Le affermazioni di principio nelle leggi, i vincoli e i limiti normativi non bastano perché occorre modificare i comportamenti economici degli operatori, ribaltando il sistema delle convenienze che tuttora privilegia l’edificazione su terreni vergini piuttosto che la rigenerazione degli ambiti urbani degradati.

### **Una fiscalità immobiliare funzionale alle politiche urbane**

È fondamentale che le moderne politiche urbane si basino sull’integrazione degli strumenti di natura urbanistica con quelli di natura fiscale. Purtroppo da sempre nel nostro paese i due tipi di

strumentazione sono separati: agli strumenti fiscali è attribuito il compito di incrementare le entrate dello Stato (inteso in senso lato), agli strumenti urbanistici quello di disciplinare le trasformazioni fisiche del territorio. Nella seconda metà degli anni Novanta era sembrato che i due tipi di strumentazione cominciassero a evolversi in modo convergente grazie alle nuove idee di riforma urbanistica, all'operatività dell'ICI (Imposta comunale sugli immobili), all'adeguamento tecnologico e contenutistico delle banche dati catastali. Il delicato e complesso processo di integrazione dei due tipi di strumentazione è stato però bruscamente interrotto.

Per questa ragione chi scrive ha criticato i diversi provvedimenti assunti dal governo Monti in materia fiscale e ha manifestato pubblicamente il dissenso in merito all'intenzione governativa di incorporare nella Agenzia delle Entrate quella del Territorio. Obiettivi di presunta – e non comprovata – riduzione della spesa pubblica non giustificano il ritorno della gestione dei servizi catastali ed estimali a una centralistica impostazione ottocentesca, interessata solo alla entità globale del prelievo fiscale e non al governo del territorio e all'equità tributaria. Troppo in fretta abbiamo dimenticato le condizioni di arretratezza – inaccettabili in un paese moderno – a cui erano arrivate all'inizio degli anni Novanta le cartografie catastali, le banche dati catastali, gli estimi catastali grazie all'impostazione centralista e all'uso fiscale da parte dello Stato del sistema catastale.

Dopo che l'IMU (Imposta municipale unica) – una volta depurata dalla aliquota di competenza dello Stato – avrà recuperato la sua connotazione originaria di imposta municipale, dopo che gli estimi catastali saranno stati riformati in modo da relazionarsi ai valori immobiliari reali, dopo che i Comuni avranno completato la conoscenza dei valori delle aree fabbricabili, dopo che i Comuni tutti avranno capito che la gestione dell'IMU non può essere

esternalizzata e che essa è una fondamentale componente del governo locale, al pari della gestione dei servizi anagrafici, allora l'IMU potrà integrarsi con la gestione urbanistica e modificare il comportamento degli operatori economici. Già adesso alcuni Comuni virtuosi applicano l'aliquota massima possibile (1,06%) alle aree fabbricabili e agli immobili mantenuti non utilizzati, mentre schiacciano sulla quota di competenza dello Stato (0,38%) l'aliquota funzionale alle politiche abitative. Secondo chi scrive, l'aliquota dovrebbe essere molto elevata nel caso delle aree fabbricabili, così da indurre i loro proprietari ad avviare rapidamente la trasformazione urbanistica o a chiedere all'amministrazione comunale il ripristino di una destinazione agricola o comunque non edificabile. Verrebbe così eliminato il cosiddetto "residuo" che grava sulle scelte urbanistiche di molte città, a vantaggio della libertà delle nuove scelte urbanistiche.

Non solo, il prelievo tributario operato sulle aree fabbricabili potrebbe essere reinvestito in opere e spazi pubblici nella città da riqualificare, alleggerendo le operazioni private di trasformazione urbanistica dai cospicui costi di riurbanizzazione non più finanziabili con gli incrementi volumetrici. E poi, quando la riforma degli estimi catastali avrà consentito di cogliere le variazioni al margine dei valori immobiliari, la gestione della fiscalità locale integrata con quella urbanistica potrà alleggerire il prelievo tributario durante l'attuazione dei programmi di riqualificazione urbana, per poi recuperare alla "città pubblica" quota parte del plusvalore prodotto. Così peraltro avviene da tempo in altri paesi europei.

### **Innovazione delle forme di prelievo tributario e di reinvestimento pubblico**

In ambito urbanistico, il vigente sistema contributivo (oneri di urbanizzazione, contributo sul costo di costruzione) risale a trenta-

cinque anni fa, quando ancora era l'espansione urbana ad attirare su di sé la maggior parte delle attenzioni e la problematica del recupero cominciava appena a manifestarsi per i quartieri residenziali degradati. Sulla scia di tale impostazione, anni addietro cominciarono a essere applicati i cosiddetti "extraoneri" poi chiamati "contributi di sostenibilità". Di recente, però, la potenzialità di questa forma di contribuzione si è molto ridotta, soprattutto in alcuni settori fra cui quello residenziale, a causa della prolungata crisi del mercato immobiliare.

Nella ricerca di nuove idee, una incursione nelle politiche energetiche fornisce stimoli di un certo interesse. Le politiche energetiche nazionali derivano da direttive comunitarie, che impongono loro un indirizzo molto preciso, costituito dalla promozione della produzione energetica da fonti rinnovabili, che viene incentivata allo scopo di ridurre progressivamente il consumo delle risorse energetiche non rinnovabili. Questo indirizzo si affida a misure di carattere economico-finanziario sostenute da appositi dispositivi normativi e gestionali.

Una di queste misure è costituita dai certificati verdi, forma di incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili praticata dapprima in altri paesi (alcuni Stati degli USA, Regno Unito, Svezia, Paesi Bassi) e poi anche nel nostro. Si tratta di certificati che, come è noto, corrispondono a una certa quantità di emissioni di  $CO_2$ ; se un impianto produce energia elettrica utilizzando fonti rinnovabili e quindi emettendo meno  $CO_2$  di quanto avrebbe fatto un impianto alimentato con fonti fossili, il gestore ottiene dei certificati verdi che può rivendere a industrie o attività che sono obbligate a produrre una quota di energia mediante fonti rinnovabili ma non lo fanno autonomamente. Il risultato è la creazione di un mercato di certificati verdi che porta a incentivare processi di produzione dell'energia in grado di ridurre i gas-serra evitando un intervento diretto dello Stato.

Un'altra misura è il “conto energia”. È questo il noto sistema di incentivi messo a punto dal Gestore dei servizi energetici per promuovere la diffusione degli impianti fotovoltaici. Non si basa sulla corresponsione di un contributo iniziale ai soggetti realizzatori degli impianti fotovoltaici, ma su un contributo calcolato in base all'energia pulita prodotta che viene corrisposto per venti anni. Il finanziamento di questi incentivi è operato tramite una componente tariffaria delle bollette elettriche che sono pagate dalle famiglie e dai piccoli consumatori.

La finalità delle misure sommariamente descritte è quella di incrementare l'apporto della produzione energetica da fonti rinnovabili e di comprimere quello della produzione energetica da fonti non rinnovabili. La strategia con cui tale finalità viene perseguita sta nell'operare un trasferimento di risorse finanziarie di origine privata da un settore a un altro. Analogamente, si potrebbero istituire dei “certificati edilizi verdi” da attribuire attraverso gli strumenti urbanistici ai soggetti attuatori di progetti di rigenerazione urbana e che gli attuatori di interventi in aree di nuova urbanizzazione verrebbero chiamati ad acquistare per potere edificarvi. Oppure un prelievo tributario raccolto in modo diffuso – si pensi ad esempio a una quota parte dell'aliquota IMU a cui lo Stato rinunciarebbe – potrebbe consentire l'accumulo di risorse finanziarie da utilizzare per incentivare, in varia forma, l'attuazione dei progetti di riqualificazione urbana.

### **Estensione della riforma dell'urbanistica e del regime immobiliare**

Nel paragrafo precedente si è esteso lo sguardo all'innovazione. Ma esistono campi in cui si potrebbe intervenire facilmente e a costo zero, tanto sono vetusti alcuni nostri istituti. A titolo esemplificativo, si pensi al comparto urbanistico, la cui costituzione

è regolata da criteri obsoleti e di difficilissima applicazione. Già disinceppando i meccanismi di funzionamento di questo basilare istituto si potrebbero ridurre i tempi e i costi degli investimenti, attivare risorse private, creare nuove occasioni di lavoro. Ci si chiede allora come mai un governo con poteri così forti, come l'esecutivo diretto da Mario Monti, abbia affidato il rilancio della riqualificazione urbana solo a un debolissimo apporto di risorse finanziarie (i 224 milioni di euro in cinque anni del Piano nazionale per le città per cui hanno concorso oltre 400 progetti urbani), e non abbia invece integrato il contributo finanziario con un apporto congiunto di benefici fiscali e di semplificazioni normative, magari di carattere sperimentale per un set di progetti pilota.

La questione cruciale, tuttavia, è l'irrisolto nodo del regime immobiliare. Quella della mancata riforma del regime immobiliare è una lagnanza che, di decennio in decennio, si è fatta sempre più fioca: per frustrazione, di fronte alla incapacità decisionale dei nostri Parlamenti. Il vuoto è stato riempito dalla perequazione urbanistica e dalla riforma del piano regolatore, innovazioni operanti in alcune Regioni grazie a specifiche leggi. Ma è evidente che ora ci troviamo in mezzo al guado.

La perequazione, la compensazione e l'incentivazione urbanistica in ambito nazionale hanno ricevuto finora solo episodici e parziali riconoscimenti dal legislatore nazionale. E purtroppo talvolta questi frammentari riconoscimenti sono stati generatori di ulteriori incertezze giuridiche, come nel caso dei suoli per l'edilizia residenziale sociale come standard urbanistico aggiuntivo. Talaltra hanno dato luogo a interpretazioni scorrette, lesive della ragione stessa della pianificazione. Si fa riferimento alla trascrizione nei registri immobiliari dei "diritti edificatori" generati dalla perequazione urbanistica, dalle compensazioni o dalle incentivazioni previste negli strumenti urbanistici (ar-

articolo 5 comma 3 del decreto legge 70/2011 convertito con la legge 106/2011). L'obbligo della trascrizione non basta. Il legislatore nazionale deve aggiungere che i "diritti edificatori" variamente generati dagli strumenti urbanistici dei Comuni possono trasferirsi solo fra proprietà immobiliari catastalmente individuate. Occorre ribadire che la loro generazione e il loro utilizzo hanno finalità progettuali e sono disciplinate dal piano urbanistico: quindi, questi "diritti edificatori" o "crediti edilizi" non se ne stanno "in volo", non fanno "finanza creativa", non sono "carta-moneta" prodotta dai Comuni attraverso la pianificazione urbanistica, di cui un qualsiasi operatore economico può appropriarsi mentre sono "in volo" per poi negoziarne con il Comune l'"atterraggio" e quindi il valore.

Il percorso riformatore affidato alle leggi regionali e alle sperimentazioni locali è giunto a metà del guado e vi sta rimanendo da troppo tempo. In alcune Regioni vige il tradizionale piano regolatore, mentre altre lo hanno riformato in ossequio al "modello INU" della distinzione della dimensione strategico-strutturale (di lungo periodo) da quella operativa (di breve-medio periodo), ma ciascuna Regione lo ha fatto con proprie specificazioni. È nota l'interpretazione autentica del "piano riformato": la componente strategico-strutturale del piano conforma il territorio ma non la proprietà, ed è la componente operativa che conforma il contenuto edificatorio della proprietà.

Poiché la pianificazione comunale interagisce con il regime della proprietà immobiliare – ossia con il rapporto tra *jus aedificandi* e diritto di proprietà del suolo – che è materia di competenza dello Stato, e poiché le sue scelte hanno implicazioni rilevanti per l'applicazione della fiscalità immobiliare da parte dello Stato e dei Comuni – e quindi in relazione a esse intervengono localmente le singole Agenzie delle entrate, e si forma il contenzioso tributario –, con il passare del tempo è sempre più avvertita



l'esigenza di un intervento legislativo nazionale. Il cosiddetto "sdoppiamento del piano comunale", del resto, è funzionale alla soluzione di molte delle questioni a cui poc'anzi si è fatto cenno: il contrasto al consumo di suolo, la selezione delle aree da trasformare nel breve-medio periodo sulla base della qualità dei progetti proposti, l'applicazione dell'IMU solo alle aree oggetto di trasformazione nel breve-medio periodo, l'attribuzione alle residue aree edificabili di indici perequativi bassi e di superiori indici di edificabilità minimi per creare lo spazio destinato ad accogliere i "crediti" maturati nella riqualificazione urbana, la qualificazione urbanistica e sociale della fiscalità immobiliare locale e il reinvestimento dei suoi proventi nella rigenerazione urbana.

**Patrizia Gabellini**

## **Rigenerazione e resilienza**

Quando parliamo di rigenerazione urbana dobbiamo precisare che il suo significato e le politiche urbane che ne conseguono dipendono dalle condizioni generali, economiche e sociali in primo luogo, e dal contesto. Bisogna quindi chiedersi: rigenerazione entro quali condizioni, di quale città, in quale territorio. È una questione che va inoltre affrontata nel quadro della crisi attuale, che non sarà di breve durata e della quale è assai difficile prevedere gli sbocchi. Soprattutto, ne parliamo quando ormai si è affermato un concetto di resilienza che ha preso atto del deficit ecologico, ossia dell'erosione delle risorse (acqua e suolo) che il sistema è in grado di produrre rispetto al carico della richiesta (domanda e fabbisogno) e degli effetti devastanti causati dai cambiamenti climatici.

Parliamo quindi di una rigenerazione che deve necessariamente adeguarsi alla scarsità delle risorse. È questa la novità che ci mette in difficoltà: la rilevante questione della rigenerazione urbana deve essere considerata assieme alla necessità di attivare processi resilienti di adeguamento alla scarsità. Detto in altri termini, le politiche urbanistiche vanno abbinate alle politiche ambientali, sapendo che prefigurano un diverso modello di sviluppo e che, in quanto tali, non sono solo molto impegnative, ma comportano anche una coraggiosa revisione di convincimenti e approcci radicati.

Pesa in particolare la crisi del settore immobiliare associata all'aumento dell'offerta di aree dismesse (aree militari, aree fer-

**Patrizia Gabellini** è assessore all'Urbanistica, ambiente, qualità urbana e città storica del Comune di Bologna.

roviarie e altre aree industriali) e all'impossibilità di recuperarle rimanendo entro la logica della ricostruzione e dell'*infilling*. Semplicemente perché non abbiamo di che riempirle tutte e l'immobiliare non è motore di sviluppo (come gli stessi economisti riconoscono). Dovremo assumere, dunque, l'ipotesi inedita degli usi temporanei e della rinaturalizzazione del *brownfield*. La dispersione insediativa, gli insediamenti sparpagliati sono un dato che densificazione e compattamento non potranno risolvere in toto: si tratterà comunque di operazioni parziali. La città contemporanea va dunque rimodulata per come è: porosa, aperta, articolata, fatta di episodi insediativi diversi, in continua evoluzione.

La competizione fra città non è più attuale nei termini nei quali è stata concepita e praticata negli anni della crescita; va invece ripensata come messa in valore delle risorse e capacità proprie di ciascuna città, quindi come "conversione intelligente".

La rigenerazione di attività e servizi catalizzanti, nodali, delle grandi funzioni di scala sovralocale (fiere, tecnopoli, stadi, auditorium, ospedali) in linea di massima va risolta in loco. Questo orientamento non è dettato solo da buone regole di vitalità urbanistica (la cosiddetta *mixité*), ma anche dalla necessità di risparmiare suolo non urbanizzato, e dalla crisi economica che, prospettandosi lunga e forse endemica, rischia di lasciare incomplete azioni fuori scala o che procedono a singhiozzo, oppure un'eredità di "cadaveri" irrisolvibili nel sito originario. Va anche considerato che il decentramento è stato uno dei fattori della dispersione perché non è stato accompagnato da una adeguata infrastrutturazione e che il *core* delle nostre aree metropolitane non è sempre così robusto da potersi privare di attività qualificanti e attrattive. Il policentrismo c'è già, ma ha le sembianze della diffusione. Forse l'idea guida della razionalizzazione dovrebbe sostituirsi a quella del decentramento.

## Eco-città “ricomposte”

Parlare di “ricomposizione” delle città significa assumere con convinzione la prospettiva di una nuova forma della città contemporanea: ecologica e produttiva, inclusiva dell’agricoltura, individuare gli obiettivi perseguibili in questa fase, mettere a punto gli strumenti, rivedendo in parte quelli esistenti. Ma di quale città stiamo parlando? Della città allargata, della città metropolitana, di quel sistema urbano integrato che richiede, proprio per le interrelazioni che lo caratterizzano, scelte/politiche consonanti. Ma c’è poi, anche, la città dispersa, quello che la diffusione insediativa ci ha lasciato. Concepite, le une e le altre, come spazi abitabili che intercalano parti dense dove prevale il costruito e spazi aperti, non solo verdi. Un territorio dove la rigenerazione ha molteplici sfaccettature e dove può essere declinata in modo opportuno, senza indebite omologazioni.

## Riqualificazione diffusa

Evitare il consumo di suolo significa ricreare insediamenti su aree già urbanizzate e dismesse, riqualificare gli insediamenti esistenti per evitare altre dismissioni. A Bologna, ormai da parecchi anni, ci occupiamo delle grandi aree dismesse, anche per il loro estendersi in posizioni cruciali dove creano voragini che moltiplicano i problemi di gestione della città. Le loro caratteristiche (inquinamento del suolo e tutele delle Sovrintendenze), le attese degli operatori concentrate sui suoli liberi ma urbanizzabili (già opzionati, con opzioni utilizzate quali garanzie dalle banche) e decisi ad aspettare, anche costituendo “cartelli di resistenza”, fanno sì che i bandi per la loro riconversione vadano ripetutamente deserti. Per questo oggi cerchiamo di mettere a punto nuovi strumenti (fondi, consorzi e società di gestione). Si vuole portare

l'attenzione, però, sull'altra faccia, che rimane sfocata, della medaglia: il deperimento del patrimonio costruito a partire dal secondo dopoguerra, in particolare il degrado di quello in cemento armato e prefabbricato, "energivoro", densamente abitato e in gran parte in proprietà, una percentuale molto alta del patrimonio esistente che sta progressivamente deperendo. Che fare? I conti economici sui casi sperimentali di recupero fanno emergere la convenienza della demolizione con ricostruzione (cosa che in alcuni comparti è avvenuta e sta avvenendo) e, per contro, la grande complessità di interventi di recupero che, per essere efficaci, devono essere integrati, che si fanno quando si è costretti e/o ne vale davvero la pena. Ci troviamo, nel caso del costruito inadeguato, di fronte a un'emergenza meno appariscente, dove si sono raccolti i risparmi di tante famiglie, delle classi medie e popolari, per le quali sono stati pensati strumenti fiscali che non sembrano molto efficaci. L'operazione di riqualificazione diffusa, che comporta recuperi, demolizioni con ricostruzioni, densificazione e creazione di spazi pubblici ha bisogno di combinare la perequazione/compensazione dei volumi con quella delle dotazioni pubbliche per gestire progetti urbani che investano a macchia di leopardo il territorio, cosa a cui non siamo abituati e per cui non siamo ancora attrezzati. La rigenerazione urbana richiede pacchetti coordinati di strumenti e un progetto guida sufficientemente elastico.

## Agricoltura urbana

Il suolo che si recupera deve avere un futuro. Ma deve averlo anche quello che si risparmia. Ne consegue la necessità di saldare il tema della rigenerazione urbana con quello dell'agricoltura periurbana e della riforestazione/rinaturalizzazione, quindi anche con lo sviluppo di nuove attività economiche. Questo non implica un ritorno al passato. Come dimostrano le nuove modalità

colturali, i soggetti coinvolti (nuovi contadini) e le integrazioni con altre attività, va emergendo una agricoltura biologica, sociale e multifunzionale. Si tratta di includerla nell'economia urbana e nella rigenerazione degli insediamenti metropolitani. Un provvedimento come il decreto "Salva suolo", portato avanti dal ministro dell'Agricoltura del governo Monti, avrebbe dovuto saldarsi con le politiche urbane per un progetto congiunto di resilienza e autonomia alimentare. Una compatibile compresenza di diverse attività economiche è condizione fondamentale della resilienza: permette di avere carte diverse da giocare. La tecnologia, in questo ambito, può offrire soluzioni inedite e va utilizzata ampiamente.

### **Priorità infrastrutturali e riqualificazione delle aree centrali**

La questione delle priorità infrastrutturali non riguarda solo il tema della mobilità, ma anche quello dell'acqua, del trattamento dei rifiuti, delle energie alternative. È necessaria un'articolata gestione delle acque (a partire dal loro recupero e riciclo) attraverso una nuova infrastrutturazione (dalla raccolta alla depurazione, alla distribuzione), affinché usi urbani e irrigui possano conciliarsi. Poi vanno potenziate e riqualificate le infrastrutture di raccolta e trattamento dei rifiuti, sviluppate quelle di produzione energetica, senza troppa fretta di avvalorare soluzioni *hard*. Questi temi devono entrare a far parte di un nuovo progetto per le città, diventare politiche urbane in senso stretto. Urbanistica e ambiente non possono più essere disgiunti. Anche in questo caso si aprono nuove prospettive di lavoro per la creazione di filiere originali e lo sviluppo di competenze particolari. La rigenerazione urbana comporta un uso intelligente delle risorse esistenti e la creazione di nuove risorse adatte al contesto. Gli esempi virtuosi da seguire sono numerosi, non

solo in Europa: molte buone pratiche vengono da paesi che hanno dovuto affrontare situazioni estreme con risorse limitate. Una politica sui rifiuti e la pulizia, sulla pedonalizzazione e la qualità dello spazio pubblico rientrano in questa prospettiva.

## Conclusioni

L'unica prospettiva che abbiamo di fronte è quella di essere resilienti, di ritrovare un equilibrio che si è rotto, con la pazienza e la tenacia propria dei periodi di resistenza e ricostruzione. Ed è evidente che tutto ciò va spiegato, che comporta un ascolto delle tante componenti e rappresentanze della società contemporanea. Una nuova prospettiva potrebbe dare maggior vigore alle azioni di risarcimento delle perdite.

Il potere legislativo dello Stato su alcuni aspetti resta necessario, posto che la delega della materia urbanistica alle Regioni non ha dato buoni risultati ma prodotto tante leggi diverse, alcune di dubbia qualità per la loro estemporaneità. È necessario operare su un piano sovralocale. Solo a quel livello sono possibili strategie di uso del territorio con margini effettivi di manovra, che possono comprendere la compensazione tra interventi per i cosiddetti *greenfield* e *brownfield*. Dobbiamo creare lavoro e per questo occorre mettere in conto una riconversione importante del settore delle costruzioni, diventato solo immobiliare con fusione di proprietà delle aree e impresa, per cui si tratta di pensare alla compensazione interna tra rendita e profitto piuttosto che a una separazione di fatto impraticabile. Ricorre un'analogia con il nuovo corso inaugurato a seguito della Grande depressione. Con tutte le differenze del caso, si tratta di cogliere il carattere profondo della crisi in atto investendo la sfera economica, sociale e territoriale assieme,

sapendo che questa volta non c'è l'investimento pubblico a fare da motorino di avviamento, ma occorrono strumenti che mobilitino le risorse bloccate, ancora incatenate al vecchio modello di sviluppo perché in attesa di una ripresa che si spera possa ricalcare il passato.



**Roberto Morassut**

## **La necessaria riforma urbanistica e la ricostruzione di un demanio pubblico**

Negli ultimi venti anni circa la sinistra riformista ha subito – e forse contribuito a determinare – un oblio dei temi riguardanti il governo del territorio, che sono stati relegati quasi sempre ai margini dell’agenda politica e parlamentare.

Questo “calo di tensione” trae origine da diversi fattori. In parte è uno degli effetti della globalizzazione, che porta con sé un più generale svuotamento di efficacia delle politiche di scala nazionale, in questo specifico caso ancor più fortemente colpite dallo stretto legame tra il settore finanziario e quello immobiliare determinatosi a livello internazionale. In parte, però, è anche frutto di un deficit della politica – pure della sinistra riformista – che tarda ancora a rendersi conto che il mancato governo dei suoli e delle trasformazioni urbane è il principale problema italiano, dal quale derivano molte storture del nostro sviluppo economico e dell’enorme debito pubblico del paese, oltre che una diffusa corruzione e un certo scadimento della classe politica.

La legislazione urbanistica italiana è caratterizzata da disomogeneità e differenziazione di norme a livello statale e regionale, che sono uno dei fattori di indebolimento della coesione territoriale nazionale. Nel più recente passato, inoltre, la materia urbanistica è stata scomposta con provvedimenti di tipo settoriale e molto caratterizzati come norme edilizie – Piani Casa e decreto per lo sviluppo del 2010 – che hanno reso il quadro legislativo nazionale ancor più complesso, di difficile applicazione e fonte di incertezza sia per gli investitori e gli operatori del settore che per

**Roberto Morassut** è deputato del Partito Democratico.

i responsabili della pubblica amministrazione. In questo quadro va segnalata la recente Legge sugli stadi, un esempio lampante di settorialità negli interventi in materia urbanistica. Una legge approvata in sede legislativa – senza passare per l’Aula – e da una Commissione di fatto non competente in materia – la Commissione sport e cultura invece della Commissione lavori pubblici – proprio mentre il governo Monti approvava un decreto sul risparmio di suolo agricolo – peraltro promosso dal ministero dell’Agricoltura e non dal ministero delle Infrastrutture, al quale spettano le competenze in materia urbanistica.

Ma gli esempi di caos legislativo, procedurale e anche metodologico potrebbero continuare e riguardare il tema del Piano carceri, dei nuovi complessi ospedalieri, dell’edilizia scolastica; opere prettamente pubbliche che, in mancanza di risorse, ogni ministero vorrebbe realizzare con procedure di *project financing* ma senza un quadro generale di riferimento.

Insomma, di urbanistica vogliono occuparsi tutti e ognuno vi imprime il suo settoriale punto di vista o la sua convenienza, mentre ogni Regione legifera per proprio conto: da questo caos nascono molta corruzione e una totale assenza di governo del territorio.

I danni prodotti dalla più recente stagione dei governi Berlusconi sono poi notevoli. A parere di chi scrive occorre chiudere definitivamente la stagione dei Piani casa e delle loro traduzioni regionali. Non solo perché non sono dei “piani” – anzi cancellano l’urbanistica e si occupano solo brutalmente di edilizia – ma anche perché non hanno prodotto un solo “alloggio sociale” e hanno tolto potere ai Comuni introducendo procedure dirette che afferiscono direttamente alle Regioni – che invece devono fare un altro mestiere anziché gestire pratiche edilizie! – e perché incentivano cambi di destinazione d’uso di aree e immobili destinati a servizi e produzione in nuova residenza, alimentando quindi nuova rendita urbana e sottraendo spazi proprio alla produzione e allo

sviluppo delle attività manifatturiere e di tipo terziario. Occorre dunque una nuova stagione dell'urbanistica in Italia e la sinistra democratica, il PD, deve far proprio il compito di dare al paese una nuova legge per il governo del territorio che contrasti il rinnovato dominio della rendita urbana, introduca norme efficaci di fiscalità urbana e di prelievo sui grandi patrimoni immobiliari e dia un quadro legislativo di riferimento uniforme per le politiche di partenariato tra pubblico e privato in materia urbanistica, creando dei binari di movimento per istituti come la compensazione, la perequazione e altri strumenti incentivanti – ormai diffusissimi in molte amministrazioni e non nuove in disciplina – che vengono utilizzati in modi difforni sul territorio nazionale e non sempre a vantaggio del pubblico.

Va in questa direzione la proposta di legge 3543/2010 da me presentata con altri colleghi, che in attesa di una più generale legge sul governo del territorio tende intanto a intervenire proprio sulle politiche di partenariato. Nel testo è prevista anche la costituzione di Agenzie regionali pubbliche che possano avere il compito delicatissimo e assolutamente pubblico di stimare i valori che si mobilitano nelle trasformazioni urbane sia private che integrate tra pubblico e privato al fine di calcolare materialmente la “rendita” e dare alle amministrazioni adeguati strumenti di lettura per ottenere dagli operatori privati i giusti rendimenti in termini di oneri straordinari, cessioni di aree edificabili per *housing* sociale e servizi (aree già edificabili e quindi non agricole per contenere il consumo di nuovo suolo). Questo aspetto è importantissimo. Troppo spesso oggi accade che molte amministrazioni applichino strumenti perequativi o compensativi ma sulla base di calcoli offerti dai privati, che conducono puntualmente a procedimenti assai sconvenienti per le amministrazioni stesse. Anche nella già citata Legge sugli stadi c'era scritto qualcosa del genere: il promotore avrebbe potuto calcolare il costo delle opere di realizza-

zione del nuovo impianto sportivo e su quella base ottenere dal Comune un pari ristoro in termini di previsioni edificatorie. Una follia che per fortuna abbiamo fatto togliere dall'articolato nella fase finale.

Invece, per fare efficaci politiche pubbliche e restituire spazio e dignità alla città, la prima condizione è ricostruire un demanio di aree e immobili pubblici generato dalla stessa trasformazione urbana. Vendere i beni demaniali consolidati è, in parte, necessario per motivi di cassa ma non tutto può essere alienato. Molto patrimonio può essere valorizzato socialmente attivando occasioni di lavoro nel campo dei servizi e, soprattutto, con una seria riforma urbanistica può essere accantonato nuovo e ulteriore patrimonio demaniale da utilizzare per una equilibrata azione di governo urbano.

Insomma, è necessario risvegliare un dibattito quanto mai urgente sul tema della rendita urbana e degli strumenti attualmente più efficaci per contrastarla e che ritengo debbano essere strumenti di tipo legislativo, in quanto è con le leggi che si fissano e cristallizzano i rapporti di forza nella società.

Infine, una riflessione e una proposta sull'IMU. L'IMU è una tassa antipatica e appare – al di là della sua genesi in un momento drammatico – tanto più odiosa perché si basa su un catasto vecchio e ingiusto. Un catasto basato su criteri fissati nel 1939 che oggi puniscono le case medie di periferia e premiano le case di lusso nei centri storici. Anche per questo l'IMU fa rabbia. La riforma del catasto, essendo una legge delega, arriverà in porto tra qualche anno. Ma occorre fare qualcosa subito, come ad esempio abolire per decreto le categorie catastali A4 e A5, che di fatto non esistono più se non per esentare dal pagamento coloro che sono proprietari di alloggi in zone di superlusso e che non hanno mai denunciato le ristrutturazioni al catasto.

C'è una circolare della Direzione generale del catasto del 1994

che abolisce le A4 e le A5 per le nuove costruzioni. Occorre estenderla anche al patrimonio edilizio precedente al 1994. Questo produrrebbe un maggiore introito economico che potrebbe essere spalmato sulle famiglie che pagano un IMU consistente e magari vivono in periferia. Penso poi che parte dell'IMU potrebbe essere accantonata dai Comuni per un fondo specifico teso a sostenere politiche di recupero e ristrutturazione urbana; un fondo che potrebbe essere la quota italiana da accompagnare ai fondi europei – pari a un miliardo di euro – che tra il 2012 e il 2020 sono destinati all'Italia esattamente per questo scopo: il recupero urbano.

Ci sono quindi le condizioni e lo spazio per una politica riformista in materia urbanistica, e spero che questa legislatura segni un risveglio anche del Partito Democratico, perché dal buon uso del suolo dipende tutto il resto.

## Massimo Allulli • Veronica Nicotra

### Quale politica nazionale per le città?

Che l'Italia sia un paese privo di una politica urbana di livello nazionale è un fatto ormai evidenziato da diverso tempo e ampiamente documentato tanto da attori istituzionali (l'ANCI tra gli altri) quanto da ricerche condotte comparando su questo tema la situazione di diversi Stati europei.<sup>1</sup>

Il prolungato immobilismo in materia di politiche per le città sembra aver subito un'interruzione nell'ultimo biennio, nel corso del quale diverse iniziative consentono di parlare di una "agenda urbana" entrata finalmente a far parte del dibattito politico nazionale. Tra queste, la costituzione del Gruppo interparlamentare per le politiche urbane e l'istituzione del Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU) segnano una netta discontinuità con il passato: si prende atto dell'assenza di una politica urbana del governo nazionale in Italia e dell'esigenza di porvi rimedio. È noto infatti, come Cittalia ha evidenziato nelle sue ricerche in materia, che uno dei principali elementi ostativi per una politica per le città in Italia sia da individuarsi nella frammentazione degli attori a diverso titolo coinvolti nella produzione di politiche urbane. A seguito della breve esperienza del ministero per i Problemi delle aree urbane (istituito nel 1987 e soppresso nel 1993), infatti, i differenti corsi di azione pubblica aventi impatto sulle città sono stati presi in carico da diversi ministeri in assenza di coordinamento tanto nella fase di formulazione quanto nella fase di implementazione delle politiche. Di fianco a questo, esiste una determi-

**Massimo Allulli** è ricercatore presso Cittalia.

**Veronica Nicotra** è segretario generale dell'ANCI.

nante istituzionale dell'assenza di una politica urbana in Italia. È noto come la progressiva acquisizione di poteri e competenze da parte delle Regioni nel corso dell'ultimo ventennio abbia creato quelli che sono stati percepiti tanto dal governo nazionale quanto dai Comuni come "nuovi centri". L'efficienza e l'efficacia dell'assetto regionalista (anche nell'attuazione del principio di sussidiarietà verticale) sono oggi al centro di una riflessione critica a seguito di fatti di cronaca politica che hanno portato in evidenza casi di cattiva gestione delle risorse pubbliche. Prescindendo da ciò, tuttavia, l'esigenza di una politica che guardi alle città italiane per valorizzarne il capitale sociale, politico, economico è un dato che è stato da tempo e da molte parti posto in rilievo. Tra gli altri contributi, è opportuno fare riferimento a quello recente del Consiglio italiano per le scienze sociali<sup>2</sup> che sottolinea come «il governo delle città dovrebbe essere oggetto prioritario delle politiche pubbliche e del dibattito politico-culturale. In molti paesi lo è, ma non in Italia, dove la scarsa consapevolezza del ruolo economico e sociale che le città svolgono nel loro insieme fa sì che manchi una politica urbana a livello nazionale».

### **I contenuti di una (auspicabile) politica urbana per l'Italia**

Se dunque per la prima volta in diversi anni si presenta la possibilità che si profili in Italia una politica per le città, occorre sottolineare come i contenuti di essa siano ancora lungi dall'essere delineati. Un elemento cruciale per la formulazione della politica per le città in Italia è il *benchmarking*. Occorre apprendere dalle esperienze nelle quali una tradizione di politica urbana è maggiormente consolidata. Cittalia già da tre anni ha avviato un percorso di ricerca sulle politiche urbane degli Stati europei. Tra i casi oggetto di più attento approfondimento c'è certamente quello francese, dove come evidenzia Ernesto d'Albergo «le que-

stioni urbane e territoriali sono collocate in posizione rilevante nell'agenda politica da circa trenta anni». In Francia si è ricorso all'integrazione di diversi strumenti di *policy* che nel loro complesso hanno dato vita alla cosiddetta *politique de la ville*. Essa è composta da un insieme di programmi *area based*, i quali hanno in comune lo scopo di «dare risposta ai problemi sociali che, specialmente nelle grandi periferie urbane, sono stati all'origine di ricorrenti episodi di disordine e rivolta». <sup>3</sup> Nella *politique de la ville* una rilevanza significativa viene attribuita alla partecipazione della cittadinanza nel *policy making*. In particolare, in questo ambito la partecipazione è considerata uno strumento di *empowerment* e *community building* adatto a contrastare fenomeni di marginalità e disagio sociale caratteristici di talune aree urbane. Come sottolineato da Sintomer e da Maillard: «Throughout these years, the discourse of the *politique de la ville* has been full of notions such as dialogue, participation, citizenship, partnership, or contract. A keyword seems to summarize the new spirit: "reciprocal interpellation", that is a process of mutual dialogue and critique between various public and private actors such as the state, local governments, or NGOs». <sup>4</sup>

La *politique de la ville*, la cui implementazione è responsabilità di un ministero della città e di un Comité interministériel des villes, è portata avanti attraverso l'individuazione di Zones Urbaines Sensibles (ZUS, Zone urbane sensibili), definite come caratterizzate dalla presenza di grandi insediamenti o di luoghi abitati degradati e da uno squilibrio accentuato in termini abitativi e lavorativi (legge 96-987 del 1996). La parola chiave nelle politiche urbane è "integrazione". La *politique de la ville* integra provvedimenti di natura sociale, economica, urbanistica, ambientale. Integrate sono nella definizione di Donolo quelle politiche che «mirano a produrre (...) effetti d'integrazione sulle materie trattate» e che quindi si basano sull'idea che «tra materie, tra dimensioni diverse



della stessa materia, tra processi sociali a diversi livelli, esistano connessioni». <sup>5</sup> In Italia a questo proposito il Piano nazionale per le città è un segnale positivo che, insieme ad altri, sta a indicare la rilevanza che la questione urbana sta finalmente acquisendo nell'agenda politica nazionale. Lo strumento al quale si fa ricorso per attuare il piano è il “contratto di valorizzazione urbana”, con il quale vengono definiti e disciplinati gli impegni di tutti i soggetti, pubblici e privati, che realizzano interventi in una determinata area. Il Piano nazionale per le città è costituito dall'insieme dei contratti di valorizzazione promossi dai singoli Comuni. Il centro delle decisioni sembrerebbe perciò individuato nelle amministrazioni comunali, mentre diventa secondario il ruolo delle Regioni, che invece finora ha prevalso nelle politiche relative all'edilizia e alla riqualificazione delle città. Una ulteriore conferma del rilievo acquisito dalla questione urbana nell'agenda di *policy* nazionale è il bando *smart cities* del MIUR, e lo spazio che il tema delle città intelligenti sta occupando nel dibattito attuale sulle politiche urbane. Il tema delle infrastrutture e quello dell'innovazione devono essere integrati tra loro, e con altre questioni cruciali: l'inclusione sociale, l'ambiente, il lavoro. Pur nel quadro di politiche integrate, tuttavia, la pianificazione del territorio non può che essere al centro di una politica urbana nazionale. La politica urbanistica, è stato sottolineato da Brunetta Baldi e altri, «va ben oltre la pianificazione territoriale tradizionale e diventa domanda/necessità di soluzioni complesse di rivitalizzazione delle aree urbane». <sup>6</sup>

In questo quadro, una priorità dell'agenda urbana deve essere la drastica riduzione del consumo di suolo. Il consumo di suolo si configura come una vera e propria emergenza nazionale. Lo sviluppo delle città deve basarsi sulla densificazione e la riqualificazione, non più sul consumo illimitato di suolo, magari per recuperare tramite gli oneri di edificazione le risorse venute meno per la riduzione dei trasferimenti agli enti locali. In questo senso il di-

segno di legge sul consumo di suolo elaborato dal governo Monti è un importante segnale. Occorre che ai Comuni siano attribuiti gli strumenti per contrastare il consumo di suolo, la speculazione e l'abusivismo. Occorre a questo scopo valutare ogni strumento potenzialmente utile: l'Agenzia nazionale di rigenerazione urbana proposta da Giovanni Caudo è uno di essi.<sup>7</sup> I crediti edilizi verdi proposti da Stefano Stanghellini<sup>8</sup> possono essere un ulteriore strumento. Tutto ciò può trovare un contenitore in una politica urbana nazionale che oggi non c'è.

### **Le condizioni necessarie per l'efficacia di una politica urbana in Italia**

Emerge quindi l'esigenza di definire alcune condizioni necessarie perché l'agenda urbana non si limiti all'istituzione di nuovi organismi ma dia luogo a impatti tangibili sulle città italiane. In primo luogo, occorre rafforzare gli strumenti politici e amministrativi della politica urbana. Ciò è possibile laddove agli strumenti di coordinamento siano affiancate strutture amministrative specifiche e relative competenze. In Francia esistono un comitato interministeriale, un ministero con delega, un segretariato generale per la città, un consiglio nazionale della città composto da rappresentanti dei Comuni, delle associazioni di categoria ed esperti nel settore delle politiche urbane. Di certo non è pensabile la costruzione immediata in Italia di una struttura istituzionale di tale complessità (né, forse, sarebbe auspicabile): resta il fatto che il CIPU deve essere rafforzato da strumenti organizzativi in grado di istruirne le attività e dalla disponibilità di risorse in grado di renderle sostenibili. Occorre al contempo che i processi di decentramento siano liberati dalle ambiguità che spesso fin qui li hanno caratterizzati. Una politica urbana nazionale può essere efficace solo nella definizione chiara dei rispettivi ruoli di Stato,

Regioni ed enti locali e nella piena attuazione del principio di sussidiarietà verticale. Sarebbe oggi impossibile implementare una politica urbana senza modificare le regole del Patto di stabilità interno, mettendo al riparo i comparti di spesa a essa relativi dalla possibilità di sanzioni. E, ancora, una politica urbana efficace non è compatibile con norme che sottraggono ai Comuni libertà di scelta sulle modalità di erogazione dei servizi.

Una politica per le città, insomma, deve vedere i Comuni come *policy makers* e non come *policy takers*, se non vuole rivelarsi inefficace. La politica delle città deve inoltre prevedere risorse che, al di là dell'entità, siano certe. Per la *politique de la ville* francese è previsto per il biennio 2012-13 uno stanziamento superiore al miliardo di euro. In Italia abbiamo programmi isolati, non coordinati, finanziati saltuariamente ed episodicamente. Ciò non consente per le città di programmare politiche di lungo periodo ma solo interventi di carattere emergenziale e distributivo, il cui impatto in termini di sviluppo e innovazione è dubbio. In questo senso, i 224 milioni di euro fin qui stanziati per il già citato Piano nazionale per le città rappresentano senza dubbio un segnale positivo, ma ancora largamente insufficiente a rappresentare l'attivazione di una politica urbana in Italia. In ultimo, i recenti segnali positivi in direzione di un nuovo protagonismo delle città nell'agenda politica nazionale devono trovare traduzione nelle modalità di allocazione delle risorse già disponibili. Tra queste merita una menzione la politica comunitaria di coesione. L'ANCI ha da tempo proposto per il prossimo ciclo di programmazione 2014-20 l'allocazione di risorse e una forte responsabilizzazione del sistema dei Comuni nella realizzazione delle future politiche urbane. Le proposte legislative comunitarie in materia di politica di coesione sono d'altra parte coerenti con questa impostazione, laddove si prevede che il 5% del Fondo europeo di sviluppo regionale sarà destinato alle aree urbane per interventi integrati volti allo sviluppo e alla ri-

qualificazione territoriale. La dimensione urbana della politica di coesione può essere motore e al contempo beneficiaria della formulazione di una politica urbana nazionale. I segnali in direzione della formulazione di una politica urbana sono finalmente positivi. L'incertezza del quadro politico nazionale, tuttavia, mette a rischio la prosecuzione di un percorso che si è recentemente attivato, e che deve essere messo al riparo dalla possibilità di una interruzione prematura. L'abbattimento del consumo di suolo deve essere uno degli obiettivi centrali dell'agenda urbana nazionale, che deve fornire ai governi delle città strumenti per sottrarsi alla dipendenza dagli oneri concessori e porre al centro delle proprie politiche la riqualificazione e la rigenerazione urbana. Obiettivi che per essere perseguiti necessitano di strumenti politici e amministrativi, risorse certe, una chiara ripartizione delle competenze tra livelli di governo.

## NOTE

<sup>1</sup> Si veda a questo proposito il lavoro condotto per Cittalia nel 2009 da Ernesto d'Albergo: E. d'Albergo (a cura di), *Le politiche urbane degli Stati europei. Francia, Germania, Regno Unito e Spagna a confronto*, Cittalia-Fondazione ANCI Ricerche, Roma 2009, p. 36, disponibile su [www.anci.it/Contenuti/Allegati/Le%20politiche%20urbane.pdf](http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Le%20politiche%20urbane.pdf).

<sup>2</sup> Consiglio italiano per le scienze sociali, *Libro Bianco sul governo delle città italiane*, in G. Dematteis (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia 2012, p. 379.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Y. Sintomer, J. de Maillard, *The limits of local participation and deliberation in the French «politique de la ville»*, in “European Journal of Political Research”, 4/2007, pp. 503-29.

<sup>5</sup> C. Donolo, *Politiche integrate come contesto dell'apprendimento istituzionale*, in F. Battistelli, *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, FrancoAngeli, Milano 2002, p. 98.

<sup>6</sup> B. Baldi, G. Capano, R. Lizzi, D. Natali, “Government” e “governance” per le politiche locali e metropolitane, in “Amministrare”, 2/2009, pp. 299-348.

<sup>7</sup> G. Caudo, *Perché creare un'agenzia nazionale di rigenerazione urbana*, in “Italianieuropei”, 8/2012, pp. 166-72.

<sup>8</sup> S. Stanghellini, *Politiche urbanistiche e politiche energetiche: allineare finalità e strategie*, in “Italianieuropei”, 8/2012, pp. 173-81.

**Walter Vitali**

## **Agenda urbana: puntare sulle città per uscire dalla crisi**

Nell'estate del 2012 è diventata legge la norma che istituisce il Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU), voluta dall'Intergruppo parlamentare per l'Agenda urbana e contenuta nell'articolo 12-*bis* della legge 134/2012. L'Intergruppo parlamentare, composto da circa ottanta deputati e senatori appartenenti a tutti i gruppi della maggioranza, ha organizzato il 4 ottobre 2012 un incontro per parlarne alla presenza dell'allora presidente del Consiglio Mario Monti, il quale fin dall'inizio ha mostrato molta disponibilità per questo tema, e del ministro per la Coesione territoriale Fabrizio Barca, delegato a presiederlo. Il CIPU avrà il compito di «coordinare le politiche urbane attuate dalle amministrazioni centrali interessate e di concertarle con le Regioni e con le autonomie locali». Esso è presieduto dal presidente del Consiglio o da un ministro delegato, ed è composto da tutti i ministri interessati, nonché da rappresentanti delle Regioni, delle Province e dei Comuni che partecipano alle riunioni. Non si darà vita a nessuna nuova struttura ministeriale, ma si coordineranno quelle già esistenti attraverso una segreteria tecnica, istituita come struttura generale presso il Segretariato generale della presidenza del Consiglio dei ministri. Non è un caso che la norma sia stata inserita nella legge di conversione di un decreto per la crescita del paese.

Le città sono fondamentali vettori di sviluppo in tutti i paesi, lo possono essere a maggior ragione anche in Italia e su di esse

**Walter Vitali** ex senatore del Partito Democratico.

occorre investire se si vuole accelerare l'uscita dalla crisi. I provvedimenti di austerità finanziaria si sono abbattuti sulle città producendo un effetto negativo che occorre rapidamente invertire: la drastica diminuzione della spesa per investimenti, che è grande parte del complesso della spesa per investimenti pubblici del paese. Con la legge 135/2012, di conversione del decreto legge sulla *spending review*, sono state approvate altre norme per istituire le città metropolitane nelle dieci principali aree urbane italiane che fanno parte delle Regioni a statuto ordinario a partire dal 1° gennaio 2014, in relazione alla profonda trasformazione in atto delle Province. Con i nuovi statuti si potrà finalmente dare vita a ordinamenti differenziati nelle funzioni, nell'articolazione interna in Comuni e nel sistema elettorale attraverso le autonome decisioni delle comunità locali, dando così il via a una vera e propria stagione costituente per queste istituzioni introdotte per la prima volta nell'ordinamento italiano nel 1990 e mai realizzate.

Il primo importante compito del CIPU sarà l'elaborazione di un'Agenda urbana nazionale, così come chiede l'Unione europea. Per il prossimo ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2014-20 l'Unione infatti mette molto l'accento sul tema delle città, e chiede a ciascuno Stato membro di individuare "un'ambiziosa Agenda urbana". Una politica nazionale per le città non è alternativa alla valorizzazione del ruolo delle autonomie locali e delle Regioni. Non si tratta di un'interferenza in ambiti che non sono propri dell'amministrazione centrale, ma del necessario coordinamento tra i diversi ministeri che spesso assumono iniziative senza alcun raccordo tra di loro. Fino a poco tempo fa l'Italia non sapeva chi mandare alle riunioni dei ministri europei per le politiche urbane, ora invece sì. Sembra una banalità, ma è importante perché questo significa due cose molto rilevanti. La prima è che finalmente si riconosce un ruolo alle città nelle politiche di crescita e di sviluppo del paese. La seconda è che il governo intende

darsi un punto di responsabilità unitaria per politiche che, come è evidente, sono trasversali a pressoché tutte le amministrazioni. L'Agenda urbana è un obiettivo importante e che richiede un grande impegno. Gli strumenti su cui fare leva sono due. Il primo è l'atto di partenariato che ogni paese membro deve sottoscrivere con l'Unione europea per avere accesso ai fondi strutturali 2014-20. In esso, a fianco dei progetti di interesse delle città corrispondenti almeno al 5% dei medesimi fondi, dovranno anche essere indicate le politiche ordinarie che si accompagneranno a questi interventi straordinari. Il secondo strumento è il PNR, Piano nazionale di riforme, che sulla base della procedura europea di bilancio deve essere predisposto ogni anno da ciascun paese. L'atto di partenariato e il PNR per il 2014 potranno essere i due strumenti fondamentali attraverso i quali si comincerà a delineare un'Agenda urbana anche nel nostro paese. A questo obiettivo non dovranno lavorare solo il governo, le città e le Regioni. C'è un ruolo molto importante che deve svolgere il Parlamento, e l'Intergruppo parlamentare è bene ci sia anche nella XVII legislatura. Nel documento che abbiamo presentato come Intergruppo parlamentare all'incontro con il presidente Monti del 4 ottobre scorso ci siamo impegnati ad attivare un rapporto permanente con strutture come centri di ricerca e a elaborare una serie di progetti di legge, i quali potranno essere discussi e auspicabilmente approvati ormai solo nella legislatura appena iniziata. In quel documento sono indicati cinque punti fondamentali che possono costituire il nucleo centrale dell'Agenda urbana italiana.

Il primo è proprio la limitazione del consumo di suolo e la riqualificazione urbana. Alla fine del decennio scorso, di fronte a dati di consumo di suolo del tutto analoghi a quelli italiani attuali, la Germania si diede l'obiettivo di ridurre da 120 a 30 ettari al giorno il consumo di suolo entro il 2020, per azzerarlo entro il 2050. A questo si sono accompagnate misure per incentivare la riqualifi-



cazione e la sostituzione urbana a sostegno dell'industria edilizia. Anche il nostro paese si deve dare un obiettivo quantitativo di limitazione del consumo di suolo, come suggerito dal disegno di legge per la salvaguardia del suolo agricolo annunciato dall'ex ministro dell'Agricoltura Mario Catania, inserendolo nella legge di principi in materia urbanistica da tempo in attesa di approvazione. Non è sufficiente guardare a questo problema dal lato esclusivamente normativo, ma bisogna mettere insieme norme di carattere programmatico le quali devono indicare comunque una linea di tendenza, con strumenti di incentivazione e disincentivazione fiscali i quali possono rivelarsi come i più efficaci. L'Intergruppo parlamentare, di cui chi scrive ha fatto parte, è impegnato a presentare una proposta di legge specifica su questo fondamentale argomento da lasciare in eredità alla XVII legislatura. Questa proposta si basa su alcuni pilastri della discussione attuale circa la riforma urbanistica, e prevede norme di natura fiscale che incentivino la riqualificazione urbana e disincentivino fortemente il consumo di suolo. Dalla discussione attuale in Germania si potrebbe prendere, ad esempio, il concetto dei "certificati verdi" o "certificati di superficie edilizia" ricavati all'interno di contingenti di consumo di suolo attribuiti dai *Länder* ai Comuni, consentendo ai Comuni che non li utilizzano di cederli a titolo oneroso ad altri Comuni. Per incentivare l'edilizia sociale e la riqualificazione urbana, che sono il volano fondamentale per rilanciare su basi nuove anche l'industria edilizia, è molto importante l'attuazione del Piano città, anch'esso contenuto nell'articolo 12 della legge 134/2012, al quale occorre accompagnare l'individuazione di un pacchetto organico di ulteriori azioni e misure in questo campo definite d'intesa con le città e le Regioni.

Il secondo punto fondamentale per l'Agenda urbana del nostro paese riguarda le infrastrutture dei trasporti e la mobilità sostenibile. Il lavoro delle fondazioni ASTRID, ResPublica e Italiadeci-

de, svolto in collaborazione con il ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, costituisce una buona base per modificare la legge obiettivo per la programmazione e il finanziamento delle opere pubbliche di carattere strategico, comprese le metropolitane e le tranvie urbane, la cui dotazione è gravemente insufficiente, da affiancare a misure per la certezza dei finanziamenti e il rilancio degli investimenti a favore del trasporto pubblico locale. Questa può essere l'occasione per introdurre anche in Italia il *débat public* sulle opere pubbliche, previsto in Francia dalla legge Barnier del 1995, affinché i cittadini possano partecipare alle decisioni prima che queste vengano assunte. Insieme alla promozione di altre modalità di trasporto sostenibile (pedonale, ciclabile, con auto elettriche), occorre finanziare prioritariamente i servizi ferroviari metropolitani. A questo fine può essere costituito un Fondo nazionale alimentato dai proventi dei sovrappedaggi autostradali sui veicoli che inquinano maggiormente nei valichi alpini e appenninici e negli attraversamenti urbani, recependo la direttiva europea del 27 settembre 2011, come è stato proposto dall'ex ministro per l'Ambiente Corrado Clini.

Il terzo punto è la strategia europea in materia di clima ed energia (meno 20% delle emissioni di gas a effetto serra, più 20% di efficienza energetica, almeno il 20% dei consumi di energia da fonti rinnovabili entro il 2020). L'Italia è il paese che registra il maggior numero di adesioni al Patto dei sindaci per il raggiungimento degli obiettivi europei, ma anche quello nel quale vi è un numero maggiore di centri urbani che rischiano la sospensione, poiché non riescono a dare seguito agli impegni presi. È chiaro che bisogna partire dalle città se si vuole recuperare il ritardo accumulato dal nostro paese in questo campo. Occorre definire un pacchetto di incentivi per le città che attuino Piani energetici e ambientali in linea con gli obiettivi europei, anche attraverso un supporto tecnico per l'elaborazione dei piani e finanziamenti dedicati agli

interventi che riducono maggiormente le emissioni di CO<sub>2</sub>, come le campagne di *audit* energetico degli edifici e l'efficientamento energetico delle strutture pubbliche.

Il quarto punto si riferisce alla cultura, alle università e alle *smart cities*. Sarebbe opportuno trasferire alle città le istituzioni culturali attualmente gestite dallo Stato (gli Uffizi e la Galleria Borghese sono solo due esempi) con le relative risorse, per realizzare sistemi unitari delle istituzioni culturali in area urbana. Per l'università e la ricerca, l'investimento più importante per il nostro futuro e per quello delle nuove generazioni, si tratta di concentrare importanti risorse pubbliche sulla realizzazione di almeno dieci nuovi grandi campus, come è stato fatto in Francia. Ciò può generare ricadute significative su tutto il tessuto economico, sull'innovazione, anche industriale, e sullo *start-up* di nuove imprese. Queste risorse straordinarie vanno destinate in base a rigorosi criteri di qualità degli atenei, rafforzando la tendenza già in atto alla valutazione e al confronto dei risultati conseguiti. L'Agenda digitale italiana dovrà dare un deciso impulso alla realizzazione di una rete a banda larga di nuova generazione, indispensabile sia per raggiungere gli obiettivi posti dall'Agenda digitale europea, sia per sviluppare pienamente le positive innovazioni in fase di sperimentazione con il programma sulle *smart cities*. Molte città si stanno dando o stanno rinnovando i propri Piani strategici per individuare le loro traiettorie di sviluppo, e anche in questo vanno aiutate e sostenute.

Il quinto e ultimo punto è quello del lavoro e del *welfare*. Nella situazione di crisi attuale i servizi per l'impiego finora gestiti dalle Province vanno ripensati sul modello dei *job center* del Regno Unito, anche per collegarli maggiormente alle politiche attive del lavoro. L'eguaglianza di genere si promuove a partire da qui, con un'equa condivisione del lavoro di cura tra uomini e donne sostenuta dalla parificazione del congedo di paternità con quello di

maternità. Le risorse tendenzialmente calanti per il *welfare* inducono a sostenere una forte innovazione in campo sociale, come ad esempio la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni; l'attribuzione alle Regioni e alle comunità locali di tutte le funzioni in campo socio-assistenziale, con i relativi finanziamenti, compresi gli interventi monetari oggi gestiti dall'INPS; l'attuazione senza riserve del principio di sussidiarietà; la piena valorizzazione del terzo settore; l'incentivazione fiscale a buoni servizio per la non autosufficienza; la sperimentazione di forme di mutualità sussidiata per la cittadinanza, su base territoriale e universalistica, per prevenire determinati rischi sociali e far affluire nuove risorse private al *welfare*, sul modello delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Le città possono fare molto anche in materia di salute, promuovendo stili di vita attivi e sostenendo le attività fisiche e sportive che migliorano il benessere delle persone e producono risparmi sulla spesa sanitaria. Sono tutti temi di grande rilevanza, i quali possono finalmente aprire anche in Italia la stagione delle politiche urbane, che partendo dalle città possono aiutare tutto il paese a uscire dalla crisi e a intraprendere la via di uno sviluppo duraturo e sostenibile.

**Walter Tocci**

## **La città: fabbrica postmoderna di innovazione**

Con l'espressione "economia delle città" non si vuole indicare una branca dell'economia ma si allude, piuttosto, al significato originario della parola stessa "economia", che viene da *oikonomia*, cioè *nomos* contenuto in *oikos*, in una dimora, in uno spazio contenuto. Già nel mondo antico, tuttavia, *nomos* travolse *oikos* fino a un ribaltamento semantico della parola, che venne a indicare l'opposto, cioè un ordine illimitato senza un luogo. Con San Paolo c'è un passo avanti del significato, come "piano divino della provvidenza", che va avanti fino alla secolarizzazione illuminista, diventando la mano invisibile del mercato. Ma soltanto oggi si compie lo sconfinamento totale con la finanziarizzazione mondiale. Tra i tanti difetti del pensiero economico dominante c'è quello di non riflettere sul suo statuto epistemologico, pur pretendendo di dare lezione a tutti gli altri saperi.

Soprattutto noi italiani dovremmo prestare attenzione al significato originario di *oikonomia*, poiché le cose migliori le abbiamo fatte quando i produttori sono stati legati a un luogo, dai Comuni alle Signorie, sino ai tempi nostri. Anche il miracolo economico si è tradotto in una grande crescita urbana, nel triangolo industriale prima di tutto e poi nell'invenzione di distretti industriali ammirati nel mondo, che oggi sono insidiati dalla manifattura dei paesi emergenti ma rimangono pur sempre un'invenzione del territorio. Questa peculiare forma di organizzazione produttiva ebbe il merito di trasformare l'antico gusto artigianale e la coesione

**Walter Tocci** è senatore del Partito Democratico e direttore del CRS-Centro per la Riforma dello Stato.

sociale in fattori propulsivi della produzione industriale. Può dare ancora molto se sapremo difenderla e rinnovarla, ma certo non sarà più l'energia propulsiva dell'innovazione italiana. L'indebolimento di questo modello rende nudo il paese di fronte alla sfida competitiva. È come se in Germania venisse a mancare il sistema renano, in Francia l'interventismo statale, in Gran Bretagna la forza finanziaria.

Ecco la svolta da compiere: quello che siamo riusciti a fare di originale con i distretti industriali dovremmo realizzarlo con la città intesa come grande fabbrica postmoderna dell'innovazione. La vecchia industria nutriva una certa indifferenza verso il territorio; oggi invece la qualità dei luoghi diventa fattore decisivo per l'agglomerazione delle competenze. Nel distretto industriale la trasmissione delle competenze si realizzava in virtù dell'identità culturale e di legami sociali forti. Il lavoratore creativo, al contrario, ama le differenze, le relazioni aperte, i legami sociali deboli tipici dell'ambiente urbano.

All'inizio della seconda Repubblica questa transizione sembrò possibile. Le speranze del dopo Tangentopoli nacquero dal risascimento di Napoli, Roma, Palermo, Torino, Genova; poi è calata la notte berlusconiana, facendo scomparire l'agenda urbana dall'orizzonte del governo. Questo abbandono ha certamente favorito la diminuzione della produttività totale dei fattori, che è il principale problema dell'economia italiana, perché l'innovazione si crea soprattutto nelle città. Sono state chiamate "riforme" tutte le leggi sullo sviluppo locale e sulle città, ma erano retorica federalista e ossessiva produzione normativa giunte ormai alla saturazione. Come si fa a gestire un'azienda di trasporti se per quindici anni in ogni legge finanziaria si approva una nuova norma sui servizi pubblici locali? La stessa cosa si può dire per la gestione dei bilanci o per il fisco locale, per le norme edilizie e gli appalti. Erroneamente si invocano sempre nuove leggi, quando quelle da

cancellare sono di più di quelle nuove che andrebbero approvate. Invece di emanare norme a raffica, bisognerebbe elaborare politiche nazionali, ovvero programmi complessi per le città, come si fa oggi in diversi paesi europei – in Francia, Germania, Olanda e Gran Bretagna – per raggiungere obiettivi concreti per la casa, i trasporti, l'organizzazione culturale e l'inclusione sociale. Anche da noi c'è bisogno di un impegno nuovo dello Stato nelle politiche urbane, di una strategia per creare i capoluoghi dell'innovazione italiana.

Il riformismo urbano ha esaurito la spinta propulsiva degli anni Novanta. E certi difetti iniziali di quella stagione, ad esempio le politiche urbanistiche, alla lunga si sono aggravati. Oggi, certo, non mancano le iniziative di brillanti amministratori, ma l'agenda è la stessa di venti anni fa, con l'aggiunta delle politiche di sicurezza. Con la fine della seconda Repubblica andrebbero ripensate, con un'altra impostazione, con un'altra cultura, anche le politiche urbane. Il nuovo riformismo passa anche attraverso una nuova terapia del linguaggio: bisognerebbe mettere da parte il lessico alla moda, come *governance*, *stakeholder*, *spin-off*, *smart city*, *spending review*. Questi termini anglofoni, dando l'impressione che si stiano dicendo cose nuove, spesso coprono un vuoto di idee. Dovremmo tornare a parole semplici ma più profonde, come rendita, che riemerge dopo un lungo silenzio, ingegno, che è tipicamente italiano, e lavoro.

La prima di queste tre parole condiziona le altre, perché nei momenti migliori della storia nazionale la rendita ha avuto il significato positivo di patrimonio come bene ricevuto in eredità che ogni generazione deve accrescere per la fortuna delle generazioni successive, proprio tramite l'ingegno e il lavoro. Nei momenti di decadenza, invece, la rendita diventa appropriazione senza crescita che impedisce sia l'ingegno sia il lavoro: questa è la crisi italiana di oggi, la trappola della rendita.

Per uscirne dobbiamo ribaltare il paradosso che tante analisi hanno messo in evidenza. Il valore del capitale fisico delle città non è mai cresciuto così tanto, ma alla fine del ciclo immobiliare le città si ritrovano povere di infrastrutture e con i bilanci disastrosi. Dove è andata a finire tutta questa ricchezza? Come si spiega il paradosso della contemporanea presenza di ricchezza immobiliare e povertà urbana? I plusvalori sono stati acquisiti in gran parte dai proprietari senza alcun merito, non essendo determinati dai loro investimenti, ma da pure rendite di posizione. Nell'intreccio sempre più perverso di economia di carta e di mattone queste valorizzazioni immobiliari sono state succhiate dal tessuto urbano e collocate nel circuito finanziario globalizzato. Le banche che hanno gonfiato i valori nella fase dell'euforia adesso pagano la crisi come sofferenza nei propri *assets* e fanno mancare il credito alle imprese. Ieri hanno sostenuto troppo la rendita e di conseguenza oggi soffocano la ripresa produttiva.

I sindaci, per sopperire ai deficit di infrastrutture e di bilanci, hanno inventato la “zecca immobiliare”, cioè stampano carta moneta assegnando ulteriori diritti edificatori in cambio degli oneri di concessione. Ma lo scambio è ineguale, perché le infrastrutture necessarie per i nuovi quartieri costano molto più degli oneri ricevuti e quindi aumentano il deficit e richiedono un nuovo intervento della zecca, in una spirale perversa e sempre più dannosa per l'interesse pubblico. Questa creazione di nuovi valori immobiliari prescinde dai criteri di adeguatezza, trasparenza e pianificazione, e viene legittimata solo dall'inconsapevolezza del dibattito pubblico circa le conseguenze fisiche ed economiche di tali decisioni.

La bolla immobiliare ha cambiato la geografia italiana, relegando chi ha redditi bassi nell'hinterland e costruendo un enorme pulviscolo edilizio attorno alle grandi città italiane. Anche in questo caso, è rivelatore il linguaggio: noi le chiamiamo ancora con i nomi storici – Roma, Milano, Palermo, Napoli – ma oggi que-



sti nomi si riferiscono a entità geografiche molto diverse, anzi a forme post-urbane. È un triste primato aver realizzato nell'ultimo ventennio i casi più gravi di *sprawl* in Europa. Sull'area vasta, inoltre, il deficit strutturale è diventato ancora più pesante a causa della difficoltà di servire con adeguate opere pubbliche il rapido esodo di popolazione. Anzi, la spesa pubblica ha aggravato il fenomeno finanziando soprattutto autostrade che favoriscono la dispersione urbanistica, producendo più traffico. È stata ignorata l'unica leva che poteva condensare, almeno in parte, il pulviscolo edilizio, ovvero la ristrutturazione delle vecchie ferrovie regionali, come hanno fatto i francesi con la RER (Réseau express régional) e i tedeschi con la S-Bahn Berlin. La realizzazione di una moderna rete ferroviaria regionale dovrebbe essere un programma prioritario e avere la stessa importanza che l'alta velocità ha avuto durante gli ultimi trenta anni. Le risorse necessarie possono essere reperite con la rimodulazione dell'elenco delle opere nella Legge obiettivo, la quale oggi quasi ignora le infrastrutture metropolitane su ferro.

L'insostenibile ascesa della rendita è la responsabile occulta di tanti problemi. Ad esempio, l'impoverimento del ceto medio dipende in gran parte dal boom immobiliare. Chi ha acquistato casa oggi subisce il doppio colpo dell'aumento del mutuo e dell'aumento dell'IMU (Imposta municipale unica). Trovare una casa in affitto significa spostarsi sempre più lontano dalla città, e ai giovani precari spesso viene negata la casa in affitto perché non danno garanzie di reddito. Abbiamo chiesto ai giovani di adeguarsi alla flessibilità e in cambio hanno trovato un mercato delle locazioni sempre più rigido. Anche negli assetti politici e istituzionali si fanno sentire gli effetti perversi della rendita: la Città metropolitana non è stata istituita perché avrebbe frenato la distribuzione di rendita che i piccoli Comuni si sono trovati a gestire intorno alle grandi città. C'è una ragione strutturale che ha impedito quell'in-

novazione istituzionale. Il peso degli interessi immobiliari, superiore rispetto a quello di qualsiasi altra regolazione pubblica, ha in qualche modo distorto anche la vita dei partiti, assegnando il potere ai notabili locali. Perfino i territori con tradizioni di buon governo sono stati influenzati dall'onda speculativa. I militanti di sinistra si sono trovati spesso di fronte al bivio se diventare come gli altri o essere irrilevanti nella scena politica. Ma forse il danno più grave è venuto dall'affermazione di un modello di sviluppo parassitario, perché i plusvalori della rendita sono di gran lunga superiori ai normali profitti industriali, senza neanche la difficoltà di organizzare un ciclo produttivo. L'acqua va dove trova la strada e le risorse disponibili sono attratte dagli usi speculativi a discapito degli usi produttivi.

Non bisogna, tuttavia, criminalizzare la rendita: è pur sempre l'espressione del valore di una città. A produrre l'effetto negativo è la cattiva ripartizione a favore dei proprietari, fenomeno tipicamente italiano, senza analogie in Europa. Se invece una quota consistente e adeguata tornasse al pubblico come investimento infrastrutturale, secondo la pianificazione comunale, la città diventerebbe più bella e quindi aumenterebbe la sua rendita. Da questo circuito virtuoso verrebbero vantaggi sia per la vita pubblica sia per le opportunità private. Si tratta quindi di scrivere nuove regole per la trasformazione urbana a favore della vita collettiva. In tale contesto si deve spingere l'imprenditoria ad abbandonare le pratiche speculative per dedicarsi solo alle innovazioni produttive. La crisi del ciclo rende necessario il ripensamento del modo di produzione dell'edilizia in Italia e non si può solo attendere, come pensa di fare l'*establishment*, che la crisi passi per ricominciare a fare tutto come prima.

L'urbanistica contrattata non poteva reggere alla potenza di fuoco dell'immobiliare alleato con la finanza. Non solo per la debolezza della politica, ma anche per la crisi delle strutture pubbliche, sem-

pre più impoverite di risorse e di professionalità. È stato come andare in guerra con la pistola ad acqua. Il controllo della qualità tecnica è stato sostituito da procedure sempre più pesanti, fino alla paralisi burocratica, mentre bisognerebbe fare esattamente l'opposto: alleggerire le procedure e restituire la regolazione a tecno-strutture pubbliche di prestigio e di alta professionalità. La rendita si governa con il sapere della rendita. La conoscenza pubblica del fenomeno è essenziale. Occorrono agenzie pubbliche che conoscano il mercato immobiliare meglio dei privati, che sappiano condizionarlo con la leva fiscale, con la programmazione e soprattutto facendo sapere ai cittadini come si alloca la ricchezza. Tra le migliori realizzazioni della Provincia di Roma c'è l'Osservatorio del mercato immobiliare, uno strumento molto efficace che fornisce dati precisi, molto utili per il fisco, per gli oneri concessori, per la pianificazione urbanistica. Per trasformare la città ci vuole anche l'ingegno sociale, non solo quello individuale o tecnico, come qualità dell'organizzazione civile. Da quando siamo entrati nella società della conoscenza costruiamo città più brutte. Il paradosso apparirà più evidente agli storici del futuro, che diranno: «crearono l'intelligenza di internet ma costruirono orribili pulviscoli edilizi intorno alle loro belle città».

La modernità novecentesca ha forse esagerato nella pretesa di razionalità. È stata l'età dell'urbanistica razionale. La post-modernità, invece, ha esagerato nel senso opposto con l'apologia della frantumazione, limitandosi a sovrapporre l'eclettismo delle archistar. Guardiamo al Nord-Est, ad esempio, che ha un tessuto produttivo molto legato al territorio, alla sua storia e al suo artigianato, ma dimostra di non curarlo affatto e anzi lo dilapida con un sciaguratissimo *sprawl*. Quando si pensa alla periferia romana – a questo territorio strappato dal traino di due cavalli imbizzarriti, quello dell'edilizia troppo pianificata e quello dell'edilizia troppo abusiva – ci si chiede se in futuro ci serviranno ancora i vecchi

arnesi della cassetta degli attrezzi o si dovranno invece inventare nuovi strumenti. La città dovrebbe essere un grande laboratorio di ricerca per sperimentare progetti, regole di qualità, pratiche di condivisione con i cittadini.

Un tempo il sapere della trasformazione era garantito da intellettuali organici – ce ne sono stati di grande valore tra gli urbanisti –, poi sono venuti i tecnici di staff – già un po' meno liberi – e alla fine tecnica e politica si sono separate nella reciproca indifferenza; il governo tecnico è stato l'esito emblematico di questo processo. Bisogna invece ricostruire una relazione profonda tra tecnica e politica. Alcuni elementi aiuterebbero, ad esempio la qualità e il prestigio dei tecnici che operano nelle strutture pubbliche, ma anche la libera ricerca universitaria impegnata organicamente sul laboratorio urbano, fuori dalle ristrettezze e dalle angustie dell'incarico professionale. E poi *équipes* di giovani ricercatori, architetti, economisti, archeologi, sociologi, disseminati nei quartieri a studiare, a progettare, a comunicare. L'innovazione è il risultato di due elementi: il salto cognitivo e la qualità della cittadinanza, e c'è bisogno soprattutto di questa innovazione sociale quando si trasforma la città esistente. Per l'espansione sarebbe ancora sufficiente la vecchia cultura della pianificazione. Oggi la città va ripensata, si tratta di inventare funzioni nuove e luoghi profondamente segnati dai vecchi usi. È quasi un gioco gestaltico che ci aiuta a vedere le cose in modo totalmente diverso, come immaginare un giardino pensile su un'autostrada urbana dismessa. Quest'invenzione funzionale, però, oggi è frenata dalla rigidità dell'offerta e procede a ondate, prima tutte case, poi tutti uffici, poi tutti ipermercati, adesso di nuovo case, e si ricomincia. Bisognerebbe invece diversificare la domanda di funzioni utilizzando le competenze, la concertazione, i concorsi di idee, la promozione internazionale. La capacità di reinventare i luoghi e la biodiversità delle funzioni sono oggi i caratteri che fanno ricca la città. La

vera identità delle città non è mai rivolta al passato, ma consiste proprio nello scoprire questi caratteri latenti della trasformazione urbana.

Infine, l'ingegno deve essere applicato all'organizzazione della vita collettiva. È incredibile il ritardo delle nostre città; siamo pieni di diavolerie tecnologiche a casa e in ufficio, ma nello spazio pubblico prevalgono sistemi obsoleti. Continuiamo a muoverci nel traffico come talpe in base a quello che abbiamo di fronte, mentre se conoscessimo in tempo reale che cosa succede in città si abbasserebbero i flussi di traffico. La città è anche un'enorme banca di dati che dovrebbero essere accessibili come i suoi luoghi. Si tratta di una conoscenza non solo utilizzata ma anche alimentata dai cittadini: è bastato che prendesse piede quel gioco in internet sulle vecchie foto di famiglia per ottenere un grande archivio di immagini sulla trasformazione urbana. Nei prossimi anni sarà decisivo questo software urbano – l'insieme di codici, di servizi, di modi d'uso dello spazio – e non è solo una sfida per i governi municipali, ma implica anche un salto cognitivo dell'ingegno sociale. Questo è possibile solo se i giovani entrano nel mondo del lavoro, nell'amministrazione pubblica, nella politica.

L'economia urbana può creare lavoro migliorando l'organizzazione della vita in città. Perché questa non rimanga una pia intenzione occorre una revisione critica delle politiche che abbiamo alle spalle. Ogni sindaco in questi venti anni ha raccontato una propria storia di sviluppo, dalla *new economy* alla classe creativa e al marketing urbano, ma in realtà le città hanno partecipato al declino della produttività del paese, spesso offrendo un rifugio alle imprese che si ritiravano dalla competizione internazionale non solo attraverso l'immobiliare ma anche con le pessime privatizzazioni nelle *utilities* che hanno rafforzato i monopoli nei telefoni, nell'energia, negli aeroporti. Sotto la retorica della competizione tra le città si è consumata in realtà una perdita di produttività. Sul

lato del consumo, invece, c'è stata la vera innovazione urbana di questi anni, non solo nella morfologia, con gli ipermercati, ma anche negli stili di vita con la *gentrification* dei quartieri industriali e soprattutto con le iniziative culturali. Proprio da questa innovazione dei consumi è scaturita quell'immagine suadente di diverse città che è stata poi raccontata dai sindaci come innovazione produttiva, in omaggio alla retorica del tempo.

Ora la crisi svela l'equivoco, e da un lato mette a nudo la debolezza dei sistemi produttivi urbani mentre dall'altro rallenta i consumi. Cade quindi l'illusione di creare ricchezza pattinando sull'onda della globalizzazione e dopo cinque anni di crisi mondiale siamo ormai nella fase della grande contrazione. Il circuito di produzione e consumo, che prima era fortemente esogeno, oggi deve diventare un po' più endogeno, la "via sussidiaria" di cui parla Giulio Sapelli. Non basta più affidarsi alle reti lunghe, ma occorre creare anche occasioni per una relazione stretta tra produzione e consumo all'interno della città, migliorando i servizi della città. L'agenda delle cose da fare su questo fronte è stata già scritta (la mobilità sostenibile, il recupero urbanistico, la riconversione ecologica degli edifici, il ciclo dei rifiuti, l'agricoltura periurbana di qualità, come anche la comunicazione digitale, la cura della persona, la scuola e l'educazione), e si dovrebbe passare a progetti più operativi.

Se questo non è un libro dei sogni implica però un ribaltamento della logica dei beni pubblici seguita nell'ultimo ventennio, ad esempio per i demani e le *utilities*. Nel vecchio paradigma esogeno questi beni dovevano essere venduti per rafforzare la concorrenza. Questo è stato l'obiettivo dominante, e ha portato a risultati modesti o controversi. Gli amministratori per venti anni si sono concentrati sugli assetti proprietari delle aziende e molto poco sulla qualità dei servizi, sui contenuti dei servizi. Nel nuovo paradigma endogeno questi beni dovrebbero essere utilizzati

proprio come nuove opportunità sia nella produzione che nel consumo. Invece di svendere una caserma a prezzi stracciati forse sarebbe meglio arricchire la città utilizzandola per case in affitto per i giovani, per atelier delle imprese innovative e per strutture del nuovo welfare. La *green economy* non è una retorica ma una politica industriale. Bisognerebbe partire dal rafforzamento delle aziende che da sempre si occupano di acqua, energia e trasporti. Di certo andrebbero rivoltate come un guanto, eliminando le inefficienze, ma si dovrebbe partire da quelle strutture per farne dei soggetti promotori di politiche di risparmio energetico e per la mobilità sostenibile. Anche nel settore privato bisognerebbe aiutare la crescita dei nuovi gestori di questi servizi di interesse urbano e infine incentivare tutte quelle imprese che nei vari settori mostrano una nuova sensibilità alla cura del territorio, partendo dalle buone pratiche esposte alla recente biennale di Venezia. Il balzo in avanti più difficile riguarda certamente la classe politica. È necessaria una nuova agenda di riformismo urbano per i prossimi anni, perché soltanto dalle città può ripartire una nuova fase di prosperità per il paese. La crescita dei convegni di Davos che non arriva mai perché si vorrebbe uscire dalla crisi applicando con maggiore determinazione proprio le ricette che l'hanno determinata. Lo sviluppo non verrà dai tagli alla cieca, uguali a quelli di prima ma con il nome nuovo di *spending review*. Da tanti anni si procede a sciabolate sui bilanci regionali e comunali, ma la spesa pubblica non è mai diminuita, si è solo diffuso il disordine nelle amministrazioni locali. C'è pericolo che i tagli diventino mentali, nel senso che a furia di cancellare si perda anche la voglia di immaginare nuove politiche. Da più parti si invocano decisioni urgenti e severe ma vi è poca riflessione su che cosa significa "decidere". Si dice anche che dobbiamo fare i compiti a casa, il che significa sostanzialmente che dobbiamo imparare il tedesco, che è una lingua concettuale. I tedeschi, infatti, per

dire “decisione” dispongono di due parole: la prima *Entscheidung*, nel suono richiama il sibilo di una spada che taglia; la seconda *Entschlossenheit*, sia nel significato sia nel tono indica il fruscio di un velo che cade. Quest’ultima è una decisione che fa venire alla luce una risorsa originaria troppo a lungo dimenticata, una decisione generativa di nuova vita a partire da un’eredità ricevuta. È la politica della città. La macroeconomia propone ormai solo decisioni che tagliano. L’economia urbana è il campo di questa decisione generativa. Per uscire dalla crisi l’Italia deve giocare la carta nascosta delle sue città.



## Eugenio Arbizzani

### Le città tra innovazione e rendita

Le sfide della stagione attuale, difficile oggi come non mai dal dopoguerra, pongono alla comunità l'imperativo di una maggiore efficienza della spesa corrente. Ciò appare in tutta la sua drammaticità per un settore, quello dell'ambiente costruito, che si trova dinanzi a una svolta, non essendo più in grado di sopportare il trend di produzione di nuove costruzioni, e pur tuttavia nella assoluta necessità di adeguare il proprio patrimonio esistente verso un livello di sostenibilità energetica e ambientale molto differente da quanto presenti la situazione attuale.

Nella trasformazione delle città la visione del progettista può avere due approcci differenti: l'autonomo atto ideativo come elemento fondativo della creazione di valore, oppure l'approccio analitico e sistemico per la definizione di soluzioni specifiche a definite opportunità poste.

Nel 1924 Ludwig Mies van der Rohe scriveva: «(...) Non sono le forme architettoniche che ci fanno sembrare le costruzioni del passato così ricche di significato, bensì il fatto che i templi antichi, le basiliche romane, come pure le cattedrali medievali, non sono l'opera di singole personalità, ma la creazione di tutta un'epoca. Chi di fronte a simili architetture chiede il nome del costruttore, e che cosa importa la sua casuale personalità? Queste architetture sono per loro natura assolutamente impersonali. Esse sono pura espressione della volontà di un'epoca. E proprio in ciò sta il loro significato più profondo (...)».

A distanza di un secolo diverse epoche si sono alternate, nelle

**Eugenio Arbizzani** insegna Tecnologia dell'architettura all'Università di Roma "Sapienza".

quali la capacità ideativa di creare valore per la città ha potuto contare su committenti illuminati o piuttosto su amministrazioni in grado di indirizzare gli sforzi collettivi e individuali verso fini sociali.

La realtà del nostro paese e in gran parte del contesto europeo è molto lontana dai meccanismi che a livello planetario stanno caratterizzando l'evoluzione urbana. Dobbiamo fronteggiare le drammatiche sfide che i processi di sviluppo delle megalopoli pongono alle culture in frenetica espansione; le nostre città metropolitane e la grande tradizione delle città provinciali, pure se in parte offese e degradate, ci offrono l'opportunità ancora una volta di riprendere in mano i processi di valorizzazione sociale oltre che produttiva del nostro vivere collettivo.

L'innovazione delle città si concretizza quando si riescono a mobilitare risorse, a mettere in movimento risorse pubbliche di trasformazione e risorse private di investimento. I nuovi progetti di crescita e sviluppo urbano devono invertire il processo di espansione casuale. Per far questo si offrono tre filoni strategici per il recupero di attrattività delle nostre città. Da una parte devono essere orientati verso la realizzazione di infrastrutture per la mobilità, dall'altra incentrarsi sul riuso di aree e contenitori, infine programmare un nuovo piano di manutenzione straordinaria dei nuclei urbani.

## **Mobilità**

Le infrastrutture per la mobilità velocizzano e fluidificano i collegamenti infra e intermetropolitani e contribuiscono al contenimento dei fenomeni inquinanti. Le infrastrutture per la mobilità servono anche per contrastare l'espansione casuale verso le aree non urbanizzate, coagulando i flussi sociali ed economici e favorendo la scelta di concentrare risorse nei centri minori che

circondano le città, dotandoli di luoghi riconoscibili, valorizzando quelli esistenti, offrendo opportunità di fruire di servizi alla persona in grado di rendere nuovamente attrattivo il vivere in centri urbani minori.

Enfatizzare il senso di continuità attraverso collegamenti rapidi alle città principali significa anche rendere facilmente raggiungibili questi centri da parte di chi abita nelle città, spingendoli a frequentare i centri periurbani per la presenza di punti di eccellenza specifici: musei, teatri, parchi urbani, ma anche centri commerciali, distretti tecnologici. Lo sviluppo di nuclei urbani policentrici attrattivi consente di contrastare la dispersione edilizia.

Le infrastrutture per la mobilità sono un investimento che le amministrazioni metropolitane devono avere il coraggio di affrontare per cogliere la sfida della competizione fra territori. La infrastrutturazione per la mobilità può avvenire, anche con limitate risorse pubbliche, attraverso un rinnovato patto con gli investitori privati, responsabilizzandosi a rendere i processi attuativi e approvativi certi e contenuti entro tempi congruenti con i programmi economico-finanziari, e anche assumendo rischi controllati sul ritorno economico degli investimenti nel tempo: maggiori saranno gli sforzi congiunti, più ampie saranno le possibilità di successo per entrambi.

## Riuso e riurbanizzazione

I progetti per il riuso di aree già urbanizzate e contenitori esistenti sono fortemente dipendenti dalle condizioni di fattibilità date dagli strumenti urbanistici e dai vincoli degli enti tutori, oltre che dalle valorizzazioni economiche di partenza. Una chiara distinzione fra aree dismesse e siti inquinati, ovvero aree che necessitano di bonifiche preventivamente alle riqualificazioni è indispensabile per verificare il peso di costi indotti che a oggi paiono spesso

insopportabili. Anche in questo caso norme molto più rigide che in altri paesi comunitari si accompagnano a fenomeni diffusi di elusione o di evasione spesso incontrollati o incontrollabili. Il capitale privato non si mobilita senza avere ragionevolmente considerato le opportunità di ritorno degli investimenti sulla base di valutazioni certe sui costi da sostenere.

Riutilizzare quando possibile, massimizzando il recupero dell'esistente, ma distinguendo ciò che va preservato come monumento e icona del passato da quanto può essere più liberamente reinventato a nuovi usi, nuovi significati, dove passato e futuro possano essere ricompresi in un progetto coniugato al presente. Il nostro paese è ancora troppo schiavo della propria enorme eredità culturale, e questa condizione lo sta relegando a inerme spettatore della rovina del proprio patrimonio diffuso: caserme che non possono essere toccate, aree dismesse che non consentono densificazioni utili, corti rurali che progressivamente si sgretolano invece che essere riutilizzate attraverso progetti intelligenti di riuso a fianco di nuovi insediamenti frammentari che provocano danni ben maggiori al paesaggio della campagna.

Sta alla pubblica amministrazione avviare una nuova stagione nella quale si riesca a liberare da ideologie che per troppo tempo hanno rifiutato la logica della rendita da investimento, indipendentemente da valutazioni sui valori aggiunti realizzabili per la collettività.

Occorre che il pubblico riprenda il suo ruolo di promotore, la sua capacità progettuale di sollecitazione del capitale privato, non subendo in posizione di difesa le iniziative scoordinate della moltitudine dei soggetti economici, ma indirizzandone le energie, governando i processi e utilizzando gli investimenti privati come capitale di trasformazione, legittimandone anche l'attesa di profitto sul capitale investito troppo spesso negata anche dalla cultura della sinistra riformista.

## Manutenzione

Il progetto complesso può portare significativi apporti a un grande programma di manutenzione straordinaria delle città. In questi anni infatti la progressiva riduzione delle risorse ha penalizzato fortemente gli investimenti manutentivi sul territorio: reti di urbanizzazioni primarie, efficientamento energetico degli edifici e delle infrastrutture, miglioramento delle prestazioni sismiche degli immobili rappresentano sfide dirimenti per la possibilità di riportare le nostre città a livelli competitivi e per contribuire alla ripresa dell'economia. Un grande programma nazionale in grado di mobilitare risorse private, diffuse e provenienti da operatori professionali, può essere progettato dal pubblico e incentivato con meccanismi simili a quelli già adottati per il risparmio energetico e le ristrutturazioni.

Un programma di questa portata potrebbe coinvolgere risorse progettuali fortemente innovative indirizzandosi verso progetti integrati per la riqualificazione di porzioni di territorio, e coinvolgendo le amministrazioni comunali nella razionalizzazione delle proprie spese correnti. Progetti integrati di *revamping* delle reti di illuminazione pubblica, di riqualificazione strutturale ed energetica degli edifici scolastici, di adeguamento delle reti stradali e degli immobili cimiteriali potrebbero essere sviluppati apportando risparmi sui costi correnti e recuperando gli investimenti mediante programmi di gestione pluriennali. Occorre mobilitare risorse progettuali e di ricerca e sviluppo, utilizzando ogni forma di incentivazione, dai programmi comunitari (vedremo cosa verrà fuori dai bandi *smart cities* in corso) a nuove forme di finanziamento nazionale per lo sviluppo sostenibile che superino obsoleti modelli di sostegno alle imprese.

Sul tavolo ci sono dunque cinque questioni fondative per una rinascita delle città in armonia con le esigenze di sostenibilità: la

riduzione dei consumi, la gestione dei rifiuti, il risparmio di risorse idriche, la diffusione dei trasporti pubblici e la manutenzione delle città. A queste si affianca la necessità non più prorogabile di attivare realmente un programma nazionale di *housing* sociale, considerando il diritto di tutti all'accesso alla casa come un bene transitorio e come un servizio alla persona, pubblico seppure erogato da soggetti misti pubblico-privati.

Sono tutte sfide per un rinnovato patto fra pubblico e privato; gli strumenti normativi esistono, deve crescere una cultura pubblica, anche tecnica, che riesca a controllare i meccanismi di processo e a gestire le azioni di concerto per garantire i risultati attesi.

### Conflitto tra pubblico e privato

Riqualificazione piuttosto che sostituzione, dismissione al posto di nuova edificazione, riuso per ridensificare, non possono essere ricette aprioristiche; e anche gli slogan “a consumo zero di territorio” o “a impatto zero sull'ambiente” rischiano di assumere il connotato di alibi dietro cui celare l'incapacità di decidere da parte di chi abbia – a ogni livello – la responsabilità di produrre atti “progettuali” che vanno a incidere sul nostro ambiente costruito. L'assunto che “l'urbanistica non può risolvere i problemi del sistema produttivo” sulla bocca di un amministratore pubblico appare in tutta la sua miopia, poiché l'impovertimento di un settore produttivo può derivare anche in maniera significativa da scelte – o più spesso non scelte – sulla qualità delle infrastrutture che innervano il territorio, o sulla disponibilità a modificare destinazioni d'uso in cambio di nuovi servizi, o ancora a valutare proposte di valorizzazione di aree e comparti edilizi che possano innescare processi di miglioramento della qualità della vita.

Tutti gli studi condotti sullo sviluppo dei paesi più avanzati evidenziano trend di crescita dei fenomeni di inurbamento delle

città e allo stesso tempo, nei casi di maggiore successo, questi fenomeni sono accompagnati da miglioramenti delle condizioni di vita degli abitanti e da caratteri di efficientamento dei sistemi ambientali interessati. La qualità della pianificazione e del progetto sul costruito sono parte centrale di questo dibattito, ma a oggi il sapere dell'architettura e dell'urbanistica non sembra in grado di incidere sulla qualità della città, maggiormente influenzata dalle scelte economiche e finanziarie, dalle rapide mutazioni dei sistemi industriali, e da fenomeni sociali i cui contorni non sono più compiutamente leggibili dal pianificatore o dall'architetto in termini di traduzione propositiva. Alla visione di città pianificata si è sostituita la strumentazione dell'urbanistica contrattata, ma la città e il territorio sono sfuggiti a logiche di raziocinio normativo. Occorre che il progetto si riappropri della propria capacità di ascolto, abbandoni il mito dell'autoreferenzialità e si faccia promotore dell'interpretazione dei bisogni reali, attraverso una rinnovata pulsione al lavoro di squadra, alla composizione fertile degli apporti di ciascuno.

Il pubblico committente gioca un ruolo determinante in questa partita, a esso spetta governare il processo attuativo, alla sua responsabilità deve essere fatta risalire la capacità di una maggiore efficienza dell'uso delle risorse, in un rapporto di conflitto produttivo con le altre componenti. Conflitto perché ogni soggetto è portatore di propri interessi necessariamente confliggenti fra loro; sta al committente ricercare la strumentazione utile per gestire il conflitto e per volgere a proprio vantaggio le interlocuzioni di volta in volta intraprese con i soggetti normatori e di controllo, i professionisti incaricati, le imprese, i soggetti gestori.

Il quadro normativo sui lavori pubblici ha subito sostanziali modificazioni dagli inizi degli anni Novanta fino a oggi, in un processo di innovazione faticoso, segnato da sperimentazioni negative e da congiunture economiche a cicli alterni, che ne hanno fortemente

influenzato gli orientamenti. Il processo di progressiva integrazione comunitaria ha finalmente prodotto un quadro che appare oggi più equilibrato e sostanzialmente in linea con quanto richiesto per dare maggiore efficienza alla spesa pubblica.

Ma in un periodo di crisi di questa gravità appaiono sempre più evidenti le mancanze di un sistema normativo che tende a privilegiare gli aspetti di conformità (aderenza alle forme), piuttosto che orientarsi alla efficacia dei risultati. La sempre minore disponibilità di risorse economiche spinge ogni operatore a massimizzare il proprio beneficio contingente, perdendo spesso di vista l'obiettivo finale; lo spauracchio della regolarità normativa e del risparmio economico diviene alibi per adottare comportamenti che non riguardano la qualità degli interventi lungo tutto il ciclo di vita utile. La "legislazione di sospetto" caratteristica del nostro paese è stata declinata sui principi comunitari in modo tale da realizzare uno strumentario normativo attento soprattutto alla rendicontazione delle modalità e non alla verifica dei risultati. Inoltre essa risulta oggi in parte inadeguata a contrastare fenomeni patologici che si stanno manifestando con carattere di invasività nella realizzazione dei programmi di opere pubbliche, anche nelle aree fino a oggi non toccate da problemi di infiltrazione criminale negli appalti e di gestione dolosa delle risorse produttive in cantiere.

L'analisi del rapporto fra procedura e qualità del progetto realizzato deve andare allora nella direzione di riconoscere la necessità di una maggiore attenzione agli aspetti di efficacia delle decisioni, riconoscendo alla committenza pubblica una maggiore libertà di negoziazione, e ponendo al contempo in essere una strumentazione informativa in grado di verificare a posteriori i risultati ottenuti, coniugandoli con sistemi premiali verso i soggetti virtuosi e penalizzanti verso quei soggetti che hanno dato dimostrazione di incapacità o peggio di comportamenti dolosi verso l'interesse pubblico.



## Semplificazione

In un tempo che appare oggi definitivamente passato, durante il mito della panacea del federalismo, sono state compiute scelte scellerate, si sono lasciate a livello centrale la programmazione e la gestione delle risorse pubbliche da distribuire sul territorio e invece si è demandata al livello regionale e finanche locale la definizione delle normative di riferimento, giacché oggi per progettare in Piemonte piuttosto che nella Regione Lazio serve uno studio approfondito del sistema normativo di volta in volta vigente, o meglio un “interprete del linguaggio locale”. Quando proponiamo programmi e sistemi costruttivi per *housing* sociale non siamo in grado di riferire standard edilizi e valori economici omogenei, perché ogni ambito territoriale si è costruito i propri standard e i propri termini tecnici. Ma ancor di più questa babele normativa ha generato professionalità di specialisti in grado di interpretare le volontà, spesso non formalmente espresse, da parte di enti regionali, o provinciali o da enti tutori: del paesaggio, dei beni culturali e ambientali, dell’igiene pubblica, della sicurezza al fuoco. Dobbiamo incaricare specialisti di una determinata procedura approvativa perché depositari di saperi “non espliciti”. Non possiamo lamentarci se nessun investitore europeo, né tantomeno internazionale, ambisce a sviluppare investimenti nel nostro paese, dove niente è dato per certo ed è posto in termini chiari e lineari, né procedure, né tempi, né soggetti coinvolti. Credo che occorra un grande piano di unificazione e di semplificazione normativa, che riporti al livello centrale la normativa di indirizzo generale, che riunifichi il linguaggio tecnico e renda commisurabili le diverse declinazioni decentrate. Dove sia certo che ove non esiste un vincolo specifico, lì vi è libertà di movimento, ma soprattutto dove ogni vincolo sia posto in termini univoci e non conflittuali con altri vincoli. Dove infine non sia più necessario sottostare alla

interpretazione personale di un singolo o al più di un determinato ufficio.

In conclusione la politica per le città, prima ancora che la tecnica urbanistica, può contribuire a ridurre l'impatto ambientale delle sue attività e a migliorare, con la qualità dell'ambiente urbano, la vita dei propri abitanti. Il progetto, coerentemente con il programma urbanistico, non può essere visto come un atto creativo personale, ma come il portato di una complessa analisi di bisogni, requisiti, risorse e vincoli posti.

**Lorenzo Bellicini**

## **Costruzioni, immobiliare e città tra rendita urbana e rendita di procedura: la difficile innovazione del paese**

Ho preparato un intervento diviso in quattro parti. Sono quattro parti molto brevi. La prima riguarda l'economia. Stiamo parlando di città. Mi si chiede di parlare di costruzioni, di immobiliare, di rendita fondiaria. Va detto, però, in primo luogo, che qualsiasi attività, qualsiasi settore, qualsiasi comparto, si trova "con una cappa sulla testa", la cappa della difficile situazione economica-finanziaria generale. Dobbiamo quindi cercare di fissare alcune questioni introduttive di contesto che stanno alla base della crisi e sono esogene al settore delle costruzioni. Nella seconda parte proverò a descrivere i cicli delle costruzioni e dell'immobiliare. Parlerò di rendita immobiliare, presentando gli esiti di una ricerca del 2007 sulla rendita urbana. Alcuni dati mi sembrano interessanti per la nostra riflessione. Poi parlerò di ciclo espansivo e di ciclo recessivo. Il tema chiave oggi è quello della "riduzione" dei potenziali di mercato. Nella terza parte affiancherò al tema della "riduzione" quello della "riconfigurazione" del mercato. Il mercato delle costruzioni e quello immobiliare durante la crisi si sono già profondamente riconfigurati. Potremmo dire è cambiata la forma del mercato. Il problema che abbiamo di fronte è che in tutta la filiera delle costruzioni, da monte a valle, non c'è un attore in grado di guidare il processo di riconfigurazione. Per non dire

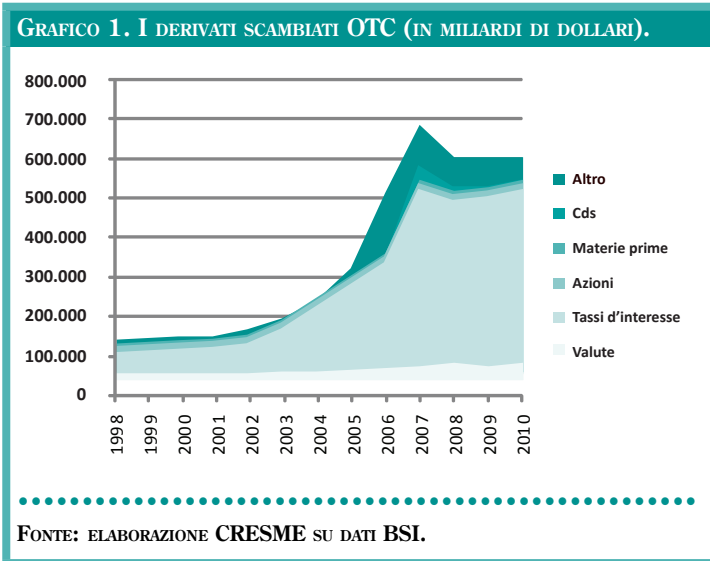
**Lorenzo Bellicini**, esperto di economia delle costruzioni e di trasformazioni urbane e territoriali, è amministratore delegato di CRESME Ricerche.

di peggio, vale a dire che la filiera non è in grado di cogliere il processo di riconfigurazione e innovazione, perché gli attori della filiera sono abituati a fare solo “quello che facevano prima” e non sanno cambiare. Infine chiuderò descrivendo un altro tipo di rendita che, forse, differenzia il nostro paese da altri paesi molto più di quanto non faccia la rendita fondiaria. Mi aiuterò, nell’esposizione, con alcune slide di sintesi.

### **La più grande attività degli anni Duemila: la speculazione finanziaria**

Il Grafico 1 mostra dimensione e crescita del principale protagonista dell’economia mondiale del primo decennio del XXI secolo: gli strumenti finanziari denominati “derivati”. Gli esperti di finanza ci dicono che i derivati hanno alla base un algoritmo che rappresenta la grande invenzione finanziaria del XXI secolo.<sup>1</sup> Sappiamo ormai molto su questi strumenti. Qui si vuole solo ricordare che i derivati “over the counter”, i contratti stipulati privatamente, quindi fuori dal sistema di regolazione ufficiale, valevano secondo la Banca internazionale dei regolamenti 600.000 miliardi di dollari nel 2010 e 650.000 nel 2011. Sappiamo da tempo che la finanza è la più grande attività economica del pianeta, ma negli anni Duemila i derivati, grazie alla abnorme crescita della leva finanziaria, ne sono stati “la bacchetta magica”. Tanto per avere un’idea delle dimensioni del fenomeno: il PIL mondiale è dieci volte più piccolo dell’ammontare dei derivati; un tasso di intermediazione annuale pari all’1%, valeva, nel 2011, 6500 miliardi di dollari, che sostanzialmente è poco distante dalla metà del PIL degli Stati Uniti. Ancora chi si occupa di finanza ci dice che 250.000 miliardi di questi derivati diffusi su scala mondiale sono gestiti da otto banche. La questione che si vuole evidenziare riguarda invece la grande virata finanziaria che ha registrato l’economia mon-

diale negli anni Duemila. Giovanni Arrighi ha sostenuto che nella storia del capitalismo ogni volta che si è manifestato un grande cambiamento nei “cicli sistemici di accumulazione”, come li chiama lui, si è assistito, nell’ambito dei processi economici, a un eccezionale spostamento delle risorse dalle attività commerciali e produttive a quelle finanziarie.



Il denaro reinvestito in denaro. In sostanza nelle fasi finali dei cicli sistemici di accumulazione, che presuppongono un cambiamento della leadership dell’economia mondiale del periodo, e che sanciscono un salto di scala nel modello capitalistico da una fase sistemica a un’altra, la finanza diventa rifugio e occasione di speculazione per il sistema entrato in crisi. Finanza, e immobiliare, possiamo aggiungere. Queste fasi comportano poi forti

rischi speculativi e lo scoppio delle bolle conseguenti. La crisi del “secolo dei genovesi”, che va per Arrighi dal 1340 al 1560, a vantaggio del “secolo d’oro degli olandesi” (1560-1740), è solo uno degli esempi che potremmo fare a questo proposito. Oggi l’effetto sulla crisi della partita finanziaria in atto è serio e importante. Basterebbe solo dire che ci sono investitori che hanno investito in alcune tipologie di derivati, i *credit default swaps*, che un economista americano ha così descritto: «Grazie ai CDS è come se io investissi dei soldi sull’incendio della casa di un altro; se la sua casa brucia io guadagno». Ma le scommesse sono su ogni aspetto dell’attività economica, e in particolare sui tassi d’interesse e sulle monete. In questo momento, in sostanza, è in atto una guerra finanziaria, nella quale alcuni attori cercano di difendersi mentre altri spingono perché avvengano i fallimenti. In sostanza è in atto una partita che si gioca sopra le nostre teste.

### Un paese che non sa più crescere

In termini generali, l’Italia, mentre ha saputo vincere la competizione internazionale degli anni Settanta, rispondendo alla “scomposizione semplice” dei cicli produttivi, attraverso il sistema della piccola impresa e a quella eccezionale invenzione di processo che sono stati i distretti produttivi, e grazie alla combinazione di innovazione e flessibilità che ne è derivata, non è stata, e non è in questo momento, in grado di vincere la sfida competitiva degli anni Duemila. Una sfida fatta di organizzazione, tecnologia e aumento della qualità totale dei fattori. Organizzazione, sistema, dimensione, innovazione tecnologica, ricerca sono gli indici della competitività. Il nostro paese su questi piani non vince. Tanto è vero che se analizziamo la dinamica del Prodotto interno lordo italiano negli ultimi quarant’anni, negli anni Duemila, non solo risultiamo perdenti nel confronto con gli altri paesi (una delle peg-

giori performance di crescita mondiali), ma anche nel confronto con la nostra storia. E lo dicono nel modo più chiaro i numeri: negli anni Settanta il PIL italiano è cresciuto del 38% in dieci anni, negli anni Ottanta del 24%, negli anni Novanta del 16%, nel primo decennio degli anni Duemila, prima della grande recessione, sostanzialmente non siamo cresciuti.

Dobbiamo inoltre considerare il fatto che, negli anni Duemila, il nostro paese ha vissuto il più grande boom demografico della sua storia. Quando parliamo di consumo del suolo non possiamo non tener conto che a fianco del pesante consumo di suolo degli anni Duemila vi è stato un incremento del 7% della popolazione del paese in dieci anni. Si è avuto un incremento di 400.000 unità all'anno. Ben più alta di quella degli anni Sessanta quando erano 350.000. Che la nuova popolazione sia straniera e non italiana è un'altra questione. Si tratta di residenti: risiedono qui, abitano qui, consumano qui. La fortissima crescita demografica va tenuta in considerazione e valutata quando si prende in esame la questione insediativa. Se si parla di città, bisogna parlare anche di flussi di persone: dove vanno, cosa fanno, dove risiedono. Potremmo così vedere, ad esempio, che l'eccezionale flusso demografico ha spaccato in due il paese. Gli immigrati non sono andati dappertutto, si sono concentrati nel Centro-Nord del paese, nelle aree economicamente più dinamiche e la pressione demografica è stata particolarmente pesante sui sistemi metropolitani. Le aree in cui si è registrato il maggior consumo di suolo. Il problema del consumo del suolo è importante per il nostro paese. Certamente abbiamo consumato troppo suolo ma non possiamo non metterlo in relazione con le dinamiche in atto.

Così come dobbiamo mettere in relazione la bassa crescita del Prodotto interno lordo del nostro paese con la crescita demografica. Il risultato è che il PIL pro capite degli italiani diminuisce. Il problema non è solo che il paese non cresce ma che addirittura

arretra. La Tabella 1 mostra, negli anni Duemila, la variazione del Prodotto interno lordo pro capite in alcune economie avanzate. L'ultima colonna mostra come tra il 2012 e il 2000 solo l'Italia sia stata caratterizzata da una riduzione del PIL pro capite del 4,4%. Siamo tornati indietro, siamo più poveri di prima.

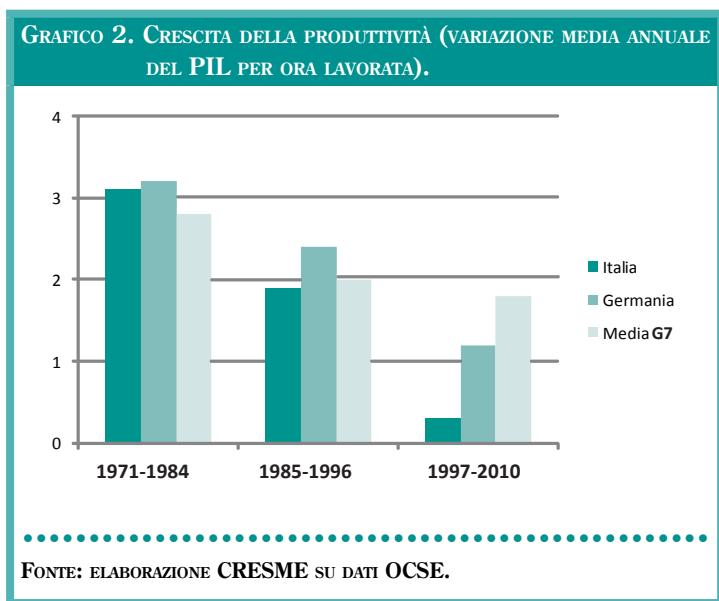
<b>TABELLA 1. TASSI DI VARIAZIONE DEL PIL PRO CAPITE ITALIANO COMPARATO CON ALCUNI COMPETITORS (2000-12).</b>			
	2007-2000	2012-2007	2012-2000
Italia	5,1%	-9,0%	-4,4%
Danimarca	9,4%	-6,1%	2,7%
Spagna	14,5%	-8,0%	5,4%
Francia	8,1%	-1,6%	6,4%
Norvegia	11,8%	-3,9%	7,4%
Giappone	9,5%	-0,8%	8,6%
Belgio	10,6%	-1,8%	8,6%
USA	10,1%	-1,2%	8,7%
Paesi Bassi	11,5%	-1,7%	9,7%
Canada	11,0%	-0,5%	10,5%
UK	18,1%	-5,3%	11,9%
Germania	10,4%	3,6%	14,3%
Austria	12,8%	2,0%	15,1%
Svezia	19,2%	1,5%	21,0%

**Fonte: CRESME/SIMCO (SISTEMA INFORMATIVO MONDIALE SUL SETTORE DELLE COSTRUZIONI).**



Tutti crescono, chi meno, come la Danimarca solo del 2,7%, o la martoriata Spagna del 5,4%. Certo la Spagna partiva da una situazione meno favorevole della nostra, ma nel 2012 gli spagnoli, nella crisi, sono diventati più ricchi rispetto a prima. Colpisce anche il fatto che il PIL pro capite della Svezia sia cresciuto del 21%. Si dice che il sistema italiano paghi il peso del debito, la troppa dipendenza dalla spesa pubblica, il 50% del PIL, peccato che in Svezia la spesa pubblica sia ancora superiore. Il problema, forse, non è tanto la dimensione della spesa pubblica quanto la qualità della spesa pubblica. Che cosa facciamo noi con una spesa pubblica così importante? L'Italia ha un problema di capacità competitiva e di produttività che non riguarda solo il pubblico. Se analizziamo la produttività del sistema economico italiano dagli anni Settanta a oggi, sulla base dei dati OCSE, confrontandola con la Germania e con l'insieme dei paesi del G7, emerge con forza la perdita di capacità competitiva. Nel periodo che va dal 1971 fino al 1984, in quindici anni, la produttività italiana era come quella tedesca e migliore della media dei paesi del G7. Nel decennio che va dal 1985 sino al 1996 l'Italia cominciava a perdere qualche colpo rispetto alla Germania, ma rispetto alla media dei paesi del G7 la perdita di produttività era ancora contenuta. Tra il 1997 e il 2010 invece la produttività del nostro paese non reggeva la competizione con la Germania e con la media dei paesi del G7. Vi sono altri indicatori del ritardo che potremmo citare, ad esempio la spesa in ricerca e sviluppo che è molto bassa se paragonata a quella degli altri paesi (solo il 14,6% della popolazione italiana con più di 24 anni è laureato, mentre in Finlandia la percentuale è del 37%, nel Regno Unito del 33,5%, in Spagna del 30%, in Francia del 28,3%, in Germania del 26,3%), mentre negli anni Settanta eravamo il secondo paese europeo in termini di laureati. Dobbiamo allora chiederci come possiamo essere competitivi visto che alle economie avanzate la specializzazione internazionale del lavoro assegna il

ruolo di propulsori dell'innovazione tecnologica e la produzione di beni di qualità.



## Iperboom e ipercrisi per le costruzioni e l'immobiliare

Nel frattempo, mentre l'economia andava così male, anche prima della crisi, il settore delle costruzioni e l'immobiliare dal 1998 al 2007 letteralmente decollavano. Dal 1996 al 2007 gli investimenti in costruzioni sono cresciuti; sono stati dodici anni di crescita: nella storia del nostro paese non si è mai investito così tanto nelle costruzioni; è cresciuta la nuova costruzione residenziale non residenziale, sono cresciute le opere del genio civile (sino al 2005), ha tenuto la riqualificazione. L'economia italiana che fatica a com-

petere sul piano internazionale si è richiusa all'interno, diversificando nell'edilizia e nelle infrastrutture. È però l'immobiliare che guida la crescita. Il valore del prodotto edilizio è cresciuto velocemente. Del resto quale altro settore dell'economia ha dato redditività come quello dell'immobiliare negli anni Duemila in Italia? Nessun altro. Qual è la principale figura imprenditoriale emersa negli anni Duemila, se non l'immobiliarista? E chi sono gli immobiliaristi, chi sono stati gli investitori immobiliari?

La risposta è semplice: tutti. Le famiglie italiane, i promotori immobiliari, la criminalità, le banche, gli enti locali (che avevano bisogno nella crisi di risorse come gli oneri di costruzione e di urbanizzazione). Tutti hanno investito nell'immobiliare. La storia del mercato immobiliare del nostro paese dal 1958, nei cinque cicli che l'hanno caratterizzato sino a oggi, descrive meglio di ogni altra cosa il boom che è stato vissuto e la successiva crisi. Il ciclo 1996-2012 è un ciclo eccezionale nella storia immobiliare italiana, anche rispetto all'eccezionale ciclo di prezzo del periodo 1986-96. Il valore delle case è una parte importante della ricchezza degli italiani. La ricchezza delle famiglie italiane, che ci colloca ai primi posti nel mondo, è basata per il 65% sul valore immobiliare residenziale. Tutta l'economia italiana è legata al valore della casa e al prezzo di quello che viene collocato sul mercato. Dal 1996 al 2006 il mercato immobiliare è cresciuto toccando picchi di compravendite e di prezzo (2007) quasi fuori scala rispetto al passato. Ma la correzione del mercato che si è avviata nel 2007 e si è aggravata nel 2008 e nel 2009, per stabilizzarsi nel 2010 e nel 2011, con il 2012 è entrata in una nuova fase di caduta. Il problema è che, con il 2012, siamo entrati in una fase nuova. La nuova crisi finanziaria e la nuova recessione, le manovre di contenimento del debito, l'aumento della tassazione, la crisi di liquidità e di credito hanno fatto sì che il mercato si bloccasse. Con una nuova flessione delle compravendite del 20% siamo entrati in una vera crisi. Se si proiet-

ta questo -20% dei primi sei mesi dell'anno su tutto l'anno si può notare che la caduta rispetto al picco toccato nel 2006-07 è stata fortissima, -42% per le compravendite. Ma rispetto alla storia la caduta ci colloca non troppo distanti dai valori medi degli ultimi cicli, mentre in termini di prezzo siamo molto vicini ai picchi massimi del ciclo precedente. Se analizziamo i dati del settore delle costruzioni notiamo che gli investimenti nel 2012 sono scesi del 30% rispetto al 2006; si è invece registrato il -51% per le nuove costruzioni residenziali, -40% nelle costruzioni non residenziali (ma rispetto al picco 2003-02 siamo a -70%), -30% sulle opere del genio civile. Abbiamo attraversato un ciclo espansivo eccezionale e una frenata altrettanto eccezionale, che ci ha collocati, nel suo picco di caduta, sui livelli minimi dei cicli precedenti, e che fa ancor più male perché successiva a una fase espansiva di dimensioni eccezionali.

Nell'analizzare la fase espansiva del mercato immobiliare residenziale, dobbiamo sottolineare l'importanza del mercato della sostituzione. Le famiglie italiane hanno dato il via a un mercato in cui si vendeva la vecchia proprietà per comprarne una nuova di migliore qualità. La storia demografica del nostro paese e il recente boom dell'immigrazione hanno alimentato una super crescita di nuove famiglie negli anni Duemila e della conseguente domanda abitativa primaria. Questa domanda grazie al credito facile si è rivelata solvibile per tutta la fase espansiva del ciclo. Quello che si è avviato, integrato dagli investimenti speculativi, è stato un ascensore sociale che consentiva alle diverse fasce di domanda di salire ai piani superiori. La crisi ha bloccato la domanda di sostituzione (polarizzazione di prezzi tra prodotto di qualità e prodotto inferiore, ampie fasce della domanda primaria penalizzate dalla recessione e dal credito, crollo della domanda di investimento) e oggi al piano terra dell'ascensore si sta accumulando domanda, mentre quantità significative di offerta non tro-

vano collocazione sul mercato. La crisi ha solo rallentato i flussi di immigrazione, e la formazione di nuove famiglie italiane, pur più contenuta, continua. La domanda primaria si accumula ma non è in grado di accedere all'offerta, e l'ascensore si muove molto meno di prima. La crisi è pesante non solo perché le banche non danno i soldi ma soprattutto perché cadono le richieste (nel 2012 il 45% in meno del 2011). La crisi seleziona, non tocca le fasce d'età della popolazione allo stesso modo: come dimostrano i dati della Banca d'Italia chi sta tra i 55 e i 64 anni d'età regge meglio la crisi, che colpisce soprattutto i giovani. Colpisce la fascia della domanda primaria.

Forse sta cambiando una parte del modello socio-economico che ha fatto l'Italia dei nostri tempi. Infatti, se usiamo la casa come indicatore di quello che è successo storicamente dal secondo dopoguerra nello scenario socio-economico del nostro paese – se ricostruiamo la storia delle compravendite, della capacità di risparmio, dei prezzi delle abitazioni, dei canoni di locazione, del reddito netto delle famiglie – notiamo come, sino alla metà degli anni Novanta, il reddito delle famiglie italiane è stato tale per cui gli italiani hanno potuto comprare casa grazie al risparmio e agli aiuti familiari, senza bisogno delle banche. I dati della Banca d'Italia del 1995, che confrontano l'indebitamento delle famiglie italiane con quello degli altri paesi, sono sorprendenti: le famiglie italiane sono molto poco indebitate con le banche per l'acquisto delle loro case, che di contro rappresentano una parte importante della loro ricchezza. Nel ciclo immobiliare espansivo e in quello economico debole che hanno caratterizzato il periodo 1996-2006, mentre il reddito della famiglia italiana cominciava a diminuire, il mercato immobiliare registrava continui incrementi annui di valore. Per chiunque avesse comprato qualcosa, immobile bello o brutto che fosse, le redditività a breve restavano elevate. In questo contesto politiche di finanziamento espansive rendevano l'ac-

cesso al credito facilissimo. Molte famiglie italiane si sono così indebitate per comprare casa, modificando il modello del passato. Dal 2007, e poi dal 2008-09, ma soprattutto da giugno 2011 sino a tutto il 2012 le condizioni sono radicalmente cambiate. La crisi finanziaria e di credibilità sulla tenuta del debito, insieme alle politiche di austerità e alla nuova recessione, sono state accompagnate da un eccezionale problema di liquidità. Potremmo dire che con l'exasperarsi della crisi non c'è più reddito e non c'è più credito. Questo è il problema. Ed è un problema che forse mette in discussione uno dei pilastri, o a pensarci bene entrambi i pilastri storici dell'economia italiana: la famiglia, da un lato, e la piccola impresa, dall'altro. Due entità strettamente legate.

## **Rendita immobiliare**

Non dobbiamo dimenticare cosa è successo però nella fase espansiva che abbiamo attraversato. Il CRESME ha realizzato nel 2007 per Legacoop Abitanti un'analisi sul funzionamento del mercato immobiliare residenziale e di nuova costruzione. Il campione è rappresentato da 350 prodotti immobiliari realizzati in undici aree urbane del paese: otto grandi città e tre città medie. L'analisi in forma standardizzata ha preso in esame i costi di costruzione puri medi nelle aree urbane: si andava dai 1250 euro a metro quadro di superficie commerciale a Genova (palificazioni) ai 760 di Salerno. L'analisi evidenziava una sostanziale omogeneità dei costi di costruzione tra le altre città (tra gli 850 e i 1050 euro a metro quadro commerciale). Gli oneri medi di urbanizzazione, non quelli contrattati ma quelli definiti in forma normativa definivano due scenari, le città d'arte su un certo livello e le altre un po' più in basso. Ma la partita era sostanzialmente contraddistinta da una differenza contenuta: i costi di produzione erano essenzialmente caratterizzati da diversità molto contenute. Differenze

ben maggiori, anche eccezionali, venivano invece dai prezzi medi dei terreni edificabili e dai prezzi medi del prodotto in vendita. La ricerca evidenziava con chiarezza come fosse la rendita differenziale a caratterizzare la speculazione immobiliare: i livelli di redditività delle operazioni immobiliari si differenziavano significativamente. In alcuni casi si poteva costruire a un costo di 850-1000 euro a metro quadro per poi vendere a 1700-1600 a metro quadro. Un ritorno dell'investimento efficiente e importante, ma non confrontabile con interventi per i quali il costo della produzione si attestava a 1000 euro e il prezzo di vendita si collocava a 4000-8000 euro a metro quadro commerciale. I conti su profitti e rendite si modificano sui livelli di prezzo maturati dai diversi mercati. E sono molto diversi. I livelli di rendita e di speculazione sono molto differenziati nei ritorni economici.

### Un pubblico coinvolto nell'immobiliare

Va detto che l'espansione edilizio-immobiliare è stata anche dovuta ai comportamenti generosi del regolatore pubblico. Negli anni Duemila gli enti locali sono stati protagonisti del ciclo edilizio espansivo e in molti casi sono stati protagonisti deboli, non solo per problemi legati alla corruzione, ma anche per problemi legati alla cassa (importanza di oneri di urbanizzazione e costruzione sul *cash flow*) e alla competenza tecnica. Oggi il problema è sempre più fare i conti bene e in trasparenza. Questo è un obbligo per i prossimi anni: le amministrazioni devono essere dotate della capacità di fare i conti con trasparenza e definire interessi pubblici e interessi privati con consapevolezza. È possibile e facile. Lo fanno normalmente gli operatori del mercato, lo devono fare anche gli enti locali.

Certo, questo vale per ieri. Oggi, lo sostiene Carlo Cerami, il problema è un altro. I Comuni addirittura rincorrono i promotori im-

mobiliari affinché ritirino le concessioni edilizie. E in alcuni casi i promotori immobiliari rinunciano alle concessioni e chiedono in restituzione gli oneri pagati. Da questo punto di vista verrebbe da dare un consiglio agli urbanisti: forse sarebbe importante sviluppare una politica urbanistica molto attenta ai cicli e ai tempi. Forse, si potrebbero sviluppare, quando il ciclo è espansivo, facendo bene i conti, politiche sulla contrattazione di risorse economico-finanziarie in cambio di diritti edificatori; ma quando il ciclo è negativo, si dovrebbero contrattare aree invece che risorse. Aree che potrebbero diventare il bacino per una nuova fase edilizia. Certo, forse è un input per la politica urbanistica un po' rivoluzionario, però, sulla rendita urbana noi siamo in fondo uguali agli altri, anche se Roberto Camagni ha mostrato che vi sono comportamenti diversi e più maturi in altri paesi.

### **Rendita di procedura: lo stile italiano**

Vi è però un secondo tipo di rendita su cui vale la pena soffermarsi. Una rendita che a mio avviso fa la vera differenza tra il nostro paese e i suoi principali *competitors* è quella "di procedura". Con questa intendiamo il farraginoso e contorto complesso di regole che guida i processi decisionali e che ha come motori gestionali l'apparato della pubblica amministrazione, un forte sistema economico che è quello delle professioni giuridiche e di quelle progettuali-urbanistiche; senza dimenticare la gestione politica che lo condiziona. In sostanza è come se ci fossero dei regolatori del traffico, che, in un modello complesso composto da numerosi semafori, accendessero il verde a seconda dell'intensità dell'ingorgo. In sostanza varrebbe il principio: più c'è traffico più il regolatore conta.

Dentro questo scenario c'è tutta la partita importante della corruzione. Ma non solo, c'è la partita del ruolo di potere rispetto ad



altri decisori. Basti pensare che molti settori delle amministrazioni degli stessi enti locali non dialogano tra loro, per non dire della comunicazione tra i vari livelli amministrativi. Il problema è appunto che i tempi in questo scenario sono “senza tempo”. Sabino Cassese apre il suo ultimo libro con una citazione dagli “Epigrammi veneziani” di Goethe, che così scriveva: «Questa è l'Italia che lasciai. Sempre polverose le strade, sempre spennato lo straniero, qualunque cosa faccia. Cerchi invano la probità tedesca; qui c'è vita e animazione, non ordine e disciplina; ciascuno pensa solo a sé e diffida degli altri, e i reggitori dello Stato, anche loro, pensano a sé soli». C'è un pesante problema di qualità del flusso e di peso della rendita di procedura che condiziona i processi decisionali e ci differenzia negativamente dagli altri paesi.

### **Innovazione, riconfigurazione, selezione**

Nello scenario che abbiamo descritto, il tema della crisi e della riduzione sono al centro di molte riflessioni. Ma vi è forse un tema ancor più importante sul quale riflettere: se la riduzione del mercato è evidente, ancor di più lo è la sua riconfigurazione. E soprattutto se combiniamo in una formula la situazione attuale otteniamo che riduzione + riconfigurazione + credito difficile = una selezione pesantissima che caratterizza l'economia italiana e il settore delle costruzioni. Una selezione tipologica, territoriale, imprenditoriale, sociale. Una parte importante della crisi sta nella incapacità di coniugare il tema della riconfigurazione, fatto di innovazione e cambiamento. Sappiamo che una importante innovazione tecnologica caratterizza la filiera delle costruzioni, investendo progetti, processi e prodotti. Ma chi sta guidando il processo di innovazione tecnologica nella filiera delle costruzioni del nostro paese? Chi sta accompagnando il nuovo sapere? Alcune analisi ci dicono che il costo dell'errore nelle costruzioni

è anche pari al 30% dei costi. La domanda non è più in grado di coprire i costi di questi errori. Se, ad esempio, citiamo tecnologie come il *building information modeling*, che rivoluzionano progettazione, filiera e cantiere, dobbiamo ricordare che nel 2016 in Inghilterra le stazioni appaltanti lavoreranno con capitolati costruiti sulla base di progetti elaborati attraverso il *building information modeling* e che potranno partecipare alle gare solo le imprese che saranno in grado di progettare in questo modo. Nel mondo dell'automobile sono passati da sei/otto anni a diciotto mesi nel produrre nuovi modelli, grazie alla progettazione computerizzata tridimensionale. In Italia sono solo tre le facoltà universitarie che stanno tentando faticosamente questo processo. Oppure possiamo citare il partenariato pubblico e privato come altro esempio di riconfigurazione del mercato. Nel 2011 il 70% del valore dei bandi di gara di opere pubbliche degli enti locali era fatto di richieste di partenariato pubblico e privato. Di queste però, il 60% si perde per strada, in parte perché non c'è nessuno che sa fare bene i progetti, per altra parte perché le imprese sono abituate a occuparsi solo dell'esecuzione, e non sanno operare nei campi dell'integrazione di servizi e costruzioni e della gestione. E pensare che oggi chi compra qualcosa non considera solo il valore di quello che acquista, ma anche il costo di esercizio di quello che compra. E per rimanere nel settore pubblico, se citiamo il *facility management*, vediamo che mentre i bandi di sola esecuzione dei lavori crollano, l'esternalizzazione dei servizi cresce con modalità straordinarie: 42 miliardi di euro nel 2012 contro i 24 del 2007, e contro 10 miliardi di euro di opere pubbliche di sola esecuzione. I servizi integrati con le costruzioni sono un pezzo del mercato. Tra i principali *driver* dell'innovazione dobbiamo mettere la sostenibilità sociale e l'*housing* sociale (*low cost* e *low profit* e non più *low cost* e *high profit*), e soprattutto la sostenibilità ambientale e l'*energy technology*. Verrebbe anche da citare, come sottolineato

da Patrizia Gabellini, l'importanza dei centri storici delle nostre città, il peso strategico che potrebbero avere per il nostro paese nella sfida che si gioca sulla domanda turistica di quell'enorme fascia media che sta crescendo in giro per il mondo (con tutte le problematiche che ne derivano). Non c'è dubbio: nei *driver* del cambiamento del prossimo ciclo edilizio, c'è principalmente il recupero del patrimonio esistente. Già oggi è, con la crisi delle nuove costruzioni, di gran lunga il comparto principale delle costruzioni. Oggi la riqualificazione, considerando la manutenzione ordinaria, vale il 65% del valore della produzione del settore delle costruzioni. Ma che tipo di riqualificazione è? La risposta è semplice: micro. Interventi di manutenzione ordinaria, di riqualificazione di abitazioni e qualche facciata. Non abbiamo avuto politiche di riqualificazione urbana negli anni Duemila. Il mercato residenziale della manutenzione ordinaria in Italia nel 2011 vale 36 miliardi di euro; quello della manutenzione straordinaria 45 miliardi di euro. Il mercato di tutte le nuove costruzioni residenziali vale invece 25 miliardi di euro. Il mercato delle costruzioni è già cambiato.

Il problema è che questa eccezionale quantità di risorse private polverizzata è caratterizzata da una risposta che avviene con un sistema minuto di imprese *face to face* rispetto alla domanda e non c'è una riorganizzazione dell'offerta. Ma soprattutto non c'è un progetto in grado di integrare e finalizzare queste risorse. D'altro lato che il mercato della riqualificazione sarà sempre più il mercato dei prossimi anni ce lo dicono il rischio sismico, il rischio idrogeologico, la storia della tecnologia costruttiva e l'età del patrimonio edilizio. Il mercato c'è già, le strade da percorrere sono tracciate, quello che manca è una politica industriale di settore da un lato e di riqualificazione urbana dall'altro. Si dirà che mancano le risorse. Anche questo non sembra essere del tutto vero. Nel 1990, in Italia, in valori correnti la pubblica amministrazione

spendeva 340 miliardi di euro di spese correnti. Nel 2011 questa spesa è salita a 750 miliardi di euro. I dati sono quelli dell'Istat. Nel 1990 si spendevano 22 miliardi di euro per gli investimenti e nel 2011 se ne sono spesi 32. Continuare a tagliare sulla spesa per investimenti è poco produttivo per i conti del paese dati i caratteri della spesa pubblica. Un altro esempio: qualcuno ha citato il piano delle città che il governo Monti ha lanciato. Il piano ha un budget tra il 2012 e il 2017 di 224 milioni: 10 milioni nel 2012, 24 nel 2013, 40, 50, 50. È una media di 30 milioni di euro all'anno. Erano anni in cui non si parlava della riqualificazione urbana e sicuramente la situazione è difficile. Però, tra il 2010 e il 2011 sono stati investiti nel solo settore fotovoltaico 60 miliardi di euro, 30 miliardi di euro all'anno, che pagheranno in parte le famiglie italiane nei prossimi 25 anni e in altra parte le risorse dello Stato. Tutta la crisi dell'edilizia, tra 2006 e 2012, vale 40 miliardi di euro. Siamo per l'innovazione tecnologica, fautori dell'*energy technology*, ma *cum grano salis* le risorse destinate al fotovoltaico sono eccessive. È vero, è nato un settore, abbiamo il secondo produttore di *inverter* mondiale, sono nati dei distretti importanti che producono innovazione, ma è anche vero che nel 2010 abbiamo importato solo da Cina e Germania 8,5 miliardi di euro di pannelli. Non mancano le risorse. Il problema è la buona allocazione delle risorse.

## NOTE

<sup>1</sup> Si rimanda alla descrizione contenuta in L. Bellicini, *Immobiliare, debito, città: considerazioni sul primo decennio del XXI secolo*, in G. Dematteis, *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Consiglio Italiano per le Scienze Sociali, Venezia 2011.

**Roberto Camagni**

## **La rendita urbana e la ricapitalizzazione delle città**

La città è un grande bene collettivo, creato attraverso investimenti e decisioni sia pubbliche che private. Essa genera vantaggi collettivi, esternalità di diversa natura che favoriscono il benessere dei cittadini e l'efficienza delle attività produttive insediate. In conseguenza, il valore economico delle sue singole parti, dei singoli luoghi o spazi urbani, non è determinato dall'azione singola, ma dall'azione collettiva, esterna al singolo attore, dal fatto cioè che si verificano sinergie ed esternalità incrociate con tutti gli altri luoghi, grazie alla prossimità, alla presenza di infrastrutture, alla presenza di una larga varietà di attività. Gli economisti classici affermavano infatti che i valori fondiari urbani dipendono dallo «sviluppo complessivo della società». Questi valori, fondiari e immobiliari, dunque rappresentano i vantaggi reali che si possono ottenere attraverso la localizzazione di nuove attività economiche o residenziali all'interno della città: vantaggi di accessibilità, interna all'area urbana ma anche esterna, e vantaggi derivanti dalla agglomerazione di tante attività complementari fra loro. Questi vantaggi e questi conseguenti valori esistono sempre, quale che sia il regime di proprietà dei suoli, e dunque esiste sempre il loro duale monetario, la rendita del suolo. La rendita è ineliminabile e anzi in larga misura deriva da una efficace, efficiente e lungimirante pianificazione urbana ma, come hanno insegnato sempre gli economisti classici (e anche un grande neoclassico come Alfred Marshall), può, e deve, essere adeguatamente tassata. Una parte rilevante di questi valori fondiari, e cioè della rendita fondata-

**Roberto Camagni** insegna Economia urbana al Politecnico di Milano.

ria e immobiliare, deriva dalla presenza di beni pubblici: strade, parchi, stazioni, aeroporti, reti di mobilità e di comunicazione, servizi; tutti elementi che implicano una spesa pubblica, nazionale o locale, in conto capitale (investimenti) o in conto corrente (spese di gestione e di manutenzione). E la presenza di questi beni pubblici è legata all'esistenza di un qualche progetto collettivo di città.

Siamo dunque in presenza di una sorta di grande circolo virtuoso a carattere cumulativo: un nucleo compatto di attività organizza e urbanizza un territorio interno e una rete di infrastrutture di collegamento esterno, creando vantaggi di agglomerazione che attraggono nuove attività; dall'efficienza e dalla competitività di questo nucleo urbano scaturiscono redditi (profitti di impresa, salari e rendite) dalla cui tassazione è possibile trarre le risorse per nuovi beni pubblici, nuove infrastrutture, nuovi servizi che rilanciano il processo di crescita (si veda la Figura 1).

Dal punto di vista del finanziamento, la predisposizione di beni pubblici urbani è sempre stata compito congiunto del governo nazionale e delle amministrazioni locali. Ma la crisi fiscale dello Stato (e degli enti locali) ha creato non poche difficoltà, a seguito dell'aumento dei costi degli investimenti fissi, della nuova domanda di strutture e servizi avanzati richiesti dai processi di globalizzazione, nonché dal peso del debito pubblico acceso negli anni della finanza pubblica spensierata (e irresponsabile).

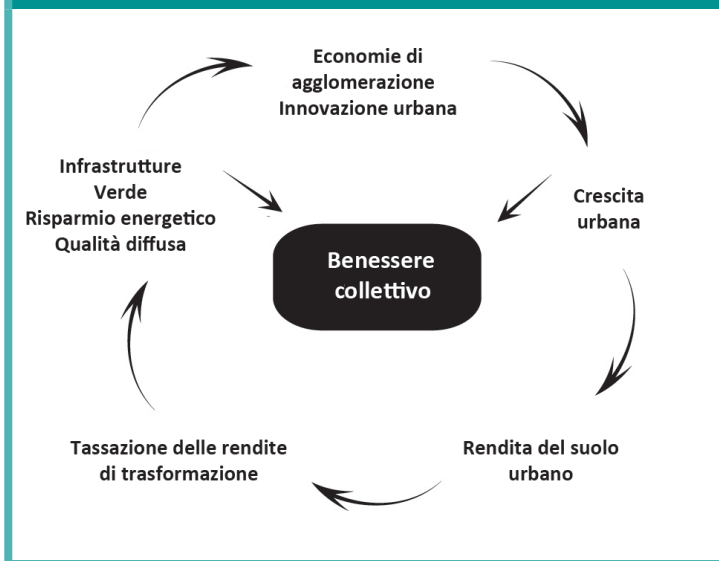
Oggi, non soltanto appare necessaria una forte razionalizzazione della spesa pubblica complessiva, ma appare ancor più necessario rinvenire fonti di finanziamento delle nuove infrastrutture urbane, soprattutto introducendo o reinventando processi di equa ripartizione fra pubblico e privato dei plusvalori emergenti dalla trasformazione delle città. Si tratta di un programma solo in parte tecnico, ma soprattutto politico, orientato a una diversa distribuzione del reddito fra classi sociali e a una diversa allocazione dei

plusvalori generati dalla città fra consumi e investimenti. Analisi comparative internazionali ci suggeriscono che vi è nel nostro paese ampio spazio per un aumento sostanzioso della parte di plusvalore che può restare nelle mani del partner pubblico, da realizzare attraverso aumenti degli oneri di urbanizzazione, che oggi spesso non coprono nemmeno i costi delle infrastrutture direttamente al servizio delle nuove costruzioni, e/o attraverso extra-oneri da concordare col partner privato in presenza di importanti progetti di trasformazione.

I nuovi strumenti di gestione urbanistica, negoziazione fra pubblico e privato, perequazione urbanistica e diritti edificatori commerciabili, certamente consentono di superare molti problemi irrisolti dalla precedente tradizione regolativa; ma la piena realizzazione degli obiettivi potenziali dipende dalla loro messa in opera, dalla volontà politica che vi si annette, dalla determinazione di perseguire interessi pubblici pur garantendo una giusta profittabilità all'iniziativa imprenditoriale e una premialità alla capacità innovativa e di disegno strategico del privato; tutti elementi che non sono intrinseci agli strumenti. Gli obiettivi di equità e di efficacia vanno verificati nella pratica, attraverso innovazioni sostanziali nella trasparenza amministrativa e nella accountability delle amministrazioni nei confronti della collettività. La scarsa efficacia dell'azione urbanistica recente in Italia in termini di risorse e investimenti pubblici nella città non dipende solo dalla crisi fiscale delle autonomie locali, che dirottano altrove le risorse della fiscalità immobiliare, ma dalla eccessiva cautela della legislazione, della prassi urbanistica complessiva e della politica locale sul fronte generale degli oneri concessori e di urbanizzazione e della tassazione della rendita. In altri paesi la negoziazione avviene con ben altri risultati per la parte pubblica, aiutata da una legislazione sulla fiscalità immobiliare assai meno sottomessa agli interessi privati.



**FIGURA 1. IL CIRCUITO VIRTUOSO DELLA CRESCITA URBANA.**



La riflessione su questi temi deve oggi essere portata in primo piano con forza da parte delle forze politiche e culturali della sinistra, senza farsi influenzare dal momento economico di crisi del settore immobiliare ed edilizio: si tratta di agire su principi e strumenti a carattere strutturale, riempiendo quel vuoto che ha consentito, nei lunghi anni del boom recente (1996-2007), la formazione di enormi plusvalori non adeguatamente tassati, fonti non ultime di una capacità di corruzione drammaticamente visibile oggi. Naturalmente prevedendo anche adeguate flessibilità per assecondare realizzazioni vantaggiose per la collettività o per considerare alterni andamenti congiunturali. Si tratteranno brevemente tre argomenti, tutti legati ai processi di trasformazione

fondiarie e immobiliari: a) la tassazione delle rendite (di trasformazione); b) l'uso della "moneta urbanistica" per acquisire terreni, opere e infrastrutture alla disponibilità pubblica; c) l'utilizzo della "perequazione sconfinata", da abolire o condizionare.

### La tassazione delle rendite (di trasformazione)

Una adeguata ed equa tassazione della rendita fondiaria urbana, realizzata attraverso chiare normative e regolamenti, obbedisce a tre imperativi: a) come si è detto, ottenere risorse per realizzare la manutenzione della città, crescita della qualità e della quantità degli spazi pubblici e recupero dell'attuale sotto-capitalizzazione delle nostre città; b) ridurre le aspettative di realizzazione di plusvalori (rendite) degli operatori immobiliari, abituati da anni a quote di plusvalore sul valore del costruito elevatissime, ben al di là di quanto si manifesta in altri paesi europei, anche al fine di ridurre il drenaggio di risparmi e investimenti dal settore industriale. Dalla sola tassazione locale delle trasformazioni urbane in Germania l'amministrazione pubblica ottiene da quattro a sei volte più di quanto non ottengano le nostre amministrazioni (un confronto che è stato realizzato fra Milano e Monaco di Baviera; a Barcellona due volte di più). Abbattere le aspettative risulta essenziale anche per avviare una credibile politica di *housing* sociale; c) ridurre la capacità di corruzione che storicamente nel nostro paese si annida all'interno della filiera immobiliare.

Occorre tuttavia, in senso generale, intendersi su quali manifestazioni della rendita si vuole colpire, poiché è soprattutto la rendita da trasformazione che interessa qui. La rendita infatti si manifesta: a) in senso stretto come reddito da proprietà immobiliari e fondiari. In parte questi redditi vengono oggi sussunti nell'IMU, e in larga misura sono già tassati. In questo senso un miglioramento in termini di efficienza e di equità può venire da

una revisione specifica degli estimi catastali che riallinei le rendite catastali con le effettive realtà; b) capitalizzata nel valore degli immobili. Oggi questo valore è ampiamente tassato con l'IMU. Si tratta di una imposizione patrimoniale, non proprio in linea con i dettami della scienza delle finanze (si dovrebbe tassare il reddito non il patrimonio) ma che in tutti i paesi è adottata per la sua semplice esazione e per la forte natura redistributiva. In Italia oggi vedo qualche iniquità nella eccessiva tassazione di famiglie che hanno già pagato un alto scotto alla rendita immobiliare all'atto dell'acquisto; c) sotto forma di *capital gain* sulle trasformazioni fondiari e immobiliari. Se l'operatore è un privato, le plusvalenze fra prezzo di acquisto e di vendita sono soggette a tassazione separata come reddito diverso, e come valore iniziale si utilizza il valore del quinto anno precedente alla vendita (se il possesso è superiore ai 5 anni, articoli 67 e 68 del TUIR); inoltre è consentito "affrancare" il valore iniziale del terreno/immobile utilizzando il suo valore presente valutato con perizia giurata, pagando una imposta sostitutiva del 4%. Come si vede, le probabili elevate plusvalenze (realizzate nell'esperienza italiana dell'ultimo mezzo secolo) sfuggono ampiamente a questa tassazione. Se si tratta di imprese immobiliari e di costruzione, le plusvalenze vanno a costituire il reddito di impresa, ma, attraverso la filiera delle numerose transazioni che in genere vengono effettuate dall'acquisto del terreno (agricolo) alla vendita degli appartamenti, si perde ampia traccia delle plusvalenze realizzate. Spesso la rendita di trasformazione compare, paradossalmente, come un costo (di acquisto, spesso molto elevato) per l'ultimo operatore (costruttore/venditore) e non come un reddito. Occorrerebbe, in quest'ultimo caso, trovare un meccanismo legale che consenta di corresponsabilizzare il suddetto ultimo operatore col suo venditore, attraverso la verifica (anche per autodichiarazione) del pagamento da parte di quest'ultimo delle imposte sul relativo *capital gain*.

Sulle plusvalenze di trasformazione è facile ricorrere alle tassazioni locali (al di là di quelle nazionali, sopra ricordate): oneri di urbanizzazione, contributi sui costi di costruzione, tasse locali di scopo, tutti strumenti adatti a mantenere le relative risorse fiscali all'interno di un utilizzo diretto al miglioramento della città. Sono soprattutto questi elementi che paiono assolutamente inadeguati nel nostro paese, non essendo in grado di coprire nemmeno gli effettivi costi di infrastrutturazione. Tutta questa materia dovrebbe oggi essere trattata complessivamente, uscire dalle tecnicità specialistiche per divenire oggetto di esplicito, trasparente ed equo dibattito politico.

### L'uso della “moneta urbanistica”

In epoca di scarsità di risorse pubbliche – ma, come si è visto, tali risorse potrebbero essere ben maggiori se maggiore fosse l'attenzione politica sul trattamento fiscale della rendita – un'invenzione tutta italiana consiste nella utilizzazione da parte delle amministrazioni locali della cosiddetta “moneta urbanistica” (nella bella definizione di Walter Tocci): la creazione di diritti edificatori e la loro attribuzione ai proprietari fondiari in cambio della cessione dei loro terreni per finalità pubbliche (una utilizzazione particolare della perequazione o della compensazione urbanistica).

In altri paesi questo strumento è utilizzato molto di rado; e comunque con grandissima cautela,<sup>1</sup> poiché esso si presta facilmente a malversazioni e al rischio di limitare l'autonomia della pianificazione. Per questo esso è stato spesso avversato e preso ad esempio della mercificazione dell'urbanistica. Lo strumento nasce col lodevole intento di realizzare una maggiore equità nel trattamento dei diritti di proprietà a fronte di scelte necessariamente discriminatorie (anche se giustificabili) della pianificazione. In questo senso, lo strumento è accettabile, ed è anche vantaggioso

se consente di limitare tempi e costi di lunghe transazioni fra pubblico e privato. Ma tutto ciò vale a una condizione: che siano chiari, trasparenti e giustificati dal punto di vista economico i termini dello scambio fra pubblico e privato. Lo strumento non è benefico o malefico in sé, ma il giudizio dipende dal modo in cui è utilizzato: come ci possono essere buoni o cattivi piani così ci può essere buona o cattiva perequazione. E la bontà dell'accordo fra pubblico e privato sta proprio nella valutazione della distribuzione della rendita emergente dalla trasformazione urbanistica complessiva fra parte pubblica e operatore privato. Dunque lo spostamento di un diritto edificatorio da un'area a un'altra deve insieme: a) essere giustificato esplicitamente da vantaggi di qualità urbana, anche in termini di tempi e consistenza della cessione dei terreni al Comune; b) essere valutato in termini economici, essendo la dimensione della rendita fondiaria molto variabile da luogo a luogo; c) essere giustificato in termini di ripartizione del vantaggio economico fra parte pubblica e parte privata. Una potenzialità assai vantaggiosa per la parte pubblica che potrebbe discendere dalla possibilità di battere "moneta urbanistica" consiste nella attribuzione di diritti volumetrici non solo ad aree di proprietà privata ma in particolare di proprietà pubblica. Ciò non tanto con l'obiettivo di monetizzare sul mercato il valore di tali diritti, pure possibile, quanto di poter far affluire tali diritti in un fondo a garanzia di prestiti bancari o di investimenti privati (in *project financing*) per la realizzazione di progetti pubblici prioritari.

### **L'utilizzo improprio della "perequazione sconfinata"**

Uno dei modi in cui la perequazione è oggi utilizzabile (attraverso venticinque norme di piano) in modo assolutamente inaccettabile perché viola le tre condizioni ora ricordate è quello della cosiddetta "perequazione sconfinata": l'attribuzione con un indice unico

(mc/mq) di diritti edificatori in diverse parti della città (ove giustificato dalla strategia urbanistica del Comune) e la possibilità di “atterraggio” ovunque (sia consentito) nella città, su localizzazioni sia centrali che periferiche. Si tratta a evidenza dei guasti di una interpretazione banale della perequazione in termini di baratto indiscriminato: un diritto edificatorio di un metro cubo concesso al proprietario di un terreno periferico non dovrebbe poter essere utilizzato ovunque nella città, perché si trasformerebbe in un regalo non dovuto all’operatore che riuscisse a utilizzarlo in un’area centrale (lucrando la rendita assoluta, come tradizione, e in aggiunta una rendita differenziale). Questo è, in estrema sintesi, il meccanismo che è stato introdotto nel Piano di governo del territorio del Comune di Milano dalla precedente giunta Moratti, mantenuto purtroppo (pur depotenziato delle sue utilizzazioni più improponibili) dall’attuale giunta Pisapia. Un meccanismo che il Decreto Sviluppo del 2011 (legge 206/2011) del governo Berlusconi sostanzialmente, anche se non esplicitamente, consente e che viene ripreso a chiare lettere oggi da una proposta di legge dell’Ordine degli ingegneri e degli architetti.

Tre studiosi che hanno proposto questo meccanismo, in ordine temporale Gigi Mazza, Ezio Micelli e Marcello De Carli, sono tutti consci della necessità di condizionare la perequazione sconfinata, pena la generazione di iniquità (e lo hanno scritto). Questa condizionalità può essere realizzata attraverso, alternativamente, la riduzione delle aree di atterraggio a fasce urbane con simili valori localizzativi e immobiliari dell’area di partenza oppure attraverso la definizione di opportuni coefficienti di correzione (derivanti dai valori relativi del metro cubo nelle aree di partenza e di atterraggio). La definizione di coefficienti basati sul rapporto fra valori di mercato è abbastanza facile da realizzare e appare operazione di buon senso; come tale, essa è utilizzata dal Comune di Roma per accompagnare i meccanismi compensativi previsti dal piano.

Ma la prassi effettiva e il dibattito pubblico non sembrano accorgersi della contraddizione evidente insita nel meccanismo della perequazione sconfinata e della pericolosità del nuovo principio. Siamo di fronte al rischio di creare una nuova forma di speculazione edilizia, ancora più devastante di quella tradizionale per la moralità pubblica nel nostro paese. Fortunatamente, il dispositivo pensato per la operazionalizzazione di questa nuova procedura, la “borsa dei diritti edificatori”, non potrà funzionare per le contraddizioni evidenti cui va incontro.<sup>2</sup>

## NOTE

<sup>1</sup> M. C. Gibelli, *La perequazione urbanistica “estesa”: un rischio per la città?*, in corso di pubblicazione in “Scienze Regionali”.

<sup>2</sup> R. Camagni, *L'uso improprio della perequazione urbanistica: il caso del PGT di Milano*, in “EyesReg. Giornale di Scienze Regionali”, vol. 1, n. 1, maggio 2011; R. Camagni, *Verso una perequazione sconfinata: contraddizioni, inefficacia e iniquità*, disponibile su [www.arcipelagomilano.org/archives/20606](http://www.arcipelagomilano.org/archives/20606); R. Camagni, *La nuova perequazione urbanistica sconfinata: uno strumento pericoloso e iniquo (se non viene corretto)*, disponibile su [www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/art/citta/2012-08-29/nuova-perequazione-urbanistica-sconfinata-210015.php](http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/art/citta/2012-08-29/nuova-perequazione-urbanistica-sconfinata-210015.php); G. Goggi, *Perequazione sconfinata “alla milanese”: i motivi per rimediare a una situazione incerta e pericolosa*, disponibile su [www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/art/citta/2012-08-29/perequazione-sconfinata-milanese-motivi-212730.php](http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/art/citta/2012-08-29/perequazione-sconfinata-milanese-motivi-212730.php); A. Roccella, *Basi normative molto esili per la trasferibilità di diritti edificatori nel piano di Milano*, disponibile su [www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/art/citta/2012-08-29/basi-normative-molto-esili-211626.php](http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/art/citta/2012-08-29/basi-normative-molto-esili-211626.php).



**Silvia Viviani**

## **Le città, laboratori per il rilancio della società e dell'economia**

A L'Aquila, all'inaugurazione del nuovo Auditorium, nell'ottobre del 2012, il presidente Napolitano ha affermato che è ora di ricostruire la città ed «è finita l'era delle *new towns*». Sono stati avviati il Piano Città e un disegno di legge sul consumo di suolo: provvedimenti non perfetti ma segnali dell'attenzione per il territorio. Le città del futuro sono tra i Progetti Paese dell'ANCI (lotta all'evasione, servizi pubblici locali, *smart cities*, Mezzogiorno, federalismo demaniale e valorizzazioni immobili, *welfare*) e sono state tema della Smart City Exhibition di Bologna, dello scorso ottobre. Parte il ciclo di programmazione dei Fondi comunitari 2014-20, sui quali il ministro Barca ha lavorato in termini di progetti integrati e ambiti strategici. La città è indicatore del tasso di europeismo. La crescita del paese, secondo i parametri del Benessere equo e sostenibile elaborati da Istat e Cnel, non prescinde dalle città. Nell'incontro tra il presidente del Consiglio Monti e l'Intergruppo parlamentare per l'Agenda urbana del 4 ottobre 2012 si è detto che le città sono fondamentali vettori di sviluppo su cui investire per uscire dalla crisi, e che occorre invertire l'effetto negativo dei provvedimenti finanziari che su di esse si sono abbattuti. I cinque punti del Documento dell'Intergruppo, che costituiscono l'Agenda urbana italiana, sono: limitazione del consumo di suolo e riqualificazione urbana, infrastrutture dei trasporti e mobilità sostenibile, strategia europea in materia di clima ed energia, cultura, università e *smart cities*, lavoro e *welfare*. Il Documento ricu-

**Silvia Viviani** è vicepresidente dell'INU (Istituto nazionale di urbanistica).

ce la settorialità delle azioni governative, tracciando relazioni tra consumo di suolo e legge di principi in materia urbanistica, piani strategici e programmi di innovazione tecnologica per le *smart cities*. Il ministro per la Coesione territoriale sovrintende al Comitato interministeriale per le politiche urbane, che coordina le politiche urbane attuate dalle amministrazioni centrali interessate, concertandole con le Regioni e le autonomie locali.

L'INU non è in preda alla sindrome del grillo parlante, ma all'Istituto nazionale di urbanistica preme richiamare i tanti interventi attraverso i quali è stata portata l'attenzione sulle città, laboratori per il rilancio della società e dell'economia, tema del XXVII Congresso INU, che si è svolto a Livorno nel 2011<sup>1</sup> e della IX Biennale delle città e degli urbanisti d'Europa, che si è tenuta a Genova nel 2011.<sup>2</sup> Nel nostro libro bianco su L'Aquila,<sup>3</sup> la città storica e la città consolidata sono al centro della governance pubblica per la ricostruzione. L'edizione dello scorso anno di UrbanPromo è stata dedicata al *social housing*, alla rigenerazione urbana, alla valorizzazione dei patrimoni pubblici e privati (Torino, ottobre 2012, Bologna, novembre 2012).<sup>4</sup> Abbiamo molto lavorato nel decennio del riformismo, sul finire del secolo scorso, per garantire su tutto il territorio italiano uguali diritti alla vita urbana, promuovendo provvedimenti per la socializzazione degli oneri e dei benefici della rigenerazione urbana. Insomma, la cultura urbanistica è pronta a fare la sua parte. Siamo anche pronti a esercitare capacità critica. Se siamo stati poco ascoltati, dobbiamo scavare nelle ragioni di una narrazione della città poco incisiva. Abbiamo parlato molto, da un certo momento in poi troppo, di piani e di procedure. Ritengo che vada ampliata invece la forbice tra la rappresentazione di merito ma collettiva offerta dal sapere urbanistico anche come dato etico della professionalità e l'approfondimento tecnico-disciplinare da addetti ai lavori, con esiti "certificati", per diminuire sterili competitività, concretizzare l'interdisciplinarietà, rifondare

la cultura urbanistica. Certo, il momento è duro. Lo spaesamento muove il peggio del nostro paese, sommerso dalle macerie delle istituzioni, blandito dalla retorica, nella quale l'insistenza su affermazioni condivise (la produzione di nuovo *welfare* urbano, lo stop al consumo di suolo, la prevenzione dei rischi territoriali) è ritenuta sufficiente a generare il cambiamento. Permangono una certa resistenza all'innovazione sociale, la sfiducia nelle autorità costituite, la prevalenza dell'opinione sul discorso pubblico, uno scarso contributo ai valori civici. Insicurezza sociale, disvelamento di diffusa corruzione, peggiore – per volgarità – persino di quella smascherata nella stagione di Tangentopoli, scarsità di risorse, perdita del lavoro, inaccessibilità della casa, tagli economico-finanziari e di rango al sistema delle democrazie locali lasciano ai contenziosi e alle contrattualità dirette le soluzioni contingenti. Queste restano orfane di un progetto di riferimento,<sup>5</sup> a fronte di bilanci insostenibili, proposte irricevibili, istanze diverse di partecipazione, aspettative conflittuali di sviluppo.

La centralità della progettazione urbana, utile per riavvicinare cittadini e istituzioni e per promuovere capacità d'impresa, ha bisogno di un bilancio onesto e di un rilancio convinto. Si potrebbe dire che gli urbanisti, alla ricerca di interlocuzioni teorico-politiche, amministrative e gestionali, si sono spostati sul progetto, abbandonando il piano al suo destino. Ma non è così. Il piano pubblico va praticato come un piano dei diritti, compatibile con la libertà dei progetti individuali e di gruppo.<sup>6</sup> La cultura urbanistica va condivisa e difesa.

Bilanci e rilanci, in risposta alla crisi, a fondamento di comportamenti responsabili, non prescindono da investimenti culturali e sociali, a favore di politiche che riprendano a occuparsi di spazi e persone, di relazioni e di luoghi. Questioni di etica pubblica, nelle quali la riconquista da parte dei cittadini dei diritti della vita urbana non è estranea al progetto dello spazio pubblico, richie-

dono non la definizione di un modello, ma idee che rifuggano dall'essere trascinate in derive tecnico-amministrative, così da ridare senso alle relazioni tra programmi politici, sapienza e tecnica, trasformazione urbana e consenso sociale.

## Il piano e l'urbanista

Il dibattito sul *nuovo piano* nel XXVI Congresso INU<sup>7</sup> portava a compiutezza il modello elaborato dall'Istituto tra il 1993 e il 1995, sul quale si erano formate le principali leggi regionali riformiste. La consapevolezza delle inerzie che avevano pesato sugli avanzamenti culturali e gestionali e la possibilità di ottenere una legge nazionale di principi permettevano di indicare l'evoluzione del modello rispetto a temi rilevanti: il consumo di suolo, le politiche per il risparmio energetico, l'uso di fonti rinnovabili per riqualificare il patrimonio residenziale sociale, l'area vasta per il riequilibrio territoriale e ambientale, la dimensione paesaggistica nella pianificazione locale. Il processo di governo del territorio pareva guidato da una robusta visione strategica, rispettoso delle limitazioni imposte dalla conoscenza. Vi si potevano integrare le metodologie della valutazione e le pratiche della governance multilivello.

Poi si è manifestata la crisi, e, dopo, la consapevolezza di non poter più attendere. Come ho avuto modo di dire in occasione del XXVII Congresso INU, gli scenari di crisi nel mondo contemporaneo si moltiplicano. La comunicazione permette di conoscere ogni vicenda in tempo reale. Nelle nostre case irrompono in sequenze continue e non riflesse cronaca e storia. Povertà e siccità, inondazioni di acque e di popoli, degradi familiari, disagi sociali.<sup>8</sup> Oggi gli scenari non sono cambiati.

Intanto, continuano le discussioni sul piano strutturale, non cogente ma costituito tradizionalmente da perimetri e norme tecni-

che, su infiniti quadri conoscitivi e deludenti avvisi pubblici, sulla difficoltà di gestire il dimensionamento come parametro dei piani della riqualificazione del patrimonio esistente, di fatto una contraddizione lampante. Competenze e responsabilità sono frammentate tra vari soggetti, in teoria autonomi e responsabilmente concorrenti a un'azione d'insieme. L'inefficienza del rapporto pubblico/pubblico ha aumentato il ricorso difensivo alla procedura e alla verifica di legittimità, moltiplicato riunioni, conferenze e controlli, allungato i tempi oltre un ragionevole limite, senza con ciò produrre la rintracciabilità delle responsabilità e le certezze indispensabili per l'azione pubblica e privata. Il procedimento ha pervaso il dibattito culturale e i confronti politici. Inevitabilmente i piani sono diventati materia di tribunale amministrativo, di competizione tra competenze istituzionali, di lotte domestiche, di facili moralismi.

I percorsi decisionali, complicati e incomprensibili, ostacolano un lavoro sul campo,<sup>9</sup> che cresce e prende forma nella situazione data, ove le operazioni urbanistiche si dispiegano nel tempo, adattandosi alle circostanze e sfruttando le risorse disponibili, su diversi livelli, e si definiscono in sequenza o insieme, quadri, regole e progetti/azioni.<sup>10</sup> È necessario centrare l'attenzione sull'oggetto e sulla natura della pianificazione, spesso distratta da questioni che ha rincorso mutuandole da altre discipline o da agende del momento, dispersa nella molteplice diversità delle pratiche regionali e locali, nella deriva tecnico-amministrativa che ha sancito la fine della discussione di merito.

L'urbanista si trova in mezzo a molte voci, incaricato di consulenze generali e di coordinamenti, raramente gli viene chiesto un progetto di città, ma piuttosto chiavi di lettura, mediazioni terapeutiche, lunghe e rassicuranti elaborazioni conoscitive, assistenza nelle conferenze dei servizi, coinvolgimento nei percorsi partecipativi per mitigare i conflitti. Ne emerge la figura di un «ur-

banista afasico, (...) circondato dal clamore del discorso politico trasformato in messaggio schematico e pubblicitario, sollecitato a una più ampia e immediata comprensibilità». <sup>11</sup> Il “posto in società” per l’urbanista contemporaneo, autorevole e riconoscibile, può essere ritrovato a partire dalla convinzione che disponga di una sua “cassetta degli attrezzi” per comporre l’assetto funzionale e formale della città.

### **Non viviamo di rendita ma non buttiamo il patrimonio**

Occorrono riforme nazionali, è necessaria una politica dello Stato, non dev’essere mortificata la coesione territoriale, va difesa la filiera istituzionale che si occupi di città e di crescita quali componenti di un’idea complessiva. Di progetti c’è un gran bisogno, per non tirare fuori dai cassetti quelli vecchi (ma cantierabili!), ogni volta che si profila la possibilità di accedere a qualche canale di finanziamento. Progetti di città e dell’armatura pubblica ove la rendita urbana sia un valore utilizzabile, attivando procedure concorsuali e concorrenziali nell’attuazione dei piani, per produrre nuovo *welfare* urbano (nel quale va inquadrata la questione del *social housing* altrimenti destinata a politica settoriale) e ritrovando per l’amministrazione un irrinunciabile ruolo di promotore della rigenerazione urbana.

I governi locali dovrebbero essere messi in grado di gestire attivamente le principali questioni che attengono al governo del territorio, campo dell’agire pubblico a sostegno della ricostruzione sociale ed economica, con contenuti innovati (efficienza nell’uso delle risorse, qualità dei progetti di infrastrutturazione e modernizzazione), convinta applicazione della sussidiarietà verticale (pubblico-pubblico) e della sussidiarietà orizzontale (pubblico-privato), coinvolgimento degli interessi differenti nel preservare e creare bene comune, rinnovata etica dei diritti.

Al centro dell'approccio *place based* ci sono il governo della città e politiche pubbliche coordinate che accettino la sfida di gestire l'incertezza, di impegnarsi nella cooperazione e nella definizione dei livelli adeguati dell'assetto istituzionale. Qualunque progetto di riorganizzazione culturale, politica, sociale non può essere tenuto separato dalle politiche di rigenerazione degli spazi urbani, perché le città sono occasione e matrice di crescita sociale, civica, economica, culturale. Il governo della città diffusa deve tendere al riequilibrio insediativo per *una* effettiva e concreta soluzione delle disuguaglianze e delle sperequazioni: tra luoghi urbani, tra centralità e marginalità, tra città e moderna campagna. Vi è bisogno, perciò, di sostegno all'operatività della governance multilivello per rafforzare le scelte strategiche dei decisori locali, mantenendone le differenze di contesto ma eliminando le solitudini di gestione.

Se il futuro delle nostre città non può più essere atteso o previsto, ma va scelto e costruito, allora i piani, strutturali e operativi, possono ancora essere i prodotti adeguati, date le loro profonde differenze di efficacia e di contenuto. Essi permettono di gestire progetti sconosciuti, che matureranno in condizioni diverse dal presente, valutabili e comparabili in quanto riferiti a un ordine necessario, il piano pubblico, fatto di regole e condizioni, e in quanto concorrenti alle politiche pubbliche, determinate in quel piano o in esso coordinate.

Se il futuro prospettabile risiede in nuove politiche dei diritti, la mancanza della certezza di prevedibilità, anziché indebolire lo strumento programmatico di lunga durata e di area vasta, lascia spazio da un lato a un maggior rigore vincolante per i capisaldi non negoziabili, riferibili alla difesa dai rischi, alla riduzione del consumo di suolo, alla rigenerazione urbana, all'efficienza ambientale del patrimonio edilizio esistente, e dall'altro a una rinnovata centralità del territorio che può farne fattore non settoriale

dello sviluppo. Il successo è basato sul consenso che caratterizza la formazione di un piano strategico e perequato, in quanto la visione del futuro deve essere condivisa. L'approccio congiunto è premiale, si lavora sulle reali condizioni di contesto. La pianificazione strutturale è piattaforma per politiche integrate, per praticare la perequazione territoriale. In questo quadro il piano diventa scenario adeguato per intercettare risorse, anche in assenza delle norme prettamente urbanistico-edilizie, *una* componente della gestione operativa, costituita da progetti comparabili e messi in concorrenza, architetture urbane contemporanee, contratti per la città trasparenti e monitorati.



## NOTE

- <sup>1</sup> XXVII Congresso INU, *La città oltre la crisi: risorse, welfare, governo*, Livorno, 7-9 aprile 2011.
- <sup>2</sup> INU, Comune di Genova, ECTP-CEU, IX Biennale della città e degli urbanisti europei, *Gateways. Smart planning per le città gateway in Europa. Connettere popoli, economie e luoghi*, Genova, 14-17 settembre 2011.
- <sup>3</sup> Si veda [www.laboratoriourbanisticoaquila.eu](http://www.laboratoriourbanisticoaquila.eu).
- <sup>4</sup> Si veda [www.urbanpromo.it](http://www.urbanpromo.it).
- <sup>5</sup> R. Viviani, *Una questione di cultura*, Relazione ufficiale preparata per il ciclo di seminari “Verso il Piano di indirizzo territoriale 2005-2010”, seminario su “La buona urbanistica”, Capalbio, 15 settembre 2006.
- <sup>6</sup> R. Viviani, *Piano pubblico e progetti privati. I limiti alla tolleranza*, Alinea, Firenze 2001.
- <sup>7</sup> XXVI Congresso INU, *Il nuovo piano*, Ancona, 10-12 aprile 2008.
- <sup>8</sup> S. Viviani, *Dossier XXVII Congresso INU*, disponibile su [www.urbanisticainformazioni.it/XXVII-Congresso-Inu-Viviani.html](http://www.urbanisticainformazioni.it/XXVII-Congresso-Inu-Viviani.html).
- <sup>9</sup> P. Gabellini, *Fare urbanistica. Esperienza, comunicazione, memoria*, Carocci, Roma 2010.
- <sup>10</sup> *Ibid.*, p. 61.
- <sup>11</sup> C. Bianchetti, *Urbanistica e sfera pubblica*, Donzelli editore, Roma 2010.



**I paper**



## **Libera Amenta**

### **Strategie per ricostruire i frammenti di un passato industriale**

A partire dall'inizio degli anni Cinquanta le città italiane hanno cominciato a espandersi oltre i propri confini, dissolvendosi nel territorio in forma di insediamenti dispersi e frammentati. In quel momento ha preso avvio una rivoluzione territoriale, un cambiamento dell'organizzazione della società e dell'economia che è durato fino alla fine degli anni Ottanta, quando l'Italia risultava trasformata da processi di "coalescenza territoriale" spontanei. Al termine di tale processo, i Comuni italiani non avevano più alcuna identità funzionale: erano unità politico-amministrative ma non unità territoriali con un'autonomia funzionale, non più città ma sistemi urbani nei quali le città storiche si sono dissolte.<sup>1</sup> Data la forma urbana compatta della città preindustriale, lo sviluppo delle città industriali doveva necessariamente esprimersi, in termini spaziali, in una diffusione nel territorio dei nuovi insediamenti. L'estendersi delle città oltre i propri confini originari è un processo fondamentale nella storia della città che ha assunto forme molto diverse.

L'espansione insediativa si è manifestata in termini di diffusione territoriale, di spostamento verso l'esterno dei confini urbani, e di riduzione della densità. La diffusione insediativa nello spazio, legata ai nuovi modelli dell'abitare, e la riduzione di densità della città hanno influito sulla sua stessa forma. Ogni area industriale o residenziale che nasceva nelle aree periurbane costituiva un nuo-

**Libera Amenta** è dottoranda in Progettazione urbana e urbanistica all'Università di Napoli "Federico II".

vo passo verso la formazione della figura territoriale della città dispersa. Descrivere i sistemi urbani che si sono consolidati in Italia non è cosa semplice, proprio a causa della loro segmentazione e frammentazione, caratteri intrinseci che non è facile interpretare. Non avendo a disposizione sistemi categoriali sufficientemente completi e utili alla comprensione dei fenomeni osservati, si corre il rischio di esaminare solo parti di città.

Studiare la città dispersa come espressione della *territorializzazione* del processo economico è il primo passo verso un progetto di sviluppo delle città italiane che veda nella trama territoriale le nuove città *in nuce* create dai processi di coalescenza territoriale. Se una città resta una città anche quando è dispersa, è la dimensione relazionale che di fatto si caratterizza come costitutiva del concetto stesso di città. Una città è certamente un insieme di individui, ma anche un insieme di relazioni tra individui e tra individui e organizzazioni. È fondamentale esaminare la diversità delle città con riferimento alle relazioni tra gli individui che ne fanno parte. In primo piano viene posta la natura relazionale della città, il suo essere una modalità di interazione comunicativa. La città è un sistema in movimento, costantemente lontano dall'equilibrio, in cui l'eterogeneità delle strutture urbane può influire sullo sviluppo economico di medio-lungo periodo. Il territorio non è un dato stabile, al contrario è in costante evoluzione in una economia non stazionaria.

Riflessioni attente alle specificità dei contesti regionali consentono di comprendere il significato sociale delle nozioni di dispersione e diffusione. Nel Mezzogiorno la dispersione è segno di marginalità sociale. Quello di "periferia" è un concetto che non è più legato alla distanza geometrica dal centro ma riguarda contesti senza qualità abitativa e senza referenzialità simbolica. Uscendo dai centri storici, lungo la statale tra Napoli e Caserta, tutto quello che è stato costruito dopo i primi anni Settanta ha l'aspetto

molecolare dell'edificio isolato al centro di un lotto di terra: una moltitudine di edifici solitari e ammassati compongono un nuovo ritmo urbano. L'Italia del "fai da te" costruisce ovunque paesaggi generici ed equivalenti, in cui lo spazio collettivo è sacrificato in favore di uno sfrenato individualismo. I territori diversissimi della nostra penisola risultano così frammentati e tutti uguali. Il problema dell'*evanescenza del collettivo*<sup>2</sup> è un altro esempio di complessità della contemporaneità. Ciò che è collettivo (lo spazio, ma non solo) perde i caratteri che da sempre lo hanno definito e diventa qualcosa da reinventare continuamente. Non sparisce ma cambia, diventa evanescente. L'eterogeneità dei sistemi urbani, pur avendo reso complesse le possibilità di lettura delle figure territoriali che si vanno consolidando, apre nuove possibilità di reinterpretazione delle relazioni tra gli insediamenti diffusi, tra il territorio e la società, per una riqualificazione della città dispersa.

### **Decrescita e re-cycle: una scommessa per il nostro futuro**

La crisi che caratterizza la società dei consumi può essere vista positivamente se considerata come occasione di riflessione sulla insostenibilità del "progresso" che l'Occidente ha realizzato finora. L'Italia è un esempio della situazione paradossale in cui molti paesi occidentali si trovano attualmente: la popolazione diminuisce ma il consumo e la produzione di beni, la distruzione della natura e del paesaggio, l'erosione di terreni agricoli dovuta alla costruzione e alla cementificazione continuano a crescere. Perseguire la crescita a tempo indeterminato è incompatibile con un pianeta finito. Abbiamo ancora tempo per immaginare un'economia basata sul riutilizzo e il riciclo, per avviarci verso una "acrescita",<sup>3</sup> intesa come abbandono della fede nel progresso e nello sviluppo. Per "crescita" intendiamo qui l'esito dei processi di urbanizzazione che hanno riguardato i territori italiani fino alla fine

degli anni Settanta: interventi privati e di crescita spontanea (speculazione edilizia, abusivismo), ma anche crescita pianificata di interi quartieri residenziali che conosciamo come città pubblica.<sup>4</sup> Molti studi urbanistici e territoriali sull'evoluzione della città contemporanea enfatizzano il tema della fine della crescita e il passaggio a una fase di trasformazione e di modificazione della città esistente. Ciò non è del tutto vero in quanto l'urbanizzato continua a crescere in forme diverse, minute e frammentate, non facili da descrivere con i tradizionali schemi analitici e conoscitivi delle discipline del territorio.<sup>5</sup> Se osservate dall'alto, intere porzioni del territorio italiano appaiono oggi quasi completamente costruite e indecifrabili. Non sono più città, ne hanno perso la fisionomia. Ma neppure sono campagna urbanizzata, dato che lo spazio aperto, coltivato o brullo, non circonda quello abitato, ma anzi ne è inglobato.<sup>6</sup> L'interpretazione del territorio è dunque attività complessa: in esso lettura e scrittura si confondono sovrapponendosi.

La ricerca sul *re-cycle* in architettura come filosofia e non semplicemente come pratica costruttiva è un tema non nuovo per la cultura del progetto urbano contemporaneo. Si tratta di una strategia in grado di integrare diversi modi di trasformare uno spazio, dando molteplici risposte alla crisi dell'idea stessa di progresso. "Reduce/Reuse/Re-cycle-Architecture as Resource" è stato il tema del padiglione tedesco per la tredicesima Mostra Internazionale di Architettura alla Biennale di Venezia del 2012, diretta da David Chipperfield e intitolata "Common Ground". In esso sono state presentate strategie e atteggiamenti architettonici che possono contribuire alla rivalutazione dell'architettura esistente quale risorsa per il nostro futuro, così come accade per la rivalutazione dei rifiuti quali materiali preziosi. L'ambiente edificato "comune" viene presentato come campo aperto per recuperare e sviluppare l'architettura. Secondo questa filosofia prendere sul serio l'esistente, il povero, l'insolito e l'usuale in quanto risorse



architettoniche apre a nuove possibilità. La qualità dei progetti architettonici non va ricercata nella forma spettacolare ma piuttosto in strategie intelligenti. Appare evidente che, prima di erigere un nuovo edificio o espandere ulteriormente i margini costruiti della città sacrificando il paesaggio naturale, occorre chiedersi se è possibile ottenere lo stesso risultato trasformando o recuperando aree e edifici esistenti. È chiaro che non si può continuare a erodere il terreno attraverso l'ampliamento di città che, a causa di trasformazioni del tessuto urbano, a volte contengono aree inutilizzate o inadeguatamente utilizzate. Ciò è particolarmente evidente in alcune città europee che hanno recentemente riscoperto una nuova porosità a causa di processi di dismissione di grandi aree oppure di una molteplicità di piccoli lotti all'interno del tessuto urbano denso. L'osservazione e la descrizione della porosità che si apre al centro delle città contemporanee permette di riflettere sugli strumenti che gli individui e le istituzioni possono utilizzare per affrontare i problemi di abbandono e recupero con specifiche strategie e tecniche di infiltrazione. La città consolidata è così posta al centro del dibattito sull'*housing*. La città stessa costringe a osservare le situazioni esistenti con maggiore attenzione e sempre proponendo nuove opportunità per il riutilizzo di strutture urbane esistenti: edifici, strade e servizi che sono diventati disponibili grazie al passaggio dalla società industriale alla società dell'informazione.

### **Frammentazione e dispersione come occasioni di reinterpretazione**

Finita l'illusione della crescita si è presa coscienza di come città e territorio seguano processi complicati nelle loro modificazioni. Sembra necessario andare oltre i tentativi di interpretazione e descrizione delle nuove figure territoriali della dispersione metro-

politana, e porsi invece il problema dell'interpretazione delle relazioni tra gli insediamenti diffusi, tra il territorio e la società, per avviarsi verso una possibile riqualificazione della città dispersa. Il concetto di dispersione non sta solo a indicare la bassa densità insediativa, ma assume un significato più ampio legato allo smarrimento del senso collettivo dei luoghi urbani. Lo spazio aperto, inteso come spazio pubblico, non è più progettato ma è ridotto a spazio connettivo di funzioni<sup>7</sup> con la conseguente perdita di senso dello spazio pubblico.

Per controllare la diffusione urbana e lo *sprawl* che caratterizzano gli insediamenti posti lungo i fasci infrastrutturali, sarebbe interessante sperimentare, nel Comune di Castellammare di Stabia, qui preso in esame, una pratica consolidata di densificazione: il Transit Oriented Development (TOD). Il TOD assegna al trasporto su ferro un ruolo chiave nelle forme di organizzazione e trasformazione urbana. Interventi sulle linee infrastrutturali e sulle stazioni, il cui numero andrebbe aumentato lungo la linea, porterebbero a una ricucitura dei tessuti urbani esistenti. Il TOD contribuisce alla creazione di comunità compatte, che possono fruire dei servizi offerti sul territorio senza ricorrere al trasporto privato, utilizzando treni ad alta efficienza. L'obiettivo è il miglioramento della qualità della vita dei cittadini, che possono, finalmente, essere indipendenti dall'uso dell'automobile per spostarsi e per vivere la città. La densificazione lungo una linea ferroviaria rappresenta una risposta anche ai crescenti problemi di cambiamento climatico e di picco del petrolio attraverso la riduzione dell'uso di combustibili fossili per la mobilità. Tra gli effetti positivi legati al TOD vi è una crescita degli spostamenti che andrebbe a vantaggio delle agenzie di trasporto pubblico. È inoltre dimostrato dai numerosi studi condotti finora che questo tipo di intervento può generare l'incremento dei valori immobiliari e dei suoli per diverse destinazioni d'uso: il concetto per definire que-

sto processo è il *value capturing*. Ciò determina un aumento dei ricavi per le amministrazioni locali attraverso le imposte comunali sugli immobili. Il TOD, inoltre, garantisce la riqualificazione di aree degradate e periferiche ai margini del centro urbano, il miglioramento delle condizioni di traffico nelle aree maggiormente congestionate, la riduzione del consumo di suolo legata alla diffusione insediativa incontrollata.

Questa strategia consentirebbe, nel caso di Castellammare di Stabia, di eliminare le barriere che separano i binari dalle altre parti della città e, inoltre, di recuperare l'area di sedime della ferrovia come un parco lineare collegato con la passeggiata sul mare già esistente. Gli edifici dismessi potrebbero ritornare in vita e in funzione in un disegno unitario di spazi aperti e pubblici all'interno del *mosaico* urbano. Ne risulterebbe una città che cresce su se stessa, in alternativa a un modello di sviluppo estensivo, attraverso il riutilizzo creativo degli scarti. Il porto, da infrastruttura commerciale, si trasformerebbe in una terrazza che permette ai cittadini e ai turisti di recuperare il rapporto perso con il mare. Esiste tuttavia il rischio di generare effetti non previsti, come è spesso accaduto negli Stati Uniti, dove interventi di densificazione intorno alle stazioni suburbane e periferiche, non inseriti in un piano complessivo territoriale, hanno portato alla costruzione di quartieri dormitorio e alla delocalizzazione dei residenti dai centri urbani centrali.

Gli esempi di TOD di maggiore successo negli Stati Uniti sono quelli realizzati nei quartieri direzionali delle grandi capitali come San Francisco e Oakland a seguito della costruzione della rete su ferro BART. Un esempio di successo in Canada è quello di Vancouver in cui, essendo stati definiti alti valori di edificabilità nelle aree adiacenti alle stazioni, si sono formati quattro poli urbani. In Europa la proposta del RICS (Royal Institution of Chartered Surveyors) elaborata nell'anno 2000 in Gran Bretagna prevedeva

un nuovo metodo per l'applicazione del TOD in Inghilterra e una rassegna di pratiche di successo con la pubblicazione del primo studio sulle Transport Development Areas (TDA).

Nel documento si evidenzia la necessità di integrare gli strumenti per la pianificazione urbana e gli strumenti per il governo della mobilità adottati in diverse scale territoriali tenendo conto dei particolari contesti in cui si trovano le aree di stazione. È evidente la differenza tra il modello americano dei TOD e quello britannico del nuovo TDA *approach*, più attento a contestualizzare gli interventi di trasformazione nel quadro normativo di riferimento e nel sistema territoriale di appartenenza. Attraverso la pratica consolidata di densificazione Transit Oriented Development si assegna al trasporto su ferro un ruolo chiave per la riqualificazione ambientale e per la ricucitura dei sistemi urbani esistenti. Vanno esaminati i rischi e le opportunità di una densificazione artificiale, che derivano dalla produzione di nuovi insediamenti nella logica del TOD. Se da un lato ci si attende una limitazione dello *sprawl* e una compattazione della città dispersa, dall'altro c'è il rischio che si inneschino meccanismi di crescita artificiale senza legami con il contesto.

È necessario quindi un approccio attento alle differenze dei contesti nazionali e regionali in cui si opera, indirizzando le scelte verso una logica di coerenza territoriale, tenendo conto delle esigenze di una molteplicità di soggetti. Il progetto di densità crea nuove centralità aggregate alla struttura policentrica del territorio, dove si integrano funzioni innovative, spazi di connessione funzionale e *mixité sociale*. Riqualificare le aree di dispersione attraverso la tecnica della densificazione, progettando nuove infrastrutture e nuove densità residenziali, vuol dire rispondere a una domanda reale, talvolta regolando fenomeni di insediamento abusivo, altre volte progettando una riqualificazione e un'organizzazione territoriale dei fenomeni frammentati e diffusi.

## Da frammenti urbani a sequenza di spazi

La frammentazione delle zone costiere è generalmente dovuta alla presenza di aree specializzate (porti, aree industriali, fasci infrastrutturali ecc.) e all'assenza di una strategia condivisa per lo sviluppo della costa. La condizione di dispersione spaziale delle città portuali contemporanee, frutto di un processo di modernizzazione e di deindustrializzazione, richiede un'idea di progetto unitaria e condivisa. Attraverso l'idea di *arcipelago*, i frammenti urbani sono collegati e interpretati come *isole costrette al dialogo*. Le città si trasformano in un'unione di frammenti che non definiscono un'immagine unitaria, ma un *collage vivente*.<sup>8</sup> Per queste città, in cui la morfologia degli insediamenti è strettamente relazionata al rapporto con il mare, è necessaria una strategia condivisa finalizzata alla trasformazione degli edifici esistenti, per salvare i terreni agricoli e rendere la città un posto migliore in cui vivere. La pubblica amministrazione è incentivata ad assumere un atteggiamento responsabile in relazione alle molte proprietà pubbliche come le aree militari e le strutture ferroviarie, che sono spesso situate in punti strategici della città e inutilizzate. La pluralità di realtà che caratterizzano la costa può essere ricomposta attraverso il disegno dello spazio pubblico (spazi aperti, interstiziali ecc.) utilizzando ciò che è disponibile come risorsa per trasformazioni urbane sostenibili.

Le città portuali appaiono oggi come uno speciale laboratorio urbano in cui diversi materiali formano il denso tessuto urbano e non disegnano un'immagine unitaria. Il territorio appare frammentato, composto da *frasi brevi*.<sup>9</sup> Il progetto contemporaneo lavora in aree che si possono definire malleabili, ognuna traccia di storie diverse. La composizione degli spazi aperti e pubblici disegna un'infrastruttura potenziale che permette di collegare episodi urbani in sequenze di spazi.

L'Autorità portuale di Napoli è l'ente di governo del territorio portuale di Castellammare di Stabia. La sua circoscrizione si estende per circa 20 km lungo la linea di costa cittadina, da La Pietra (Pozzuoli) a Pietrarsa (Portici). In una visione di sistema integrato, l'Autorità portuale di Napoli ha recentemente ampliato la propria competenza al porto di Castellammare di Stabia. Sono in corso le procedure per espandere le competenze anche al porto di Torre Annunziata. L'obiettivo è costruire un unico sistema portuale integrato del Golfo di Napoli. Castellammare, grazie alla sua vicinanza alla costa di Sorrento, dovrebbe rafforzare il suo ruolo di porto delle crociere.

Riprogettare il lungomare, con il riciclo delle archeologie industriali e la trasformazione delle infrastrutture dismesse, è un tema centrale per la città e permette di recuperare il suo rapporto con il mare e di diventare parte di un sistema complesso di collegamenti marittimi. Imponenti edifici dismessi, silos, spazi pubblici interstiziali, caratterizzati da degrado, disegnano oggi il lungomare di Castellammare e testimoniano le origini commerciali e industriali della città. Una traccia ferrosa arrugginita segna il lungomare: un binario in disuso, reperto di un passato industriale non troppo lontano che dimostra l'importanza commerciale del porto di Castellammare nel Golfo di Napoli. Diversi materiali urbani, sezionati dalle linee infrastrutturali, sono inseriti in una particolarissima orografia in cui la città è al centro di un sistema delimitato dal Vesuvio a Nord, dal Mar Tirreno a Ovest, dalle pendici del Monte Faito a Sud e dal sistema montuoso che arriva fino a Nocera e Palma Campania a Est.

Castellammare, grazie alla posizione geografica, agli scavi archeologici e alle terme, è una città con una forte vocazione turistica. Questa funzione e la natura di città portuale ne fanno un polo strategico per il trasporto marittimo e il collegamento con le isole per il turismo e il tempo libero. La città è anche porta di accesso alle vicine

città di Sorrento e Pompei. Nella sua struttura contemporanea, Castellammare si presenta come una città in cui lo spazio pubblico è frammentato e degradato in molti suoi aspetti, e dove il traffico automobilistico rende difficile l'accessibilità al centro urbano e la corretta percezione degli spazi aperti. Una città *porosa*, in cui la dismissione industriale ha lasciato numerosi territori inutilizzati, molto spesso in aree strategiche per lo sviluppo urbano. Le linee ferroviarie che collegavano Castellammare con Gragnano e con Torre Annunziata, fino ad arrivare a Napoli, sono state recentemente poste in disuso; ciò apre possibilità di reinterpretazione dell'area ai margini di queste e delle relazioni con gli edifici residenziali che si sviluppano lungo i tracciati. Così le ferrovie potrebbero essere dismesse definitivamente e trasformate in una rete di mobilità sostenibile. La proposta si basa sulla filosofia del riciclo: utilizzare ciò che è disponibile come un'opportunità.

Il territorio è oggi simile a un immenso caleidoscopio in cui il susseguirsi di una stessa figura che si ripete sempre uguale a se stessa restituisce un senso di frammentazione e non una figura unitaria. Attraverso il progetto, unico strumento che consente di conoscere la realtà, si cerca di ricostruire le relazioni tra i pezzi, rapporti, equilibri, e di disegnare la società attraverso la forma dello spazio. Utilizzare ciò che si ha a disposizione significa trasformare lo stato delle cose, utilizzandole diversamente, in *occasioni*. Significa quindi lavorare per densificazione invece che per estensione sugli interstizi, sui frammenti, sugli spazi aperti indefiniti e modificabili, sui residui, che ricomposti in una forma unitaria possono riavere un senso all'interno delle dinamiche urbane.<sup>10</sup>

## NOTE

- <sup>1</sup> A. Calafati, *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli editore, Roma 2009.
- <sup>2</sup> C. Bianchetti, *Abitare la città contemporanea*, Skira editore, Milano 2003.
- <sup>3</sup> S. Latouche, *Per un'abbondanza frugale. Malintesi e controversie sulla decrescita*, Bollati Boringhieri, Torino 2012.
- <sup>4</sup> P. Di Biagi, *La costruzione della città pubblica*, in "Urbanistica", n. 85, 1986.
- <sup>5</sup> M. Russo, *Città mosaico. Il progetto contemporaneo oltre la settorialità*, CLEAN, Napoli 2011.
- <sup>6</sup> S. Boeri, *L'Anticittà*, Laterza, Roma-Bari 2011.
- <sup>7</sup> A. Magnaghi, *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino 2000.
- <sup>8</sup> O. M. Ungers, *Le città nelle città. Proposte della Sommer Akademie per Berlino*, in "Lotus", n. 19, giugno 1978.
- <sup>9</sup> C. Bianchetti, *Abitare la città contemporanea*, Skira editore, Milano 2003.
- <sup>10</sup> Questo paper fotografa la situazione esistente al mese di ottobre 2012.



## **Valentina Cattivelli**

### **Per una efficiente regolazione delle relazioni urbano-rurali: i casi di Copenaghen e Utrecht**

Attualmente, lo spazio non è più mero contenitore geografico dello sviluppo, ma risorsa economica e fattore produttivo autonomo, generatore di vantaggi statici e dinamici ed elemento fondamentale per la competitività del sistema produttivo locale. È infatti fonte di rendimenti crescenti, di esternalità positive, nella forma di economie di agglomerazione e di localizzazione. La sua visione statica, tipica della teoria della località centrale, che assume il monopolio spaziale dei sistemi territoriali, è superata e sostituita dalla convinzione che la maggiore competitività territoriale riduca la governabilità dello sviluppo e induca lo studio delle proprie specificità e competenze. I suoi tradizionali sistemi di promozione e di controllo appaiono in crisi perché incapaci di governare adeguatamente i cambiamenti che hanno modificato le dimensioni e le qualità delle sue componenti urbane e rurali. Sono infatti eccessivamente flessibili e facilmente modificabili a seguito di pressioni di gruppi di interesse orientati al riconoscimento di maggiori valori fondiari, non sono capaci di cogliere e di valorizzare la governance locale, perché ignorano la presenza di una fitta rete di relazioni informali, e non prevedono nuovi modelli d'uso e istanze progettuali volte a soddisfare le diverse e talvolta

**Valentina Cattivelli** è dottore di ricerca in Economics and Business presso Agrisystem, Scuola di Dottorato per il Sistema Agroalimentare dell'Università Cattolica di Piacenza.

contrastanti esigenze di vivibilità e di accessibilità. Da più parti ci si interroga sulla loro validità e sull'urgenza di rivederli. In molti invocano una progettazione pattizia e integrata che superi il tradizionale dualismo tra pianificazione urbanistica e pianificazione rurale, che sia espressione dell'autonomia delle comunità locali come soggetti di regolazione economica, nonché strumento di competitività tra le città grazie alla loro ampia visione strategica. Altri invece, più audaci, ne auspicano l'abbandono, evidenziandone gli insuccessi. Essi ritengono che la fissazione di regole rigide abbia portato a un maggiore e più disordinato sfruttamento delle sue risorse e che sia opportuno tornare a una forma di pianificazione più leggera, lasciando così le forze endogene ai sistemi locali libere di riorganizzarsi verso una permanente situazione di disequilibrio che crei dinamicità e attrattività.<sup>1</sup>

Copenaghen e Utrecht rappresentano la perfetta sintesi di queste convinzioni. Entrambe, in modi diversi, hanno adottato forme di pianificazione non rigide, integrate e multiattoriali, dai differenti esiti.

## Copenaghen

Copenaghen si trova sulla costa orientale dell'isola di Zelanda, in una baia compresa tra il mare del Nord e il mar Baltico. Ha una forte struttura economica, basata sull'industria farmaceutica, sulle biotecnologie e sull'ICT, e ha un ruolo finanziario rilevante nell'area scandinava. Costituisce l'unica area metropolitana densamente popolata della Danimarca e soffre di forti pressioni insediative, soprattutto lungo i propri assi viari.

L'espansione urbana negli ultimi decenni ha infatti consolidato il suo sviluppo suburbano e l'urbanizzazione delle aree urbane minori limitrofe. Per porvi un freno, sta promuovendo la riqualificazione dei siti industriali dismessi, soprattutto di aree lungo

*l'harbor front (brown field development)*, e rivedendo le proprie decisioni pianificatorie circa la conversione d'uso delle aree agricole.

## **La responsabilità della pianificazione**

La pianificazione territoriale è materia rimessa alla competenza delle municipalità locali. Tutti i piani locali sono poi trasmessi alle municipalità limitrofe e a quelle di più elevato livello, nonché al ministero dell'Ambiente per verificarne la corrispondenza, nei suoi elementi fondamentali, con le prescrizioni contenute nei piani di coordinamento di grado più elevato. L'autonomia di queste autorità locali è stata ridotta nel 2007, quando è stata approvata una riforma significativa che ha rimesso allo Stato parte della responsabilità pianificatoria. Lo Stato è chiamato ad attuare misure volte a garantire la crescita sostenibile della regione della capitale, a rafforzare il sistema pianificatorio "manuale" promuovendo la trasformazione delle aree urbane esistenti.

In aggiunta, deve promuovere azioni per disincentivare la trasformazione nella destinazione di uso delle aree rurali di prossimità, favorire la concentrazione delle principali funzioni urbane nei pressi delle stazioni ferroviarie e mantenere intatti i cunei verdi, aperti e liberi dallo sviluppo urbano.

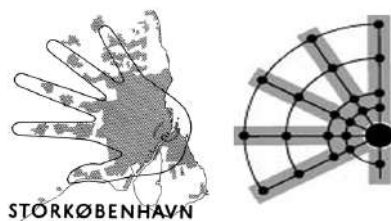
Il focus del sistema pianificatorio danese si regge quindi su un equilibrio quasi sempre stabile tra responsabilità diverse e tra esigenze di coordinamento della pianificazione dello sviluppo urbano e delle infrastrutture con la tutela delle aree verdi.

## **L'evoluzione della pianificazione**

Copenaghen si dota nel 1948 di un piano urbanistico, il Finger Plan<sup>3</sup> (Figura 1). Prima di allora, la città presentava una struttura

radiocentrica e rischiava di trasformarsi in una vasta periferia tentacolare e indifferenziata.<sup>4</sup> Con questo piano, favorisce lo sviluppo delle sue periferie lungo cinque frange urbane (dita) che partono dal centro cittadino, come “perle” su fili rappresentati dalle linee ferroviarie.<sup>5</sup> Negli spazi interstiziali ci sono spazi verdi, cunei rurali privi di insediamenti urbani. Il posizionamento dei centri urbani e delle aree verdi rispetta un principio molto semplice: deve intercorrere al massimo un chilometro da ogni abitazione alla stazione ferroviaria e tra il nucleo abitativo e le aree verdi. Così, la forma urbana è posta sotto rigido controllo.

**FIGURA 1. IL FINGER PLAN ATTUALE: L'ESTENSIONE DELLE CINQUE DITA E IL RAPPORTO CON GLI INSEDIAMENTI URBANI E I CUNEI VERDI.**



.....  
**FONTE: H. VEJRE, J. PRIMDAHL, J. BRANDT, "THE COPENHAGEN FINGER PLAN. KEEPING A GREEN SPACE STRUCTURE BY A SIMPLE PLANNING METAPHOR", 2007, DISPONIBILE SU WWW.LANDSCAPE-EUROPE.NET.<sup>6</sup>**

Il rapporto con lo spazio aperto della campagna è fortemente regolato, secondo una prospettiva urbana funzionale. Non a caso, gli habitat naturali o la campagna sono strutturati entro schemi

urbanocentrici, disegnati per non comprimere, ma sostenere lo sviluppo insediativo. Le misure per rendere effettiva la protezione degli spazi verdi contro l'urbanizzazione sono i Nature Conservation Orders. Tali azioni consistono in forme di espropriazione o limitazione dell'uso privato del suolo e nella rigida fissazione del *land use* nelle aree di frangia. A queste, si aggiungono poi l'istituzione di una agenzia governativa per la tutela degli spazi verdi e delle foreste e il coordinamento di tali strumenti che contribuiscono al rispetto del piano.

Il piano è stato riformato per la prima volta negli anni Settanta per affrontare la pressione insediativa determinata dallo *sprawl* e dalla crescita del mercato delle seconde abitazioni. La riforma ha introdotto un sistema di pianificazione gerarchico con tre livelli di pianificazione e un sistema di *zoning* (Urban and Rural Zoning Act) che ha diviso il paese in aree urbane, aree di seconde case e aree rurali. Parimenti, ha previsto il controllo dello sviluppo insediativo senza rendere obbligatoria l'erogazione di compensazioni ai proprietari terrieri e ha reso effettivo il divieto di nuova edificazione entro il nucleo urbano. Le aree di frangia sono state assoggettate a interventi specifici e in esse sono state promosse azioni concertate tra le municipalità coinvolte.

Il Finger Plan così riformato rimane però urbanocentrico. Le misure specifiche per la tutela delle aree rurali saranno introdotte solo dieci anni più tardi, nel 1989.<sup>7</sup>

Dopo varie vicissitudini il piano è stato ulteriormente riformato nel 2002. Quest'ultima revisione non fa altro che riprendere le prescrizioni del Finger Plan originario e prevedere la costituzione di un apposito *green ring* a delimitazione degli estremi della capitale danese.

In aggiunta, impone nuovamente il divieto di nuove costruzioni all'interno della capitale, così come riafferma la preferenza per la realizzazione, nella stessa area, di attività ricreative e naturali.

Nel 2007 è stato approvato per la prima volta dal Parlamento nazionale. A oggi, contiene norme vincolanti per lo sviluppo urbano, la riqualificazione urbana, i cunei verdi, i corridoi, il traffico e i servizi pubblici. Non riguarda l'intera area della capitale, bensì uno spazio compreso tra i trenta e i quaranta chilometri dal centro cittadino, perché, per la prima volta, estende la lunghezza delle dita. Divide l'area metropolitana in "area interna metropolitana" (palmo), "zona esterna metropolitana" (dita urbane), "cunei verdi" e la "più vasta area metropolitana". Solo nel palmo e nelle dita urbane è possibile urbanizzare. Nel palmo, però, non è possibile classificare ulteriori aree come urbane edificabili, mentre tra le dita rimangono spazi in cui le autorità locali hanno la facoltà di trasformare le destinazioni d'uso.

In tali territori, quindi, in sintesi, si prevede:

- a) un'offerta differenziata di ipotesi localizzative per le imprese e la costruzione di abitazioni;
- b) la disponibilità di aree urbane pronte a essere rinnovate o convertite;
- c) la limitazione della pavimentazione o urbanizzazione delle aree;
- d) la promozione dell'uso della bicicletta e dei mezzi pubblici;
- e) la fissazione di un confine tra città e campagna.

Al di fuori dei raggi urbani, la competenza pianificatoria è rimessa alle singole municipalità, che devono attenersi a regole generali per il bilanciamento delle aree urbane e di quelle verdi. Rispetto ai piani regionali precedenti, che prevedevano addirittura il sequestro dei terreni, sono fissate una serie di regole che definiscono un quadro di maggiore flessibilità pianificatoria a livello locale e un dialogo con lo Stato che riconsidera periodicamente lo sviluppo complessivo dell'area metropolitana.

**TABELLA 1. L'EVOLUZIONE DEL PROCESSO PIANIFICATORIO IN DANIMARCA.**

1939	Approvato dal governo nazionale il primo Danish Planning Act.
1947	Sviluppato e adottato il Finger Plan.
1948-56	Vengono effettuati alcuni sforzi per migliorare la pianificazione locale a causa di contrasti tra le municipalità e per le relazioni di antagonismo tra Copenaghen e le sue periferie.
Anni Sessanta	Si registra l'apice della <i>urban crisis</i> che porta a chiedere maggior supporto alle sperimentazioni del governo in ambito pianificatorio.
1961	Il primo tentativo di separare il centro urbano dalle periferie porta alla revisione del piano. Il risultato è criticato perché porta a una iniqua separazione tra classi sociali. La frustrazione pubblica per la segregazione della popolazione in classi ricche e povere porta alla costituzione di una autorità regionale per la pianificazione.
1966	Si costituisce la Regional Planning Authority.
Primi Settant'anni	Viene approvata una legge pianificatoria che precisa cosa debbano pianificare le regioni. La legge è però debole nella regione di Copenaghen a causa della paura di una parte della politica nazionale di cedere potere pianificatorio alle regioni meno popolate.
1974-89	Si costituisce il Greater Copenhagen Council. Questa autorità regionale è stata criticata perché priva di poteri pianificatori forti tanto da essere svuotata delle poche competenze nel 1988.
Oggi	È stata costituita la Greater Copenhagen Authority. Questa autorità pianificatoria regionale si occupa della pianificazione dei trasporti, di pianificazione regionale, sviluppo locale, turismo e cultura.

**Fonte: "Finger Plan", 2007.**

## Gli attuali tentativi di riforma del sistema pianificatorio

Attualmente il piano è messo alla prova da molti problemi relativi all'uso dello spazio. La pressione insediativa e la congestione del traffico non interessano più solo Copenaghen, ma anche il resto della regione. La frammentazione del paesaggio nelle frange urbano-rurali è evidente, nonostante vi sia un'elevata domanda di aree naturali atte ad attività ricreative. Nel corso del 2011 si sono tenuti su iniziativa del governo nazionale dei tavoli per discutere dei possibili cambiamenti da apportare al piano pluridecennale. I temi sui quali si è discusso maggiormente riguardano l'adattamento ai cambiamenti climatici, la qualità dei cunei verdi, il rinnovamento urbano, la localizzazione delle iniziative imprenditoriali. Negli stessi tavoli si è posta la questione relativa all'opportunità del mantenimento in vigore del piano. Nonostante lo sviluppo economico delle aree di prossimità della capitale e l'assenza di continuità nel sistema pianificatorio, il Finger Plan ha saputo svolgere la propria funzione per oltre sessanta anni. Henrik Vejre, Jorgen Primdahl, Jesper Brandt hanno rinvenuto in esso una "metaforica forza". Hugh Millward<sup>8</sup> lo critica duramente e ritiene che altre misure, come le Green Belt, siano più efficienti. Il piano sopravvivrà in futuro? La letteratura sembrerebbe prevedere di sì, per le stesse regioni che lo hanno reso stabile fino a ora. A periodi in cui le politiche di uso del suolo per le aree urbane-rurali sono rigidamente determinate, sono seguiti periodi in cui la loro rigidità si è attenuata. L'economia danese e la sua dinamica demografica hanno seguito tendenze alterne. A fasi di grande crescita sono seguite fasi di stagnazione.<sup>9</sup> Durante le prime, in particolare, si è assistito allo sviluppo dell'industria *high tech* che, come noto, necessita di scarsa infrastrutturazione del territorio rispetto all'industria manifatturiera. La stessa domanda di strade o di altri collegamenti non è peraltro rivolta verso le aree interne a Cope-



naghen (regolate dal Finger Plan) quanto piuttosto al resto della Scandinavia e dell'Europa. Per questo sono stati stanziati ingenti finanziamenti per rendere accessibile la Danimarca dal resto dell'Europa (tramite il potenziamento dell'aeroporto di Copenhagen o la costruzione di ponti per collegare il paese con le città meridionali svedesi) e a renderla quindi un *hub* privilegiato per il nord Europa e «a coherent metropolitan region, which in a European and global context is capable of competing with (other) metropolitan regions».<sup>10</sup> La sopravvivenza del piano è inoltre legata alla sua integrazione, già sperimentata, con altri piani e progetti territoriali con i quali condivide le finalità (mantenimento delle differenze tra città e campagna, sviluppo equilibrato e olistico in tutto il paese, rispetto della natura e dell'ambiente). In particolare, tale integrazione è operata, con buoni risultati, con i piani dei 34 comuni limitrofi alla capitale per sviluppare ulteriormente le caratteristiche fisiche e funzionali dell'area metropolitana.

## Insegnamenti

Il caso di Copenhagen è particolarmente importante. Esso potrebbe indurre a pensare che l'attività di pianificazione sia, da sola, sufficiente a contenere la crescita urbana. In realtà, dimostra esattamente il contrario. Tutti i tentativi di riforma del Finger Plan non solo evidenziano la difficoltà di una sua attuazione, ma, al contempo, mostrano anche la paura di costringere lo sviluppo urbano (ed economico) entro i limiti territoriali imposti dalla pianificazione. Lasciato libero entro un *framework* teorico, quale è stato il Finger Plan fino al 2007, esso non è esploso solo perché la suburbanizzazione ha interessato marginalmente la capitale danese e l'interesse per la crescita si è spostato verso aree non regolate. Anche il disinteresse, almeno iniziale, del piano per le aree rurali non deve essere frainteso. Queste infatti sono molto estese

al di fuori dell'ambito di riferimento del piano (tra le dita), mentre sono alquanto rare al suo interno. Nella capitale, poi, da sempre è riservata particolare attenzione alle aree verdi. Un'ulteriore prescrizione circa la loro creazione o tutela sarebbe stata ridondante.

## Utrecht

Negli ultimi venti anni, Utrecht ha registrato uno sviluppo urbano rilevante, affrontato con strumenti di regolazione e di preservazione del verde concertati con la popolazione locale.

Allo stesso tempo, la città è stata interessata da un notevole incremento demografico. La densità demografica è molto elevata e la pressione insediativa è avvertita in maniera considerevole.

## La pianificazione locale

Dal 1990, Utrecht è interessata da uno sviluppo insediativo disordinato che poggia su singoli progetti piuttosto che su piani condivisi e strutturali. Fin da subito, la cittadinanza è stata coinvolta nella loro implementazione: dapprima per ricavarne gratuitamente idee progettuali condivise, in seguito per la convinzione sulla sua importanza nei processi di modifica dei territori in cui abita. Il suo impegno è stato particolarmente importante soprattutto per la revisione del Green Structure Plan e del Master Plan per le New Housing Location. Tali progetti ridisegnano la struttura verde della città e prevedono la costituzione di nuovi insediamenti abitativi, tra cui Leidsche Rijn, o la riqualificazione di Overvecht. Parimenti, orientano l'azione pubblica, ma soffrono della rigidità e dell'assenza di strumenti di verifica della loro corrispondenza con le necessità della popolazione locale e della scarsa integrazione con le altre azioni pianificatorie. L'assenza di coordinamento con altri interventi li rende indipendenti, ma, al contempo, privi

di una propria autonomia finanziaria o meri sottoinsiemi del più generale *masterplan*.

**TABELLA 2. LA RIPARTIZIONE PER DISTRETTI E DENSITÀ DI POPOLAZIONE DI UTRECHT.**

Regioni	Abitanti per km <sup>2</sup>	Popolazione
Utrecht	3133	307.080
Distretto Ovest	3273	27.115
Distretto Northwest	3559	40.660
Distretto Overvecht	3037	31.600
Distretto Nord-Est	4207	35.745
Distretto Est	3328	29.960
Centro della città	5120	16.580
Distretto Sud	2914	26.055
Distretto Southwest	3091	35.280
Distretto Leidsche Rijn	1333	24.035
Distretto Vleuten-De Meern	1212	40.040

**FONTE: UFFICIO CENTRALE DI STATISTICA, L'Aia, 2011.**

### **Gli interventi specifici. Il controllo dello sviluppo insediativo di Leidsche Rijn**

Leidsche Rijn è una frangia periurbana di Utrecht sviluppatasi a partire dal 1991. Allora vi vivevano circa 4500 persone, ora ve ne sono oltre 100.000.<sup>11</sup> In essa sono localizzati circa 40.000 posti di lavoro, oltre a tutti i servizi tipici di una città medio-grande. È

infatti la più grande e recente espansione di una città esistente in Olanda. La sua particolarità sta proprio nel processo della sua formazione. Il suo sviluppo non è stato incontrollato e incoerente come quello di altre aree periurbane europee. È stato al contrario controllato e pianificato, anche da parte del governo centrale. L'area è stata costruita e si svilupperà fino al 2025 secondo i principi della costruzione urbana sostenibile già resi obbligatori dal 1991, quando il governo nazionale chiese a Utrecht di dare ordine e nuova localizzazione alla sua espansione. In quell'anno è stato pubblicato dal governo il rapporto "Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex)" ("Integrazioni al quarto rapporto per lo sviluppo spaziale nei Paesi Bassi"), che prevedeva nuovi insediamenti vicino a due piccole municipalità già esistenti: Vleuten e De Meern. Utrecht ha recepito queste prescrizioni con il "Masterplan Leidsche Rijn", piano molto rigido e preciso, tuttora in vigore e aggiornato.

A oggi, questo piano prevede ingenti finanziamenti in interventi a tutela dell'ambiente e per una migliore gestione delle risorse energetiche, quali la costituzione di una rete che colleghi il quartiere alla municipalità principale per la fornitura di energia e per ridurre la domanda di carburante e l'emissione di sostanze inquinanti e la realizzazione di un parco pubblico, il Leidsche Rijn Park, esteso su oltre 300 ettari e connesso alla restante rete verde.

Al contempo, l'eccezionalità di questo quartiere sta nel forte coinvolgimento della collettività. Oltre alla partecipazione espressamente prevista dalla legge che consente a chiunque di rendere note le proprie opinioni e offrire suggerimenti circa le previsioni del *masterplan* o *stedenbouwkundig plan* (un piano che fissa le regole per l'organizzazione insediativa nel centro delle città) è anche ammessa nel caso del *bestemmingsplan* (un piano spaziale che fissa le basi legali per la realizzazione degli edifici e la tra-

sformazione di essi nelle periferie) la possibilità di impugnare il piano davanti a un giudice. Parimenti, tutti questi piani prevedono espressamente che, per talune aree, i cittadini possano esprimere il proprio parere. Ad esempio, la tangenziale che attraversa Leidse Rijn si sviluppa attraverso un tunnel sotterraneo. Sopra questo tunnel è previsto un parco. Il disegno preliminare del parco è stato realizzato dal governo locale il quale ha richiesto espressamente che la popolazione residente partecipasse alla sua pianificazione dettagliata. In questo caso il governo locale, i progettisti e la popolazione locale hanno lavorato bene insieme.

Questa forma di partecipazione è in crescita. Anche le commissioni di cittadini intervengono in vario modo nelle decisioni pianificatorie, ma in tal caso in limitati ambiti di intervento. È più frequente invece che i cittadini siano invitati in commissioni miste, dove sono già presenti i rappresentanti del Comune e i progettisti. In tali occasioni, essi sono liberi di esprimere i loro desideri progettuali. Non è raro il ricorso all'istituto del referendum (indetto, ad esempio, per valutare due diverse ipotesi progettuali di riqualificazione dell'area urbana intorno alla stazione di Utrecht). In aggiunta, tutti i progetti di espansione insediativa sono presentati in riunioni pubbliche alle quali è invitata la cittadinanza insieme alle organizzazioni di rappresentanza degli interessi e gli operatori economici. Per ora, tale processo di crescita pianificata e partecipata sembra riscontrare successo tra i cittadini.

## La redazione del Piano verde

La città di Utrecht investe in una propria struttura verde urbana, redigendo un piano del verde avente un approccio integrato e cercando di migliorare la connettività verde tra le aree esterne e interne alla città. Il suo impegno in progetti di gestione di aree verdi a forte rischio di urbanizzazione al di fuori dai propri confini

è molto forte. Mediante appositi accordi tra municipalità e provincia, questi terreni sono destinati a scopi ricreativi e la loro gestione è affidata ad operatori pubblici. Utrecht Ridge, Valle del Reno e Crooked, Stichtse, Loosdrecht e Vinkeveen Laghi sono solo alcuni dei siti marginali, ma rivitalizzati ecologicamente grazie alla interazione tra vari enti pubblici,<sup>12</sup> e la provincia di Utrecht. Vi sono stati realizzati sentieri ricreativi per trekking, mountain bike, equitazione, canoa e altre attività ricreative.

In aggiunta, Utrecht da poco ha elaborato il progetto Groen, Open en Sociaal 2010-14 (Verde e Open Social 2010-14) al fine di potenziare l'infrastrutturazione verde dell'intera città. Questo progetto ben si collega agli altri documenti progettuali, quali la Structuur Green Utrecht City (Struttura verde Utrecht City) (2007), che reca a sua volta gli atti della Beleid Alberti (Politica degli Alberi) (maggio 2009) e l'Atlante Ecologico di Utrecht (Pianificazione 2010). La municipalità favorisce gli interventi diretti a rendere più verdi giardini, sentieri pedonali o ciclistici. Parimenti, è attivo il progetto Coluum Stadnatuur (colonna urbana) che prevede incontri informativi periodici con la cittadinanza su temi ambientali. Alla cittadinanza può essere affidata la gestione e la manutenzione di piccoli appezzamenti di verde. Tutti questi interventi sono connessi tra loro per creare "corridoi verdi" nella città che saranno ulteriormente potenziati.

## Insegnamenti

Il caso di Utrecht mostra l'importanza della progettazione delle aree verdi nella riqualificazione delle relazioni urbano-rurali. Parimenti, l'esperienza di Leidsche Rijn dimostra come sia possibile controllare l'espansione urbana anche nelle aree periurbane e dare piena dignità alla partecipazione della cittadinanza nelle decisioni pianificatorie.

## Conclusioni

La netta contrapposizione tra rigidità pianificatoria e flessibilità del nuovo modello di sviluppo territoriale mette in crisi la strutturazione della tradizionale progettualità territoriale e rafforza la tesi che vuole i processi di aggiustamento degli squilibri non automaticamente assicurati dalle politiche di sviluppo locale.<sup>13</sup>

La città contemporanea è infatti una città che si costruisce per progetti, a causa dell'abbandono dell'idea di un piano condiviso e unificante. È una città aperta, autonoma non solo nel senso del decentramento decisionale, ma anche della capacità di autoregolazione, di gestione delle risorse comuni, che tenta di recuperare una logica pianificatoria di più ampio respiro capace, al contempo, di abbracciare le esigenze del territorio nel suo complesso. Le esigenze di interazione sociale, di integrazione economica e di partecipazione politica che si manifestano oggi sono più deboli, soprattutto nelle aree periurbane, ma sono soddisfatte mediante modalità che sempre meno frequentemente trovano nella prossimità e nelle tradizionali forme di rappresentanza la loro prima espressione.

Per tutte queste ragioni, la governance dei territori deve essere rivista, riprogettata. È chiamata infatti a meglio definire l'inquadramento metodologico e tecnico dell'impiego del periurbano e inserirlo quale elemento territoriale importante nelle azioni di pianificazione, a recuperare la multisettorialità grazie all'integrazione tra progetto urbano e rurale, su scenari strategici in grado di coinvolgere la comunità locale e, al contempo, in grado di mettere a sistema o a valore il capitale territoriale. Deve poi rendere effettivo il coinvolgimento della collettività nelle decisioni territoriali. La ragione è semplice: proprio nella città contemporanea si realizza una rottura dei legami tra individuo e territorio per l'affermarsi di quella che Bauman definisce "società liquida".

Utrecht e le città del suo hinterland sembrano aver compreso appieno tali esigenze di cambiamento e hanno rivisto la loro governance in senso più “verde” e inclusivo. I risultati confermano la validità di questo approccio: la crescita è controllata e non esplosiva. Anche a Copenaghen lo *sprawl* è limitato, ma ciò è dovuto perlopiù all’educazione contenutistica dei suoi progettisti e allo sviluppo economico contenuto nelle regioni controllate. Il piano è rigido, ma nulla è stato fatto per disattendere le sue previsioni. Un suo ulteriore irrigidimento sarebbe dannoso e inutile. L’unica variazione è stata apportata all’ambito territoriale di riferimento della pianificazione. La scelta di rimettere in parte la materia alla competenza statale e non più solo regionale è coraggiosa e in controtendenza rispetto alla pratica sussidiaria ormai diffusa in tutta Europa, ma afferma l’importanza del coinvolgimento trasversale di tutti gli attori interessati. Entrambe le città sembrano quindi confermare una tendenza comune: per combattere lo *sprawl* non serve necessariamente irrigidire i propri piani urbanistici, ma renderli maggiormente flessibili e partecipativi.



## NOTE

<sup>1</sup> V. Cattivelli, *Teorie, metodi e strumenti per il governo delle relazioni urbano-rurali*, Tesi di dottorato, Università Cattolica di Piacenza, 2012; V. Cattivelli, *Né città né campagna. Per una lettura del territorio periurbano*, MUP Editore, Parma 2012.

<sup>2</sup> Qui il termine “manuale” si riferisce alla struttura del Finger Plan.

<sup>3</sup> Nei fatti, il Finger Plan non è stato mai approvato dalle autorità locali fino al 2007. Tuttavia, i successivi piani regionali e comunali vi hanno fatto riferimento come *framework* generale. La stessa Urban Regulation Law del 1949 ha fatto riferimento all’idea di pianificazione territoriale compresa nel piano.

<sup>4</sup> H. Vejre, J. Primdahl, J. Brandt, *The Copenhagen Finger Plan. Keeping a Green Space Structure by a Simple Planning Metaphor*, 2007, disponibile su [www.landscape-europe.net/files/311-328%2520correctie.pdf](http://www.landscape-europe.net/files/311-328%2520correctie.pdf)

<sup>5</sup> Il piano sembra conciliare le idee proprie della “città parco” di Le Corbusier, della città foresta di Alvar Aalto, della “città dell’uomo” di Olivetti o degli insediamenti rurali teorizzati da Wright.

<sup>6</sup> Di fatto, questo piano prevede un’espansione incrementale delle città lungo direttrici storiche.

<sup>7</sup> Il Finger Plan è redatto in un’ottica prevalentemente “urbana” tanto che le aree verdi sono considerate residuali. Non a caso, tali aree sono previste e tutelate da piani locali o regionali.

<sup>8</sup> H. Millward, *Urban Containment Strategies: A Case-Study Appraisal of Plans and Policies in Japanese, British and Canadian Cities*, in “Land Use Policy”, vol. 23, 4/2006, pp. 473-85.

<sup>9</sup> Nei prossimi venti anni si stima che la popolazione crescerà di 10.000 abitanti e che la domanda di abitazioni aumenterà (Municipalità di Copenhagen, 2010).

<sup>10</sup> Ministero dell’Ambiente danese, *Debatoplæg Forslag til Fingerplan 2012 landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning*, Høringsfrist til, 2011.

<sup>11</sup> Municipalità di Utrecht, 2012.

<sup>12</sup> Oltre a Utrecht, anche le municipalità di Amersfoort, Bunnik, De Bilt, Leusden, Renswoude, Rhenen, Utrecht Ridge, Veenendaal, Woudenberg, Wijk bij Duurstede e Zeist.

<sup>13</sup> R. Camagni, *Per un concetto di capitale territoriale*, Prelazione presentata a *Le politiche di sviluppo territoriale*, AISRe – Istituto Tagliacarne Conferenza Annuale, Salsomaggiore, Parma, giugno 2008; R. Camagni, R. Capello, *The City Network Paradigm: Theory and Empirical Evidence*, in R. Capello, P. Nijkamp (a cura di), *Urban Dynamics and Growth: Advances in Urban Economics*, Elsevier, Amsterdam 2004, pp. 495-532; R. Camagni, R. Capello, *Competitività regionale e capitale territoriale: dalla concettualizzazione ad un'analisi empirica*, in A. Bramanti, C. Salone (a cura di), *Lo sviluppo territoriale nell'economia della conoscenza: teorie, attori, strategie*, FrancoAngeli, Milano 2009, pp. 35-58; R. Camagni, R. Capello, *Territorial Capital and Regional Competitiveness: Theory and Evidence*, in "Studies in Regional Science", vol. 39, 1/2009, pp. 19-40; A. G. Calafati, *Economia della città dispersa*, in "Economia Italiana", 1/2003; A. G. Calafati, *Economie in cerca di città*, Donzelli editore, Roma 2009.

**Elisa Tizzoni**

## **Un laboratorio per la mobilità sostenibile nelle aree alpine rurbanizzate: la valle dell'Adige trentina**

Lo studio dei diversi aspetti dell'urbanizzazione contemporanea, condotto attraverso le categorie concettuali di *sprawl* urbano,<sup>1</sup> *urban fringe*<sup>2</sup> e *rurbanisation*,<sup>3</sup> poggia su un patrimonio di ricerche e contributi estremamente ricco e fecondo. Negli ultimi anni la crescente complessità dei processi di espansione e trasformazione di spazi ibridi, a cavallo tra città e campagna e, soprattutto, l'emergere del tema della sostenibilità, hanno stimolato nuovi approcci nei quali gli aspetti relazionali assumono un valore centrale. Come hanno sostenuto Gisella Cortesi e Michela Lazzeroni, «si può quindi rilevare un aumento non tanto dell'intensità delle relazioni tra centro e periferia, ormai attrezzata di residenze, servizi, centri commerciali, zone industriali, quanto di una maggiore qualificazione dell'interazione, nel senso che ci si reca in città per fruire di servizi e/o eventi che solo il centro urbano può organizzare; proprio perché aumenta la qualificazione delle relazioni si può identificare una crescita della loro ampiezza spaziale e flessibilità temporale».<sup>4</sup> Tali riflessioni descrivono un quadro che accomuna gran parte delle aree europee, alle prese con la difficile gestione dei settori coinvolti più direttamente dai fenomeni di *sprawl* urbano, tra i quali assume un posto centrale quello dei trasporti. È stato infatti riconosciuto che la progressiva occupazione delle aree

**Elisa Tizzoni** è cultore della materia in Geografia all'Università di Firenze.

periurbane è uno dei fattori alla base della crescita della domanda di mobilità che rende quanto mai urgente l'adozione di forme di trasporto compatibili con la tutela dell'ambiente.<sup>5</sup>

Nel prosieguo del presente contributo si indagheranno pertanto le questioni principali legate allo sviluppo di forme di mobilità sostenibile, individuando quale *case study* l'area della bassa valle dell'Adige trentina che comprende, dal punto di vista amministrativo, le comunità Valle dell'Adige (nella quale ha sede il capoluogo), Rotaliana-Königsberg (capoluogo Mezzolombardo) e Vallagarina (che include al suo interno Rovereto). La presenza di evidenti fenomeni di rurbanizzazione in un'area situata ai piedi della catena alpina ha richiesto infatti un forte impegno delle istituzioni locali per pianificare politiche di mobilità sostenibile adeguate alle peculiarità di essa.

Nei successivi paragrafi saranno descritti i caratteri principali dei fenomeni di *sprawl* riconoscibili nella valle dell'Adige, per poi dare conto del sistema di trasporti e delle principali iniziative in tema di compatibilità socio-ambientale di esso; nelle conclusioni si proporrà una visione unitaria della valle dell'Adige trentina come laboratorio per l'elaborazione di politiche per la mobilità sostenibile nelle aree alpine rurbanizzate.

## **Fenomeni di *sprawl* urbano nella valle dell'Adige**

L'area della Provincia di Trento situata lungo il corso dell'Adige negli ultimi decenni è stata investita da fenomeni di urbanizzazione tali da poter riconoscere i tratti distintivi di quel particolare modello insediativo che una consolidata tradizione di studi definisce "città lineare". A partire dagli anni Cinquanta la popolazione e l'economia del Trentino hanno visto un trend di crescita particolarmente elevato nell'area della valle dell'Adige, che ha richiamato quote ingenti di popolazione dalle località poste a quote

maggiori e dalle regioni limitrofe, che in parte hanno trasferito la propria residenza e in parte hanno alimentato fenomeni di pendolarismo. Nel contempo la definizione di un compiuto sistema di welfare, particolarmente articolato nel caso di una Provincia autonoma come quella di Trento, ha determinato l'istituzione di numerosi servizi pubblici, ai quali si sono aggiunti più tardi servizi di tipo privato, per lo più concentrati nel capoluogo.

In questi ultimi anni fenomeni di *sprawl* urbano che hanno avuto i propri centri generatori principalmente nella città di Trento e, in secondo luogo, nei centri maggiori delle Comunità della Piana Rotaliana e della Vallagarina (Mezzolombardo e Rovereto), si sono sviluppati lungo gli assi viari che scorrono paralleli all'asta principale del fiume, in un *continuum* edilizio comprendente infrastrutture viarie e strutture di tipo residenziale, commerciale, industriale e impianti per la lavorazione dei prodotti della terra.

**TABELLA 1. POPOLAZIONE RESIDENTE NEI TERRITORI PRINCIPALI DELLA VAL D'ADIGE (1951-2011).**

Territorio	1951	1961	1974	1981	1991	2001	2011
Val d'Adige	66.135	78.963	95.027	102.380	104.779	108.723	121.216
Vallagarina	63.571	65.458	69.300	73.361	73.767	77.466	89.288
Rotaliana	17.475	18.104	20.393	22.401	22.884	25.461	29.229
Provincia	394.704	412.104	427.845	442.845	449.852	477.017	533.394

**Fonte: DATI CENSIMENTI ISTAT; DATI SERVIZIO STATISTICA PROVINCIA DI TRENTO, 2011.**

Negli anni recenti la polarizzazione dell'insediamento attorno ai centri posti lungo il corso del fiume si è ulteriormente rafforzata. I centri abitati vedono una marcata organizzazione gerarchica, incentrata principalmente sugli abitati di Trento e Rovereto, pres-

so i quali hanno sede la maggior parte dei servizi e delle attrezzature di alta specializzazione (si veda la Tabella 2). Seppure in misura minore, un ruolo simile è da attribuirsi alla cittadina di Mezzolombardo, capoluogo della Piana Rotaliana.

**TABELLA 2. PUNTEGGIO DELLE FUNZIONI DI CENTRALITÀ URBANA PER COMUNE.**

Comune	Punt. standard	Punt. grezzo	P.A.	Istruzione	Sanità	Giustizia	P.S.	Ricettività turistica	Commercio	Terziario	Cultura e tempo libero
Centri urbani di livello provinciale											
Trento	1000	374	699	470	183	675	395	99	254	388	201
Rovereto	200	75	33	90	78	104	101	28	76	103	61
Centri urbani di livello sovralocale											
Mezzolombardo	54	20	25	12	41	12	32	7	22	16	16

**FONTE: PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, ALL. A DEL PUP, 2008.**

Sebbene il settore dei servizi risulti preponderante in tutte e tre le comunità prese in considerazione, nella Vallagarina l'industria mantiene un peso importante, mentre nell'area Rotaliana si nota una spiccata vocazione all'agricoltura di qualità con la presenza di numerose cantine e vitigni di fama. Data la posizione strategica della vallata, essa accoglie flussi turistici crescenti, prevalentemente in transito verso le mete in quota o diretti dall'Europa centrosettentrionale verso i laghi del nord della penisola oppure verso il litorale adriatico. Un certo rilievo è da attribuire anche al comparto MICE (Meetings, Incentives, Conferences, Exhibitions) data la presenza di strutture per la convegnistica sia pubbliche che private.

**TABELLA 3. ARRIVI NEGLI ESERCIZI ALBERGHIERI (1985-2010).**

Comunità di Valle	1985	1990	1995	2000	2005	2009	2010
Comunità della Vallagarina	56.545	71.944	63.579	65.434	71.360	71.016	82.180
Comunità Rotaliana-Königsberg	12.957	21.402	26.901	24.698	21.792	27.309	26.823
Territorio Val d'Adige	122.156	130.876	131.912	159.315	159.421	178.114	194.987
Provincia	1.264.494	1.551.089	1.851.297	2.073.743	2.310.139	2.482.737	2.532.929

**FONTE: SERVIZIO STATISTICO DELLA PROVINCIA DI TRENTO, ANNUARIO DEL TURISMO, 2010.**

Da tale quadro possiamo desumere che la domanda di mobilità nell'area della bassa Val d'Adige è destinata a incrementarsi, derivando da esigenze estremamente eterogenee come quelle dei lavoratori pendolari, quelle delle realtà imprenditoriali, quelle degli utenti dei servizi concentrati nel fondovalle, quelle dei turisti. La conservazione delle eccellenze ambientali e culturali e, nel contempo, la salvaguardia di un'identità locale posta in pericolo da fenomeni di suburbanizzazione che rischiano di provocare una cesura nei rapporti sociali della comunità e nelle forme del paesaggio tradizionale, si basano in larga parte su soluzioni connesse al sistema dei trasporti.

### **Il sistema dei trasporti nella Val d'Adige**

Il sistema della mobilità trentina, sia per quanto riguarda il trasporto su gomma che quello su rotaia, si è sviluppato prevalentemente su un asse longitudinale che segue l'asta principale del fiume Adige, verso il quale convergono le direttrici di collegamento interregionale (verso il Veneto a Est e la Lombardia a Ovest) e

intra-regionale (verso le vallate interne). In questo secondo caso non va sottovalutata l'importanza della presenza di linee ferroviarie locali.

<b>TABELLA 4. TRENTINO TRASPORTI SPA: CARATTERISTICHE STRUTTURALI E DI TRAFFICO DEL TRASPORTO DI PERSONE, 2010.</b>								
Descrizione	Servizio urbano					Servizio extra urbano	Servizio ferroviario	Totale
	Trento	Rovereto	Urbano Alto Garda	Urbano Pergine	Totale			
Totale personale (medio)								<b>1223</b>
Personale viaggiante (medio)	261	50	13	3	<b>327</b>	483	65	<b>875</b>
Autobus (numero)	181	40	5	1	<b>227</b>	464	-	<b>691</b>
Percorrenza (migliaia di km)	5746	1270	315	73	<b>7404</b>	13.258	895	<b>21.557</b>
Totale viaggiatori trasportati (in migliaia)	21.757	4273	1491	119	<b>27.640</b>	17.342	2484	<b>47.466</b>
<b>Fonte: ANNUARIO STATISTICO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO SU DATI TRENTINO TRASPORTI SPA.</b>								



Le infrastrutture principali sono rappresentate dall'autostrada A22 "Autobrennero", dalle strade di scorrimento veloce SS12 e SP90, dalla linea ferroviaria del Brennero. Nell'area di Trento (località Mattarello) è presente l'Aeroporto G. Caproni, il cui traffico risulta assai ridotto pur in presenza di progetti di ampliamento. L'area è tuttavia facilmente accessibile dagli aeroporti di Bergamo, Verona, Vicenza, Bolzano, anche grazie a collegamenti tramite ferrovia e bus istituiti prevalentemente per la promozione del turismo invernale a medio-lungo raggio (progetto Fly Sky Shuttle). Il trasporto pubblico urbano ed extraurbano nel fondovalle, sia su gomma che su ferro, è gestito dalle società Trentino trasporti Spa e Trentino trasporti Esercizio, costituite nel 2002 in seguito alla fusione delle due società di trasporto pubblico della Provincia autonoma di Trento, Atesina e Ferrovia Trento-Malè.

### **La mobilità sostenibile nella Provincia di Trento: indicazioni normative e quadro istituzionale**

L'attenzione alle problematiche dello sviluppo sostenibile occupa uno spazio primario nell'agenda dei decisori politici. Tra i settori a esso riconducibili, quello relativo ai trasporti ha richiamato in modo particolare l'attenzione del legislatore, conducendo alla definizione di un quadro di norme e strumenti di programmazione che ha costituito la base per la predisposizione di progetti di mobilità *eco-friendly* dei quali si tratterà nel paragrafo successivo. Coerentemente con le tendenze prevalenti nelle *politics* urbane attuate nel territorio europeo,<sup>6</sup> gli interventi pubblici per la promozione della mobilità sostenibile nelle aree urbanizzate e suburbanizzate della valle dell'Adige si sono concentrate attorno ad alcuni settori chiave:

a) realizzazione e valorizzazione di una rete di piste ciclabili e percorsi pedonali;

- b) provvedimenti di pedonalizzazione;
- c) incentivo all'utilizzo di mezzi a basso impatto ambientale nel trasporto privato e innovazione tecnologica applicata alle infrastrutture viarie;
- d) sviluppo del trasporto pubblico e sua riconversione a forme di alimentazione ecologica.

TABELLA 5. I CONTENUTI PRINCIPALI DEL DOCUMENTO DI INDIRIZZO PER IL PIANO DELLA MOBILITÀ DELLA PROVINCIA DI TRENTO.	
Tema	Contenuti principali
Sviluppo e mobilità	Dare precedenza al trasporto su ferro e rotaia e, in generale, al trasporto pubblico; promuovere la ricerca nel settore della "mobilità pulita"; monitoraggio degli impatti della mobilità.
Mobilità integrata	Incentivare la mobilità intermodale; collaborazione con le Regioni confinanti; consolidamento dei "nodi di rete" della mobilità; offerta di servizi avanzati per quanto riguarda biglietteria, informazione all'utenza ecc.
Soddisfacimento bisogno infrastrutturale essenziale	Rafforzamento del trasporto ferroviario merci; creazione di un raccordo ferroviario metropolitano tra Trento e Rovereto; completamento e adeguamento delle strade a scorrimento veloce SS12 e SP90 come alternativa all'Autobrennero; integrazione tra l'asse longitudinale della Val d'Adige e quelli collegati sulle diverse direttrici; miglioramento della capacità di traffico e della sicurezza della A22 senza ulteriore consumo di suolo.
Innovazione tecnologica e organizzativa	Interventi tecnologici-organizzativi per il miglioramento dell'offerta (cablatura del territorio ecc.); adozione e diffusione di <i>best practices</i> ; istituzione di un <i>mobility manager</i> a livello provinciale.
Sistema informativo efficiente per la mobilità	Predisposizione di un Catasto tecnico delle infrastrutture e di un sistema di monitoraggio dei traffici.
Gestione efficiente della mobilità	Attenzione alle problematiche della governance e del decentramento di funzioni agli enti locali.

Per quanto riguarda la vallata dell'Adige, la progressiva espansione dello spazio urbano e la conseguente rurbanizzazione dell'area impongono la ricerca di soluzioni al rischio di una segregazione delle periferie che siano conciliabili con la conservazione di quelle risorse paesaggistiche naturali (l'ambiente pedemontano e fluviale) e antropizzate (la campagna coltivata, i borghi storici) che costituiscono un importante *asset* del territorio.

A ciò si aggiunge la necessità di mantenere e migliorare i collegamenti con le vallate interne, presupposto del soddisfacimento di molti dei bisogni di residenti e turisti.

Su queste basi nell'ultimo decennio le istituzioni territoriali, prima tra tutte la Provincia, hanno affrontato il tema della mobilità sostenibile all'interno dei più importanti atti normativi e pianificatori.<sup>7</sup>

Nel Documento di indirizzo per il Piano della mobilità della Provincia di Trento le linee di azione proposte sono chiaramente orientate a favore di soluzioni che minimizzino il consumo del territorio e l'inquinamento, affermando che «la conformazione orografica e morfologica del territorio trentino e la struttura insediativa concentrata nei fondovalle implica, infatti, un diretto conflitto nell'uso del suolo fra insediamenti umani e infrastrutture, esternalità ambientali negative di varia natura (inquinamento acustico, dell'aria, del suolo) e la conseguente necessità di sperimentare soluzioni innovative (interramento parziale dei sedimi ferroviari, barriere antirumore biologiche)».

Aderendo alla stessa filosofia di fondo, il Documento di attuazione 2011-13 del Programma di sviluppo provinciale, approvato con Deliberazione della Giunta provinciale n. 2473 del 29 ottobre 2010, prevede:

a) lo sviluppo ulteriore della rete provinciale di percorsi pedonali e ciclabili, facendo esplicito riferimento al completamento della pista della Val d'Adige;

b) la stipula di accordi con Trenitalia (per promuovere il trasporto intermodale);

c) la promozione di un'indagine sulla mobilità provinciale.

Un'incidenza maggiormente significativa sul settore della mobilità sostenibile è da attribuirsi al Patto redatto dalla Provincia di Trento "per lo Sviluppo Sostenibile 2010-20 e oltre", comprendente alcuni punti specificamente relativi alla mobilità sostenibile:

a) consolidamento/potenziamento del trasporto pubblico ferroviario, con particolare riferimento ai servizi regionali cadenzati;

b) consolidamento del sistema di bigliettazione elettronica e integrazione tariffaria;

c) incremento del trasporto pubblico su gomma nelle aree marginali a domanda debole;

d) potenziamento dell'intermodalità nell'ottica di integrazione del trasporto pubblico con la mobilità ciclistica;

e) sviluppo di *mobility management* per l'ottimizzazione degli spostamenti;

f) sviluppo della rete ferroviaria per il trasporto merci e passeggeri;

g) promozione di interventi per ampliare e riqualificare la rete di distributori di metano e di biocarburanti e per l'attivazione di una rete di distributori di idrogeno;

h) potenziamento della rete ciclabile e della mobilità ciclabile anche integrando l'uso delle biciclette elettriche;

i) promozione di interventi per favorire forme di mobilità alternative, in particolare all'interno dei parchi e delle aree protette.

La normativa esaminata presuppone un quadro istituzionale nel quale, per quanto riguarda il sistema dei trasporti trentino, gli enti territoriali (Provincia e Comuni) sono affiancati da strutture pubbliche attive nel campo della mobilità sostenibile: tra di esse si possono citare l'Ecosportello "Fa' la cosa giusta" con sede nel capoluogo, gestito dall'Associazione Trentino Arcobaleno grazie al supporto logistico e finanziario della Provincia e del Comune

di Trento. Per quanto riguarda la gestione del trasporto pubblico su gomma, Trentino Trasporti Spa, oltre a gestire una flotta in parte formata da mezzi a idrogeno o ibridi, è impegnata in diversi progetti strategici nel campo della promozione dell'uso di energie rinnovabili e della riduzione dei gas serra. Tra questi è significativo il progetto europeo "Biomaster" per la sperimentazione di biogas/biometano prodotto da FORSU (Frazione organica rifiuti solidi urbani) e reflui zootecnici. Trentino Trasporti partecipa inoltre alle più importanti manifestazioni dedicate all'educazione alla mobilità aventi sede in Trentino o fuori Regione.

Un ulteriore ruolo di supporto a manifestazioni e progetti per la promozione della mobilità sostenibile è svolto dalla Rete trentina del Settore informazione e monitoraggi dell'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente, attraverso l'adesione di circa 40 educatori ambientali impegnati presso 12 Laboratori territoriali di educazione ambientale e 11 Centri di esperienza. Le sue attività rientrano nel campo dell'educazione alla cittadinanza attiva, e recentemente ha supportato le manifestazioni organizzate all'interno della Settimana europea della mobilità 2012.

### **Progetti e recenti realizzazioni per una mobilità sostenibile nella valle dell'Adige**

Il territorio della valle dell'Adige assomma le problematiche legate alla fragilità tanto dell'ambiente alpino quanto di quello rurale. Su tali presupposti la Provincia e gli altri enti competenti sull'area hanno promosso numerosi progetti miranti a creare un sistema di trasporti *eco-friendly* (sostenibilità ambientale) che, nel contempo, venisse incontro ai bisogni della popolazione garantendo l'accesso ai servizi anche alle fasce di utenza meno agiate (sostenibilità sociale) e permettesse di ridurre i costi del mantenimento di linee e infrastrutture (sostenibilità economica). Il settore nel

quale sono stati garantiti i più rilevanti investimenti è sicuramente quello delle piste ciclabili. I primi interventi a livello provinciale risalgono alla fine degli anni Ottanta, quando venne approvata la prima norma specifica in materia,<sup>8</sup> mentre nel decennio successivo sono stati predisposti gli strumenti urbanistici e gli investimenti per realizzare la rete delle piste ciclabili del Trentino. Oggi tale rete ha toccato un'estensione di circa 300 km ubicati prevalentemente nel fondovalle, risultando differenziata in:

- a) itinerari principali rivolti a soddisfare l'esigenza di mobilità della popolazione residente lungo i maggiori assi di comunicazione;
- b) itinerari cicloturistici che affiancano alle funzioni di servizio a beneficio dei locali elementi di interesse per il visitatore;
- c) itinerari operativi di collegamento tra le piste maggiori o inseriti all'interno di percorsi di trasporto intermodali.

Nella normativa provinciale vigente le piste ciclabili sono esplicitamente qualificate come strumento per contenere gli impatti ambientali negativi dell'urbanizzazione attraverso il ricorso a forme di mobilità sostenibile: «la Provincia promuove la mobilità e la viabilità ciclistica, per favorire l'intermodalità e la migliore fruizione del territorio, garantire lo sviluppo in sicurezza dell'uso della bicicletta in ambito urbano ed extraurbano, migliorare la salute e la qualità della vita dei cittadini, le condizioni dell'ambiente e riqualificare gli spazi urbani, contribuendo al decongestionamento del traffico veicolare e alla riduzione dei consumi energetici nonché dei livelli di inquinamento atmosferico e acustico».<sup>9</sup>

Il percorso ciclabile "Valle dell'Adige" congiunge le Province di Verona e di Bolzano attraversando il fondovalle, lungo 96 km di tracciato. Secondo un recente studio l'utenza è rappresentata per circa il 70% da residenti, mossi prevalentemente da motivazioni di sport e svago e scarsamente propensi a forme di trasporto intermodale che accostino la bicicletta a mezzi di trasporto pubblico.<sup>10</sup> Al fine di promuovere ulteriormente la mobilità ciclistica, nel

2011 è stata condotta dal Dipartimento di Sociologia e ricerca sociale dell'Università degli Studi di Trento un'indagine su comportamenti e percezioni nei confronti dell'utilizzo della bicicletta.<sup>11</sup> In essa si indicano quali mezzi principali per la promozione della bicicletta come mezzo di trasporto quotidiano tra la popolazione l'adozione di strategie disincentivanti rispetto all'uso dell'automobile, l'incentivazione dell'uso delle piste ciclabili ampliando e migliorando i percorsi, l'azione sulle valutazioni razionali dei cittadini in termini di rapporto costi/benefici della mobilità ciclabile, la definizione dell'uso della bici in termini di sfida "cre-attiva", ricorrendo agli strumenti del marketing emozionale. Tale insieme di proposte si presenta particolarmente adatto al contesto della valle dell'Adige, dove l'utenza potenziale e reale delle piste ciclopedonali appare assai variegata per motivazioni e caratteristiche del rapporto con la bicicletta considerando che, nonostante la continuità nel tessuto insediativo e la collocazione favorevole lungo i principali assi di trasporto, le potenzialità della pista "Valle dell'Adige" quale mezzo di spostamento quotidiano alternativo al trasporto su gomma sono ancora scarsamente comprese. Tra le azioni per la diffusione della bicicletta come mezzo di trasporto quotidiano nell'ultimo anno sono state realizzate le iniziative "al lavoro in bicicletta" (maggio-giugno 2012) che ha assegnato premi di varia natura ai dipendenti delle aziende aderenti. Recentemente è stato inoltre inaugurato il servizio "targa la bici", finalizzato a contrastare i furti di biciclette.

Nell'ultimo triennio anche la principale arteria viaria del Trentino, la A22, è stata oggetto di interventi a tutela dell'ambiente. Nel 2009 grazie alla collaborazione tra la società Autostrada del Brennero e il Comune di Isera, nel quale ricade il tratto autostradale interessato, è stata installata una barriera antirumore dotata di pannelli fotovoltaici ad alta efficienza, prima realizzazione di questo tipo in Italia. L'impianto, esteso su una superficie di 5036 m<sup>2</sup>,

produce energia per 689.000 KWh annui, fornendo una risposta concreta sia al problema dell'inquinamento acustico che a quello del passaggio da fonti non rinnovabili a forme di energia pulita.

Una simile visione innovativa dell'Autostrada del Brennero quale strumento di scoperta e tutela del territorio trentino è al centro di un progetto avviato nel 2010 dalla Facoltà di Ingegneria dell'Università di Trento, risultato vincitore nell'edizione 2011 della mostra-concorso "Fare Green", organizzata all'interno del Festival dell'Economia di Trento per premiare le realtà di eccellenza nel campo dell'economia verde. Il progetto propone di trasformare la A22 in un *eco-boulevard* tramite la realizzazione di sovrappassi verdi, strutture ristorative di qualità e aree di sosta che permettano di raggiungere le località situate lungo il tracciato senza appesantirne il traffico urbano.<sup>12</sup> Gli interventi attuati nella valle dell'Adige appaiono dunque coerenti con la recente affermazione di un «modello di decentralizzazione nella produzione dell'energia», attraverso il ricorso a «filieri corte di approvvigionamento locale».<sup>13</sup> Altre iniziative a favore della mobilità sostenibile nelle aree suburbane del fondovalle hanno visto la luce in seguito a provvedimenti originariamente rivolti alla tutela dei centri storici, come nel caso del servizio "Ecomobile", che prevede la possibilità di noleggiare gratuitamente veicoli elettrici sia per l'ingresso nella ZTL del capoluogo a scopo di scarico merci e accompagnamento di persone non deambolanti che per raggiungere l'intero territorio comunale. La città di Trento, inoltre, a partire dal 2003, ha sottoscritto il servizio di *bikesharing* gratuito "c'entro in bici", presente in 102 città italiane: anche in questo caso non vi sono vincoli riguardo l'area di utilizzo dei mezzi, una volta prelevati dalle postazioni automatiche dislocate in zone strategiche dell'abitato urbano.

Il sostegno degli enti locali della valle dell'Adige a iniziative per la promozione della mobilità sostenibile peraltro appare costante,



come in occasione dell'ultima Settimana europea della mobilità tenutasi nel settembre 2012, nel corso della quale numerosi eventi dedicati al trasporto pubblico ed ecocompatibile hanno avuto sede nelle città di Trento e Rovereto. Le principali iniziative in materia di mobilità sostenibile attuate nella valle dell'Adige ricadono all'interno del progetto "E.motion", promosso dall'Assessorato provinciale ai lavori pubblici, ambiente e trasporti.

La Provincia sostiene inoltre la diffusione della pratica del cosiddetto "jungo", una forma innovativa di autostop che prevede la possibilità di usufruire di passaggi su vetture private senza preventivi accordi, affidandosi a un servizio provinciale di incrocio tra domanda e offerta e di verifica dell'assenza di carichi penali gravanti sui richiedenti. Nello stesso tempo anche gli operatori privati hanno investito nel settore della mobilità sostenibile, come testimoniato dalla nascita nel 2009 di una cooperativa di *car sharing* presente a Trento e Rovereto.

Il trasporto su rotaia completa e arricchisce la rete della mobilità sostenibile nel fondovalle trentino. La valle dell'Adige è interessata direttamente da rilevanti progetti per la promozione delle linee ferroviarie minori, considerate come una delle più efficaci soluzioni per la riduzione dell'inquinamento atmosferico e del congestionamento viario, rappresentando anche un'attrazione turistica grazie alla possibilità di effettuare un *sight-seeing* del territorio alpino durante il viaggio. Partendo dal rilancio delle piccole ferrovie di antica realizzazione come la Trento-Malè, inaugurata nel 1909 e con alterne fortune rimasta ininterrottamente in funzione fino a oggi e recentemente ampliata sino alla località sciistica di Marilleva, nel Comune solandro di Mezzana,<sup>14</sup> la Provincia ha dato avvio a un ambizioso progetto denominato "Metroland" che prevede la costruzione di una rete su ferro la quale, facendo perno sul territorio della valle dell'Adige, connetta il territorio provinciale lungo quattro direttrici: l'Alto Garda e le

Giudicarie, la Val di Non e la Val di Sole, la Valsugana e il Primiero, le valli di Fiemme e di Fassa. La promozione del trasporto su ferro nei collegamenti tra valli interne e fondovalle ha visto coinvolti in prima linea anche gli enti comunali e la società civile: nell'area delle valli di Fassa, Fiemme e Cembra, ad esempio, nel 2006 l'associazione Transdolomites, fondata nello stesso anno, ha rivolto la sua attività prevalentemente al sostegno del progetto di collegamento ferroviario tra Trento e valli dell'Avisio. Non sono mancate tuttavia contestazioni e perplessità circa la sostenibilità economica e ambientale del progetto Metroland e la sua opportunità in relazione alle reali esigenze delle vallate trentine. Ciononostante in seguito a un riorientamento delle linee progettuali e a un ridimensionamento dei costi il progetto è stato confermato, prevedendone il completamento entro il 2030 a fronte di un investimento di circa 700 milioni di euro.

## Conclusioni

I fenomeni di *sprawl* urbano, determinando l'espansione di una "città diffusa"<sup>15</sup> segnata da una zonizzazione che accresce le distanze tra aree adibite a differenti funzioni, sono destinati a incrementare la domanda di mobilità nelle vallate dell'Adige, gravando su un territorio le cui capacità di carico risultano già fortemente sollecitate da un'alta densità edilizia e abitativa e dalla presenza di numerosi impianti commerciali e produttivi. Nonostante la tradizione di buona amministrazione e attenzione al territorio che contraddistingue la Provincia autonoma di Trento, c'è infatti il rischio che il *trade-off* tra accessibilità e rispetto dell'ambiente si risolva a discapito di quest'ultimo, compromettendo irreversibilmente le potenzialità del territorio all'origine della domanda di mobilità. Occorre pertanto definire e talvolta reinventare il sistema di relazioni che quotidianamente mette in comunicazione per il tra-

mite dei vettori di trasporto i diversi *stakeholders*, partendo dal consolidamento di un rapporto tra uomo e ambiente impostato su principi quali il contenimento del consumo delle risorse non rinnovabili, il rispetto della biodiversità, la riduzione degli inquinanti, l'equità nell'erogazione di servizi ai cittadini, il rispetto della diversità nei ritmi e nelle abitudini di vita delle popolazioni, la conservazione del patrimonio storico-artistico e tradizionale, la promozione delle valenze naturali, agricole, paesaggistiche. Il rafforzamento di un sistema di mobilità adeguato alle caratteristiche del territorio e dell'ambiente può costituire peraltro una risorsa da spendere nelle attività di *marketing* territoriale, accrescendo l'attrattiva del fondovalle nei confronti di imprenditori, lavoratori, viaggiatori. In questo ambito le istituzioni pubbliche trentine, con la Provincia nel ruolo di principale attore, hanno conseguito risultati importanti. Occorre tuttavia che i progetti in corso e quelli pianificati siano oggetto di un monitoraggio continuo, ampliando ulteriormente numero ed estensione delle *partnership* e adottando forme di gestione partecipata che permettano di contenere i costi e risolvere efficacemente le criticità.

La realizzazione di collegamenti eco-compatibili ed efficienti tramite l'espansione della rete su ferro, l'innovazione tecnologica di quella su strada, l'adozione di politiche tariffarie, comunicative e didattiche che favoriscano forme di mobilità sostenibile (quella ciclo-pedonale prima tra tutte) e accessibile a tutta la popolazione appaiono essere i punti di partenza per la rivitalizzazione di quello che Gilles Clément definisce "terzo paesaggio".<sup>16</sup> Quest'ultimo è spesso trascurato da istituzioni e privati in quanto spazio residuale o abbandonato con il venir meno delle precedenti funzioni a esso attribuite. Più in generale, la strategia è rivolta alle aree suburbanizzate del fondovalle, che vantano potenzialità per una valorizzazione basata su risorse umane, naturali e culturali ancora in gran parte inesplorate.

L'auspicio di coloro che studiano il territorio trentino e, soprattutto, lo vivono, potendone apprezzare la capacità di accogliere e di trasformarsi in sincronia con il mutare della società, pur senza tradire la propria identità tradizionale, non può che essere quello che la strada intrapresa con i progetti analizzati nei paragrafi precedenti venga perseguita anche negli anni a venire, facendo della Valle dell'Adige un vero e proprio laboratorio per la sperimentazione di nuovi modelli di mobilità sostenibile nelle aree alpine rurbanizzate.

## NOTE

- <sup>1</sup> W. H. Jr. Whyte, *Urban Sprawl*, in “Fortune”, 1959, pp. 103-09.
- <sup>2</sup> S. W. Blizzard, *Research on the Rural-Urban Fringe: a Case Study*, in “Sociology and Social Research”, 38(3)/1954, pp. 143-49.
- <sup>3</sup> G. Bauer, J. M. Roux, *La rurbanisation, ou la ville éparpillée*, Seuil, Parigi 1976.
- <sup>4</sup> G. Cortesi, M. Lazzeroni, *L'assetto insediativo attuale e il suo recente cambiamento*, in M. Bottai, G. Cortesi, M. Lazzeroni (a cura di), *Famiglie, abitazioni, insediamenti. Differenze generazionali e territoriali*, Edizioni Plus, Pisa University Press, Pisa 2006.
- <sup>5</sup> T. Geerken, A. Vercauteren, M. Borup, *System Innovation for Sustainability 2: Case Studies in Sustainable Consumption and Production. Mobility*, Greenleaf, Sheffield 2009.
- <sup>6</sup> V. P. Mega, *Sustainable Cities for the Third Millennium: The Odyssey of Urban Excellence*, Springer, New York-Londra 2010.
- <sup>7</sup> Tali documenti sono accomunati dal costante richiamo alla Convenzione delle Alpi, un trattato internazionale, entrato in vigore nel 1995, allo scopo di definire una politica comune per l'Arco alpino. Essa prevede un Gruppo di Lavoro sul tema dei Trasporti.
- <sup>8</sup> Legge provinciale n. 49 del 25 novembre 1988, recentemente abrogata e sostituita dalla legge provinciale n. 12 “Legge provinciale sulle piste ciclabili” dell'11 giugno 2010.
- <sup>9</sup> Legge provinciale n. 12 dell'11 giugno 2010, art. 1.
- <sup>10</sup> Osservatorio provinciale per il turismo della Provincia di Trento, *Cicloturismo e cicloturisti in Trentino*, 2010.
- <sup>11</sup> C. Buzzi, F. Sartori, L. Caporusso, M. Bazzoli, *Mobilità alternativa su brevi distanze: l'uso della bicicletta*, Provincia autonoma di Trento, Trento 2011.
- <sup>12</sup> M. Romagnoli, *A22, primi “sì” all'ecoboulevard*, in “Corriere del Trentino”, 3 ottobre 2010, p. 6.
- <sup>13</sup> M. Bagliani, E. Dansero, M. Puttilli, *Territorio ed energia: la sfida*

*nelle fonti rinnovabili*, in *Il futuro della geografia: ambiente, culture, economia. Atti del XXX Congresso Geografico*, Patron Editore, Bologna 2008, pp. 29-34.

<sup>14</sup> È allo studio un ulteriore prolungamento sino al Passo del Tonale e alla Val di Peio.

<sup>15</sup> F. Indovina (a cura di), *La città diffusa*, Daest-Iuav, Venezia 1990.

<sup>16</sup> G. Clément, *Manifesto del Terzo paesaggio*, Quodlibet, Macerata 2005.



È NECESSARIA  
UN'AGENDA  
DI RIFORMISMO URBANO  
PER I PROSSIMI ANNI,  
PERCHÉ SOLTANTO  
DALLE CITTÀ  
PUÒ RIPARTIRE  
UNA NUOVA FASE  
DI PROSPERITÀ  
PER IL PAESE

ISBN 978-88-99908-66-4



9 788889 988664