

Le trasformazioni urbane e la sfida ambientale

Maurizio Tira

Introduzione. Il fenomeno urbano evidenzia grandi e rapide trasformazioni che rendono l'immagine della città contemporanea difficile da catturare, variegata, ambivalente, talvolta drammaticamente contrastante.

Dopo un processo di concentrazione, connesso in genere con lo sviluppo dell'economia industriale e delle aree urbane centrali, dove si aggregavano le attività economicamente più redditizie, sono iniziati i processi di suburbanizzazione, con lo spostamento di aree residenziali e produttive.

Ciò si è reso possibile anche grazie all'aumento della mobilità, prima supportata dal trasporto pubblico e poi dalla diffusione dell'auto privata. In questo percorso, la quantità del costruito è cresciuta ad un ritmo impressionante: in Europa circa il doppio del numero di edifici esistenti al 1950 è stato costruito nella seconda metà del secolo scorso. In Italia il numero di alloggi è cresciuto dai circa 11 milioni del 1951, agli oltre 27 milioni del 2001.

I geografi urbani hanno condotto studi sistematici dagli anni '50 cercando di interpretare la spettacolare crescita urbana indotta dall'industrializzazione e del mercato, mutata di scala negli anni più recenti. L'esplosione urbana riguarda sia la popolazione che la crescita economica, non sempre ripercorrendo il modello europeo o nord-americano.

La popolazione urbana mondiale è triplicata negli ultimi cinquanta anni al punto che – dall'agosto 2008 – più del 50% della popolazione del pianeta vive in aree urbane (seppur la definizione di area urbana non sia univoca).

Il numero di abitanti urbani è passato da 1,52 miliardi nel 1974 ai 3 miliardi del 2000 e si stima che, dei 9 miliardi previsti per il 2025, 5 vivranno in città.

Ciò che in un certo senso accomuna le città sono però soprattutto le forme attuali dello spazio urbano e le linee di crescita. Spesso, al di là delle apparenze, non si tratta di crescita caotica e indifferente, ma non si può

neanche ricostruire una forma che in qualche misura evochi un disegno.

Dalla diffusione lungo le vie di comunicazione, tanto più forte quanto intenso è il traffico su di esse, alla gemmazione di parti satelliti, anche non fisicamente contigue, determinate da attrattori urbani (stazioni, poli di servizio, ecc.), alla creazione di insediamenti sparsi che poi talvolta si fondono, di estensione anche cospicua. Da questo ultimo modello deriva il fenomeno comunemente descritto come *urban sprawl*.

Gli Stati Uniti ed in particolare alcune città quali Los Angeles sono esemplari dimostrazioni di tale modalità, con la diffusa tipologia di insediamento in singole unità con giardino, resa possibile da un massiccio uso del mezzo di trasporto privato.

Tuttavia il fenomeno che oggi più preoccupa e sul quale pare più difficile intervenire non è quello che coinvolge le grandi aree urbane, ma i centri minori.

In un certo senso, come molti autori sottolineano, il fenomeno più preoccupante è la perdita di distinzione tra città e campagna, l'invasione delle aree agricole da parte di insediamenti spesso sovrastimati e motivati da esigenze finanziarie e non insediative o produttive.

Anche i più piccoli comuni della pianura padana manifestano fenomeni di *sprawl*, ovvero di crescita irrazionale,

di allungamento delle distanze tra diverse funzioni, di sconnessione funzionale tra residenza e servizi, ecc., con le espansioni recenti che formano attorno ai centri medioevali aggregati di difficile lettura.

I fenomeni di *sprawl* sono stati analizzati da diversi punti di vista, considerando temi spaziali e morfologici, sociali ed economici. Più recentemente, sono gli aspetti della sostenibilità ad essere maggiormente presi in considerazione: il consumo di suolo, i trasporti, l'energia, e – insieme – la scarsa qualità delle periferie urbane.

Lo *sprawl* in Lombardia. Secondo il rapporto ISTAT 2008 ed EUROSTAT 2009¹, il 7% del territorio italiano è cementificato (con esclusione di strade, cave e discariche). È la stessa percentuale di Regno Unito e Germania, ma si colloca tre punti sopra la media europea.

In Lombardia, nel 2010 il 14% del territorio (stavolta incluse le reti stradali e infrastrutturali) è urbanizzato, oltre il 20% in provincia di Brescia².

Tuttavia ciò che colpisce è soprattutto la velocità di trasformazione.

Dal 1999 al 2007 l'urbanizzato è cresciuto in Lombardia dell'11,3%, del 15% in provincia di Brescia (ma solo del 7,5% in città, dove già oltre il 55% dei suoli sono urbanizzati)³.

1) Citati in: *In breve*, n. 7/2011, Regione Lombardia.

2) Dati DUSAF citati nei rapporti del Centro Ricerca Consumi Suolo (CRCS).

3) Si vedano le pubblicazioni del Centro Ricerca Consumi Suolo (CRCS) e, per la provincia di Brescia: S. Mazzata e M. Tira (a cura di), *Franciacorta sostenibile*, Cogeme, 2009; S. Mazzata e M. Tira (a cura di), *Pianura sostenibile*, Cogeme, 2010; P. Pileri (a cura di), *Suoli d.o.c.*, Cogeme, 2011.

La preoccupazione per la crescente trasformazione di spazi liberi in aree urbanizzate è diffusa in particolare in Europa, dove alcune tra le soluzioni proposte sono:

- limitare con *target* numerici i consumi annui,
- fissare una *linea* attorno alle città oltre la quale non è possibile urbanizzare,
- agevolare e incentivare il recupero di aree inutilizzate,
- porre norme molto severe per il mantenimento delle aree agricole.

La Germania ha adottato una strategia basata su un *target* numerico, 30ha/giorno entro il 2020 e crescita zero entro il 2050.

Se si rapporta la superficie lombarda a quella della Germania, il *target* tedesco si traduce in 2 ha/g; tale misura sale a 3,7 ha/g se si rapportano invece le popolazioni lombarda e tedesca.

In ogni caso la strada da fare è lunga e faticosa perché il consumo di suolo lombardo era pari a 11,7ha/g nel 2010 e i primi dati che si possono dedurre dai PGT, l'ultima stagione di piani urbanistici generali in Lombardia, non è certo incoraggiante.

Dalla lettura dei Piani di governo del territorio di 295 comuni lombardi che al 30 settembre 2010 erano dotati di un PGT definitivamente approvato, analisi condotta dall'Osservatorio Permanente della Programmazione Territoriale di Regione Lombardia, sette non prevedono in assoluto trasformazioni e dunque consumo di suolo, ma la maggior parte dei comuni analizzati prevede

di trasformare il proprio territorio prevalentemente espandendo l'area urbana su suoli liberi, piuttosto che riutilizzando aree già antropizzate. Complessivamente il 74% delle trasformazioni considerate sono espansioni e il 26% riutilizzo di suolo.

È però fondamentale soffermarsi brevemente, oltre che sulla fenomenologia e i dati dello *sprawl*, anche sulla situazione del *planning* oggi e sulle problematiche più direttamente collegate (a parere di chi scrive) alla espansione urbana.

Strumenti per la gestione dell'iso del suolo.

La pianificazione territoriale e l'urbanistica stanno vivendo una stagione particolare, per i cambiamenti che toccano i valori posti a fondamento delle scelte dei piani e dei progetti e al tempo stesso per le sfide che minacciano la città contemporanea. Viviamo da un lato una stanca fase di ripensamenti, incertezze interpretative, mancanza di fiducia nel piano, sfide ambientali non risolte; dall'altro una rinnovata domanda di programmazione, di soluzioni per far fronte alla riduzione delle risorse disponibili per la finanza locale, per provvedere alle nuove domande poste dalle popolazioni insediatesi in Italia.

Si possono sinteticamente individuare tre modalità di approccio alla gestione della città, spesso coesistenti:

- l'approccio strategico, già presente nella cultura urbanistica e poi introdotto dalla L.R. Lombardia n.

12/2005 con il Documento di Piano del PGT;

- l'approccio regolativo, tradizionale, che inquadra le possibilità di azione in un sistema organico di norme riferite ad un azionamento,
- l'approccio più pragmatico, operativo, *bottom-up*, concretizzato per esempio dai Programmi Integrati di Intervento.

L'azione strategica tuttavia non si concretizza solo perché richiesta dalla legge. La redazione di un piano richiede una condivisione della volontà stessa di pianificare, ovvero di prefigurare uno scenario futuro possibile per una comunità insediata in un territorio dato, dunque presuppone una visione e una capacità di governo.

Forse un motivo per cui la pianificazione tradizionale (regolativa) è in crisi e la pianificazione strategica non è sostanzialmente decollata, se non in pochi esempi, dipende anche dal fatto che definire un *futuro possibile* richiede una certa dose di fiducia nella possibilità stessa che un futuro esisterà.

Dare al piano una *possibilità* significa costruire la condivisione della popolazione insediata sullo scenario dello spazio fisico e sulle conseguenze, ambientali, sociali ed economiche.

Non si può però negare come sia diminuita la capacità progettuale, ma soprattutto si sia affievolita la consapevolezza che il territorio (così come lo stato) è un patrimonio comune da costruire, da migliorare, da consolidare, non da conquistare.

Non si trova facilmente una condivi-

sione sulle invarianti, su quei temi qui ed ora assoluti (ambientali, paesaggistici, economici, sociali), e quindi sulla cornice che controlli e mitighi le disfunzioni degli interventi privati.

Si devono poi fare i conti con fenomenologie territoriali che travalicano le tradizionali divisioni amministrative e si basano più sulla matrice ambientale, da un lato, e sulla gestione dei servizi tecnologici che vede il formarsi di aggregazioni discontinue, di reti di soggetti anche con soluzione di continuità.

Dunque prevale, in Italia come nel resto d'Europa, l'approccio pragmatico/operativo, il quale trova maggiori riferimenti nelle dinamiche di mercato e nella esigenza di catturare parte del plus-valore delle aree, nelle relazioni pubblico-privato che si concretizzano nella contingenza e cogenza di richieste puntuali.

Pur partendo da questa prospettiva ristretta si possono comunque enucleare due temi di fondo:

- il rapporto tra la proprietà privata dei suoli e il diritto di trasformare il territorio, che implica la possibilità di gestione di tali diritti da parte del pubblico con il fine di costruire la città di tutti;
- il rapporto tra le scelte operative, dettate da esigenze di mercato e di sviluppo, e il delicato equilibrio ambientale, tema che di nuovo evoca il rapporto tra diritti privati e tutela del bene comune.

Il regime dei suoli. La proprietà dei suoli costituisce un *insieme di diritti* che possono essere diversamente riconosciuti e gestiti dai sistemi legislativi. In particolare la possibilità di costruire rispetto alla proprietà stessa e quindi l'influenza sui risvolti economici che la proprietà privata genera.

Più specificamente la tradizione del diritto romano tende ad accomunare tutti i diritti discendenti dalla proprietà nel concetto stesso di proprietà, benché sia evidente come essa si componga di diversi aspetti: il diritto d'uso (*usus*), il diritto derivante da un assetto (*usus fructus*), il diritto di cambiare forma e sostanza (*abusus*) e il diritto di trasferire tutti o alcuni dei diritti sopra specificati ad altri, secondo un prezzo concordato. Il concetto che la proprietà sia un *grappolo di diritti* è più o meno riconosciuto da diversi sistemi legislativi e implica che l'uso di ciascuno di tali diritti possa essere definito o controllato da specifiche decisioni pubbliche o da strumenti di piano ed essi possano essere trattati separatamente, come ad esempio il diritto di costruire.

La pianificazione è dunque lo strumento chiave per gestire gli usi dei suoli, ma il ruolo del pubblico nel riconoscere i diversi diritti ai proprietari non è semplice. Infatti le dinamiche urbane sono supportate dal valore dei diversi lotti di terreno e la possibilità del pubblico di acquisire – ad un prezzo appropriato – i suoli necessari per usi collettivi è limitato dalla natura della proprietà.

Il problema è che il valore dei terreni è definito dalla posizione di ogni lotto nello spazio urbano in relazione alla disponibilità di infrastrutture e pubblici servizi, i quali sono investimenti pubblici che implicano solo una parziale azione da parte dei proprietari.

Dunque, il tema del contributo delle trasformazioni private alla costruzione della città pubblica è centrale nel governo dello *sprawl*: se non si riesce a dimostrare il reale costo dell'infrastrutturazione, non si possono bilanciare i valori dei lotti caricati di vantaggi e quelli vincolati dalle scelte di piano.

La pianificazione deve quindi utilizzare gli strumenti di gestione dell'uso del suolo per assegnare i diritti di sviluppo in maniera separata dalla proprietà.

È un problema noto e mai risolto, ma non si può pensare di uscire dalla situazione attuale se non si trovano da una lato la possibilità del pubblico di far uso dei suoli senza pagare il valore aggiunto dalle scelte pianificatorie e dall'altro il giusto valore da assegnare ai diritti di costruire.

La sfida ambientale. Le *dinamiche urbane* in atto pongono comunque l'accento su un modello che non è esclusivamente di crescita, o che non lo è affatto.

Infatti, al di là dell'inurbamento della popolazione, che in Italia si concretizza per la gran parte in centri medio piccoli, molte città sono in una situazione di costanza demografica

ca o addirittura in calo (*shrinking cities*), sia dal punto di vista demografico, che economico e delle attività urbane in generale.

Tuttavia anche in questi casi l'innovazione dello spazio urbano deve appoggiarsi sulla preservazione delle aree verdi, riutilizzando gli spazi costruiti, restaurando l'esistente, bonificando le aree dismesse.

Ma il controllo dello *sprawl* e la rigenerazione delle aree urbane dismesse richiede capacità a tutti i livelli, linee politiche chiare e condivise, coinvolgimento degli attori, e anche un approfondimento dei pesi economici in gioco, ovvero la definizione della convenienza economica, non solo per il singolo investitore, ma per la collettività.

Se riuscissimo a calcolare il costo generalizzato di una nuova espansione urbana anche dal punto di vista della valutazione economica dell'impatto ambientale generato, potremmo rivalutare i reali costi del recupero.

Una qualche possibilità di rilancio del senso dell'agire urbanistico, intendendo con questa espressione non solo l'atto tecnico del progetto, ma anche le procedure, le mediazioni, le interazioni, i discorsi, la partecipazione, risiede dunque nella necessità di affrontare le sfide ambientali e le esigenze di tutela.

Si pone però il paradosso per cui un tale intento è di per se stesso un atto di attacco all'ambiente naturale: ci si deve quindi domandare se valga motivare un'azione di compromissione dell'ambiente naturale con l'esigenza di tutelarlo.

Il limite imposto all'agire umano d'uso delle risorse naturali era emerso già nel passato, quando analizzando sistemi chiusi si poteva immediatamente scorgere il confine. Svincolando però l'individuo da un contesto ristretto, con l'economia neoclassica si introduce l'idea della possibilità dello sviluppo infinito.

Tutt'al più vale il richiamo ad un uso efficiente delle risorse, ma la fede nella tecnologia e nella possibilità di un equilibrio economico fondano l'idea della crescita indefinita, semmai orientata dalla internalizzazione dei costi dei beni comuni.

Si tende ad assegnare un valore assoluto alle leggi che governano l'economia, come alle scienze esatte, dimenticando che queste ultime si fondano sulla scoperta ammirata della struttura della natura e delle sue relazioni, mentre le leggi economiche si fondano sulla schematizzazione di comportamenti umani e la tecnologia sulla derivazione dalle scienze naturali di prodotti e processi.

La scienza economica, come la tecnologia, vuole sostituire il capitale naturale con quello fisico.

Qualche voce si leva anche in campo economico ad evidenziare il dubbio che l'istinto di conservazione sociale, che si manifesta ad esempio attraverso il *welfare state*, sostanzi la consapevolezza di un limite che deve mitigare l'espansione indefinita dei mercati.

Il II° principio della termodinamica poi, legge di natura, dimostra come l'impiego di risorse e di energia nell'ambito di un qualsiasi processo eco-

nomico non sia rinnovabile all'infinito, in quanto – al termine del processo – si registra una degradazione della materia e dell'energia impiegate. Per questa ragione, si confuta decisamente l'ipotesi di un flusso circolare di risorse all'interno del sistema economico, cara al paradigma neoclassico: l'incremento di entropia infatti non può che precludere la possibilità futura di produrre altri beni. Negata l'onniscienza tecnica, non ci resta – nelle società democratiche – che il ruolo del consenso politico sui giudizi di valore.

Non pare tuttavia possibile affrontare una tale sfida senza un ampio dibattito nella società, senza una ria-

fermazione dell'etica dell'agire pubblico, senza una rinegoziazione delle regole, senza il faro della ricerca del bene comune e senza il riappropriarsi dei cittadini del loro spazio di vita. In questa prospettiva il suolo deve essere considerato come un bene comune (come affermato dalla L.R. Lombardia 25/2011)⁴.

Noi crediamo che ogni deliberato tentativo di raggiungere uno stato di equilibrio razionale e durevole attraverso misure di pianificazione, piuttosto che per caso o attraverso catastrofi, debba in ultima istanza essere fondato su un fondamentale cambio di valori e obiettivi a livello individuale, nazionale e mondiale (Meadows, 1972)⁵.

4) L.R. n. 25 del 28 dicembre 2011 “Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31 (Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale) e disposizioni in materia di riordino dei consorzi di bonifica” (BURL n° 52 del 29/12/2011 supplemento).

5) Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jorgen Randers, William W. Behrens III. *The Limits to Growth*. New York, Universe Books, 1972. Traduzione italiana: *I limiti dello sviluppo*, Milano, Mondadori, 1972.