

## Consumo di suolo e collasso delle politiche territoriali

*Paola Bonora*

1. Una città senza limiti in un mondo sconfinato.....	2
2. In principio era il tardo-fordismo.....	2
3. Nelle altalene della giostra finanziaria.....	4
4. Il toro non corre più (ma intanto si è divorato la campagna).....	6
5. Bolla immobiliare e consumo di territorio.....	8
6. Tra il dire e il fare: la crisi della decisionalità.....	9
7. Stato di emergenza: urge una politica di governo del territorio.....	11
8. La cittadinanza metropolitana come visione strategica.....	13
Bibliografia.....	14

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

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

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

Il saggio ripercorre le tappe del processo di urbanizzazione connettendolo al grande cambiamento che, con la crisi del fordismo, ha portato alla riconfigurazione, ontologica ed epistemica, degli spazi. La città è specchio della trasformazione, ne diviene il fulcro culturale e nello stesso tempo il cantiere, il campo in cui la valorizzazione trasferisce le proprie energie, in un connubio tra rendita finanziaria e rendita immobiliare dai risultati devastanti sia sotto il profilo direttamente economico – di cui la crisi attuale è testimonianza – sia sul versante del patrimonio territoriale,

un bene collettivo che la speculazione ha saccheggiato. I dati su cui il saggio, negli ultimi paragrafi, appoggia le proprie tesi sono spesso tradotti in rappresentazioni grafiche e cartografiche linkabili e documentano la fase più recente, quella culminata nell'esplosione della bolla immobiliare. Si tratta di cartografie non esornative ma essenziali al discorso.

## **1. Una città senza limiti in un mondo sconfinato**

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

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

## **2. In principio era il tardo-fordismo**

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

dilata, frantuma, si specializza e ghettizza, divora spazio, segmenta la società, atomizza la socialità. Città e segmenti di città che entrano in competizione tra di loro. Un cambiamento che sta racchiuso in seno alla dicotomia tra sviluppo e crescita [Magnaghi 2000; Latouche 2008]. Il tardo-fordismo era riuscito a temperare gli istinti animali del capitalismo attraverso una serie di misure che avevano regolato le intemperanze del boom postbellico, le anomalie e disparità territoriali che aveva generato e che mal si conciliavano con una società moderna. Controllate attraverso una concezione dello sviluppo che prevedeva migliore equilibrio tra le parti in gioco. Un imbrigliamento del *laissez faire* che accredita l'idea keynesiana di uno stato impegnato nel favorire i consumi e, visto esaurito il ciclo delle esportazioni, stimolare la domanda interna. Una manovra che introduce una serie di ammortizzatori e tutele per le aree e i gruppi sociali meno favoriti attraverso un impianto di regole e strumenti di cui lo stato si fa protagonista e garante.

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

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

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

L'ideologia della crescita che la nuova veste del liberismo porta sulla scena, esaspera il quadro e trasforma gli agenti economici e i soggetti sociali in competitori [Harvey 1998]. Demolisce le appartenenze sociali come retaggio di un tempo storico tramontato e affida alla rivalità, tra individui e tra territori, la responsabilità di accrescimenti che si vogliono accelerati e repentini, con tutte le asprezze, le opacità e gli effetti diversificanti che ne sono derivati. Una visuale economica pronta a sacrificare i principi di equità, salvaguardia, compensazione in nome dell'efficienza

del mercato, che pretende scaturisca dalla sua incontrollata espressione. Libera dalle regole e dai controlli e dunque dagli obblighi collettivi e dall'universalità delle fruizioni.

Si avvia in questo modo il ribaltamento di ruoli tra pubblico e privato, a partire da una concezione della transcalarità delle relazioni che ha in sottofondo insofferenza normativa e arriva a negare il ruolo della statualità intesa come vincolo allo spontaneo esprimersi del gioco economico. Privatizzazione e negoziazione si trasformano negli strumenti per aggirare gli argini regolativi e di compensazione istituzionale. Libertà e concorrenza economica restano unici arbitri del destino dei sistemi territoriali. Un'ideologia che riproduce, a scala planetaria e dunque meno percepibile tanto più nella confusione a-ideologica di questi anni, quelle contrapposizioni e disparità che il keynesismo aveva cercato di mediare. Territori fortemente diversificati, imbrigliati in una competizione che li dissangua e ha prodotto società frantumate ed egoiste, chiuse in se stesse – uno dei tanti paradossi del mondo globalizzato [Sassen 2008].

### **3. Nelle altalene della giostra finanziaria**

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

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

La città si traveste, diventa vetrina di un modello di urbanizzazione che passa attraverso le immagini e la rappresentazione simbolica della propria capacità di competizione. L'attrattività diventa l'imperativo di politiche di marketing che poco si

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

La città si adatta, affida al consumo non solo funzioni e fisionomia, ma la propria essenza. Assume fisionomia di shoppingmall, natura di palcoscenico spettacolare capace di attrarre investimenti e *city users*. La merce si fa ragione urbanistica, si impossessa dell'immaginario e soggioga la città e le esistenze alla seduzione di simboli tanto più fittizi quanto più verosimili. I cittadini scompaiono dal panorama e dalle preoccupazioni e contano solo come consumatori, come bacini di utenza, segmenti merceologici di cui infiammare desideri da assecondare. L'esempio riportato nella **fig. 1** illustra la totale colonizzazione di una delle strade principali del centro storico di Bologna da parte delle catene internazionali in franchising. Espressione della deterritorializzazione che le attività commerciali a marchio globale operano nelle vie dedicate allo shopping.

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

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

Anche la campagna entra nel grande circuito merceologico. Come raffigurazione bucolica di un mondo immaginario di serenità, verde, ritrovata familiarità, approdo sicuro. Il rifiuto culturale della congestione urbana che ha decretato il depopolamento

delle città, si traduce nel messaggio commerciale che ha venduto ai cittadini in fuga schiere di villette e malfatti palazzoni di periferia. Un'edificazione sterminata che ha scelto residenze, centri commerciali e capannoni come meccanismo di speculazione e ha divorato suoli e paesaggi, travolto la socialità.

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

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

#### **4. Il toro non corre più (ma intanto si è divorato la campagna)**

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

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

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

che stiamo considerando, ha ridotto i propri investimenti immobiliari del -12,8%; torneremo più avanti sulla politica del territorio tedesca.

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

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

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

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

Nel frattempo in ogni modo aumentano i cittadini che si sono indebitati per acquistare o cambiare abitazione e non riescono a onorare i mutui. Adusbef denuncia per il 2010 un aumento dei pignoramenti di abitazioni per mancato pagamento del mutuo del 31,3% per un ammontare di circa 150.000 abitazioni, una città di medie dimensioni che è passata in mano alle banche. Dal 2008, inizio della crisi, al 2010 l'aumento è

stato del 70%. Banca d'Italia, ma il dato è relativo al 2007 quando la crisi si sta appena mostrando, dichiara che il 5% delle famiglie che hanno contratto mutuo è insolvente.

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

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

## 5. Bolla immobiliare e consumo di territorio

La deregolazione che di fatto, nonostante le retoriche *politically correct*, si è esercitata nei territori ha ucciso l'idea della gestione pianificata e del controllo del territorio. Il problema del consumo di suolo, di cui finalmente si affaccia consapevolezza dopo anni di proteste civili e denunce intellettuali è diventato indicatore sintetico dell'insieme dei fenomeni scatenati dal processo di urbanizzazione: del disordine distributivo, della colonizzazione della campagna, della distruzione dei paesaggi, della sovrapproduzione edilizia. Un fenomeno che coinvolge non solo l'Italia, ma che da noi ha assunto dimensioni particolarmente allarmanti, tanto più in presenza di politiche nazionali che continuano a ritenere il 'mattoncino' fattore di crescita (i Piani Casa, ad esempio, sono successivi allo scoppio della bolla immobiliare americana e alla crisi legata ai mutui *sub-prime*). Non a caso in Italia la quantificazione del consumo di suolo non è affidata ad alcun organismo nazionale e le iniziative in questa direzione sono frutto di singole regioni, gruppi di ricerca (in particolare vedi <Osservatorio nazionale sui consumi di suoli>) e associazioni civili (in particolare vedi <stop al consumo di territorio>). Sicché risulta impossibile tracciare una mappa che copra l'intero territorio e ci si deve accontentare di spezzoni di indagini relativi in massima parte all'Italia Centro-Settentrionale. Nella **fig. 2** la rappresentazione più verosimile della nebulosa insediativa settentrionale, prodotta da un Tavolo interregionale, in cui spicca per intensità di occupazione di suolo la padania lombardo-veneta (verosimile poiché si tratta di un puzzle cartografico costruito sulla base di carte diverse).

Anche le regioni di antica tradizione pianificatoria sono cadute nell'inganno immobiliare. L'Emilia-Romagna nel decennio tra 1994 e 2003 ha incrementato il territorio urbanizzato quasi del 52% [**fig. 3**] e benché nel quinquennio successivo abbia ridimensionato in maniera decisa gli accrescimenti (+8,1%), presenta un'occupazione del suolo ingombrante [**fig. 4**] che a partire dal 1976 ha visto quasi il raddoppio delle aree artificializzate (+92%). Un pulviscolo insediativo che il Piano



territoriale regionale ipotizza di riportare a sistema [fig. 5], progetto seducente ma tutt'altro che agevole nel marasma urbanistico attuale. Quando la popolazione si è ormai dispersa nelle campagne [fig. 6 e 7] e più che tutto di fronte a previsioni urbanistiche che, indifferenti alla saturazione del mercato, progettano ulteriori alluvioni immobiliari [fig. 8 e 9].

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

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

Ogni anno nei comuni di pianura della provincia di Bologna, ad esempio, si costruiscono mediamente circa 2.500 nuovi alloggi (di cui circa 700 nel comune capoluogo). Dai PSC approvati negli anni recenti o in corso di elaborazione emerge, per la sola pianura bolognese, che la previsione di nuove abitazioni è di circa 60.000 unità, di cui solo 22.000 derivano da residui non realizzati dei vecchi PRG (il 36%), gli altri 38.000 alloggi sono previsti dai nuovi piani. Agli attuali ritmi di assorbimento del mercato edilizio si tratta di previsioni che impegnano i prossimi 25 anni del territorio e delle sue comunità. Meno del 15% di queste previsioni derivano da interventi di riqualificazione urbana mentre per l'85% sono alloggi che investono aree agricole non urbanizzate.

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

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

## 6. Tra il dire e il fare: la crisi della decisionalità

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

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

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

Una ridda di strumenti, indicazioni, prescrizioni sulla cui attuazione peraltro nessun organismo svolge monitoraggio e controllo. Sicché anche una regione come l'Emilia, nel passato paladina della pianificazione e attenta custode dei patrimoni territoriali, vive una stagione di forti contraddizioni tra ciò che dichiara e ciò che in effetti realizza. Benché si sia dotata di una legge di "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio" che dal 2000 prescrive di «prevedere il consumo di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione» [Legge Regionale 20/2000, art. 2, comma 2, lettera f].

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

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

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

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

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

## **7. Stato di emergenza: urge una politica di governo del territorio**

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

A differenza di quanto è accaduto negli altri paesi europei, l'Italia presenta un grave ritardo. Nonostante direttive europee da tempo raccomandino di produrre forme di insediamento urbano attente ai rischi ambientali, di migliorare le condizioni ecologiche e applicare il principio di precauzione, di sviluppare incentivi per

incoraggiare il riuso delle aree dismesse contrastando il consumo di nuove aree, di definire livelli minimi di densità residenziale per limitare la dispersione, di valutare le conseguenze del processo di urbanizzazione sul cambiamento climatico, di impostare la progettazione urbana alla scala dei sistemi urbani integrando livelli e compiti dell'amministrazione pubblica, di garantire ai cittadini il diritto di partecipare alle scelte.

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

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

La pianificazione del territorio è un atto politico che coinvolge l'interesse collettivo dell'insieme dei cittadini e delle generazioni future, non può soggiacere agli impulsi del mercato e ai ricatti dei gruppi di pressione economici. Implica responsabilità morale e civile, equità, rispetto delle volontà sociali, lungimiranza. In Italia urge una svolta etica, di giustizia territoriale contro la dissipazione dei patrimoni comuni e le disparità sociali ed economiche prodotte dal neoliberismo. Va costruita consapevolezza della territorialità bio ed eco sistemica come patrimonio comune da preservare e mantenere. La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema debbono diventare presupposti di fondo. Tutela che deve essere preventiva, di precauzione, e non a posteriori dei danni come sempre avviene nel nostro paese, per evitare che patrimoni ambientali e culturali vengano irreversibilmente danneggiati. Che recuperi la sapienza preindustriale della manutenzione e non abbandoni i territori all'incuria e al disfacimento in disastri che ben poco hanno di naturale. Va perciò riconosciuta la trasversalità dei sistemi territoriali e promosso il coordinamento delle normative settoriali, per una cultura di governo del territorio consapevole della dimensione complessa, articolata, concatenata, di sistema interrelato e interinfluyente di scala sovralocale, uscendo dalla logica urbanistica di scala comunale.

## 8. La cittadinanza metropolitana come visione strategica

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

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

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

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

## Bibliografia

- A.a.V.v. 2009, *Le frontiere della geografia*, Torino: Utet, <http://eddyburg.it/article/articleview/12930/1/164>.
- Amendola G. 2006 (cur.), *La città vetrina, i luoghi del commercio e le nuove forme del consumo*, Napoli: Liguori.
- Bauman Z. 2008, *Consumo, dunque sono*, Bari-Roma: Laterza.
- Beggi L. 2009-10, *Il commercio nel centro di Bologna. Tra dinamiche sociali, identità e paesaggio*, tesi di laurea specialistica in Geografia e processi territoriali, Facoltà di Lettere e Filosofia, Università di Bologna.
- Berdini P. 2008, *La città in vendita*, Roma: Donzelli.
- Bonora P. 2001, *Comcities. Geografie della comunicazione*, Bologna: Baskerville.
- 2005, *Orfana e claudicante. L'Emilia "postcomunista" e l'eclissi del modello territoriale*, Bologna: Baskerville.
- 2006, *Città collage: conflitti di senso nei territori metropolitani tra risemantizzazioni e travestimenti*, in Marrone G. e Pezzini I. 2006 (cfr.).
- 2009a, *E' il mercato bellezza! Deregolazione, sprawl, abuso di suolo, immobilierismo di ventura: una crisi annunciata di postmoderna immoralità*, in A.a.V.v. 2009 (cfr.).
- e Cervellati P.G. 2009b (cur.), *Per una nuova urbanità. Dopo l'alluvione immobilierista*, Reggio Emilia: Diabasis.
- Bottini F. 2005, *I nuovi territori del commercio. Società locale, grande distribuzione, urbanistica*, Firenze: Alinea Editrice.
- Bourdieu P. 1995, *Ragioni pratiche*, Bologna: Il Mulino (ed. orig. 1994, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris: Seuil).
- Choay F., *Del destino della città*, cfr. Magnaghi A.
- Codeluppi V. 2000, *Lo spettacolo della merce. I luoghi del consumo dai passages a Disney World*, Milano: Bompiani.
- 2002, *Consumo e comunicazione. Merci, messaggi e pubblicità nelle società contemporanee*, Milano: Franco Angeli.
- Coppola P. 1997 (cur.), *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino: Einaudi.
- Cresme 2011, *Il mercato delle costruzioni*, Roma.
- De Certeau M. 2001, *L'invenzione del quotidiano*, Roma: Ed. Lavoro (ed. orig. 1990, *L'invention du quotidien*, Paris: Gallimard).
- Debord G.E. 1997, *La società dello spettacolo*, Milano: Baldini&Castoldi (ed. orig. 1967, *La Société du Spectacle*, Paris: Gallimard).
- Delpiano A., Malossi E. e Trombetta S. 2011, *Provincia di Bologna: dispersione insediativa e controllo del consumo di suolo nel Ptcp*, in *Consumo di suolo e governo del territorio*, «Urbanistica Dossier», 125.
- Dematteis G. 1997, *Il tessuto delle cento città*, in Coppola P. 1997 (cfr.).
- 2009 (cur.), Società Geografica Italiana, *L'Italia delle città. Tra malessere e trasfigurazione. Rapporto 2008*, Roma.
- Frisch G. J. 2005, *30 ha/giorno. Le politiche di contenimento delle aree urbane in Germania*, 2005, <http://eddyburg.it/article/articleview/2351/1/134>.

- Gibelli M.C. e Salzano E. 2006 (cur.), *No sprawl*, Firenze: Alinea.
- Harvey D. 1998, *L'esperienza urbana. Metropoli e trasformazioni sociali*, Milano: Il Saggiatore (ed. orig. 1989, *The urban experience*, New York: Oxford University Press).
- 2007, *Breve storia del neoliberismo*, Milano: Il Saggiatore (ed. orig. 2005, *A brief history of neoliberalism*, New York: Oxford University Press).
- Ilardi M. 2004, *Nei territori del consumo totale*, Roma: DeriveApprodi.
- Indovina F., Fregolent L. e Savino M. 2005 (cur.), *L'esplosione della città*, Bologna: Ed. Compositori.
- Latouche S. 2008, *Breve trattato sulla decrescita serena*, Torino: Bollati Boringhieri.
- Lenski S. C. 2005, *Urbanistica e paesaggio in Germania*, [http://www.scienze giuridiche.unipr.it/attualitagiuridiche/relazioni/Lenski\\_it.pdf](http://www.scienze giuridiche.unipr.it/attualitagiuridiche/relazioni/Lenski_it.pdf).
- Magnaghi A. 2000, *Il progetto locale*, Torino: Bollati Boringhieri.
- 2008 (cur.), Choay F., *Del destino della città*, Firenze: Alinea.
- Marrone G. e Pezzini I. 2006 (cur.), *Senso e metropoli. Per una semiotica posturbana*, Roma: Meltemi.
- Salzano E. 2009, *Urbs, civitas, polis: le tre facce dell'urbano*, in Bonora P. e Cervellati P.G. 2009 (cfr.).
- Sassen S. 2008, *Territorio, autorità, diritti*, Milano: Bruno Mondadori.
- Secchi B. 2005, *La città del ventesimo secolo*, Roma-Bari: Laterza.
- Camera dei Deputati - Servizio Studi 2008, *Il governo del territorio. Schede di lettura e normativa regionale*, 3 tomi, serie «Documentazione e Ricerche», 21.
- Società Geografica Italiana, *L'Italia delle città. Tra malessere e trasfigurazione. Rapporto 2008.*, cfr. Dematteis G. 2009.
- Torres M. 1999, *Luoghi magnetici. Spazi pubblici nella città moderna e contemporanea*, Milano: Franco Angeli.
- Zanfi F. 2008, *Città latenti. Un progetto per l'Italia abusiva*, Milano: Bruno Mondadori.