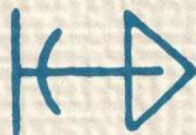


Mazzette, A. (2011). Governo del territorio tra regole e usi privati. Prolegomeni, pp. 3-55

Percorsi

a cura di
Antonietta Mazzette

Esperienze di governo del territorio



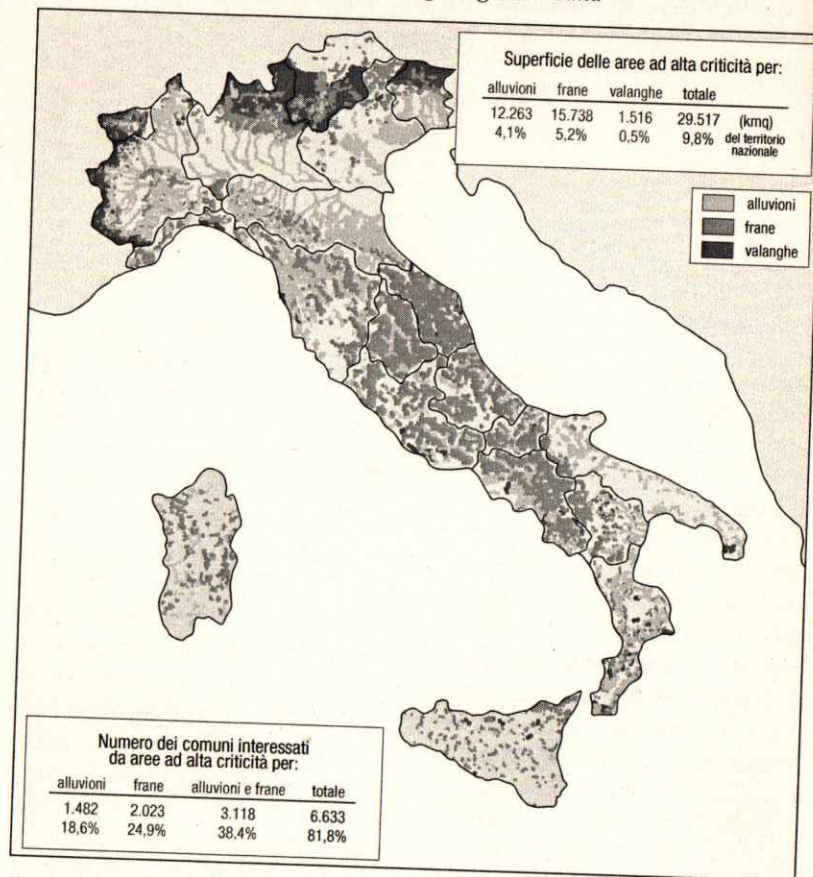
Governo del territorio tra regole e usi privati. Prolegomeni

di Antonietta Mazzette

1. Preambolo

Anche ad una sommaria osservazione dell'uso del territorio fatto in Italia negli ultimi cinquant'anni (ma in particolare negli ultimi tre decenni), si conferma l'idea che diffuse pratiche edilizie si siano affermate al di fuori di un ordine riconoscibile, con una sostanziale rinuncia alla pianificazione – sia ordinaria in senso proprio, sia straordinaria –, mentre appaiono prevalenti forme disordinate e frammentarie di intervento nel territorio, in nome di una non ben precisata (almeno in senso regolativo) urbanistica contrattata. Gli effetti di queste pratiche sono ben visibili, seppure se ne parli soltanto quando si presentano emergenze ambientali che, però, vengono rapidamente rimosse fino al disastro successivo. Le ultime in ordine di tempo (nel momento in cui scrivo queste pagine, ma altre ahimè ce ne saranno nel prossimo futuro) sono quelle delle Marche, del Veneto e della Campania, seguite a quella di Massa in Toscana, a sua volta successiva alla frana di Atrani nella Costiera Amalfitana. Questa sequenza, invece di indurre ad un profondo cambiamento dei comportamenti sociali e delle pratiche pubbliche, serve paradossalmente a far dimenticare, fin troppo rapidamente, le emergenze ambientali precedenti, per cui le popolazioni via via coinvolte sono sempre «disarmate» quando se ne presenta una nuova. Chi si ricorda oggi (a parte chi ne ha pagato i costi in termini economici e di vite umane) di ciò che è accaduto nel febbraio del 2010, quando San Fratello, un paese nella provincia di Messina, è letteralmente franato, coinvolgendo un'intera piccola comunità (1500 anime si sarebbe detto un tempo), costretta in fretta e furia a raccogliere le sue masserizie e ad andare via in modo fortunoso da parenti, in albergo o chissà dove? Lo stesso si può dire per paesi della Calabria come Maierato, Pizzo Calabro, Gimignano, la piana dell'Alli, Acri, Castiglione Cosentino che stanno inesorabilmente scivolando giù perché il suolo si

Figura 1. Aree ad elevata criticità idrogeologica in Italia



Fonte: Elaborazione Centro Ricerche Economiche, Sociologiche e di Mercato (CRESME) per il Centro studi del Consiglio nazionale dei geologi su dati CRESME/SI.

sta letteralmente disfacendo, non per cause naturali ma, per l'appunto, per l'uso improprio che del territorio si è fatto nei decenni. Questi sono solo alcuni esempi recenti, mentre l'elenco è ben più lungo e riguarda l'Italia intera, compresa la Sardegna, tra le regioni meno popolate del paese in relazione all'estensione del territorio, eppure ugualmente compromessa in molte sue parti¹ e dove nel 2008 a Capoterra (anche

¹ «I dati sul consumo di suolo in Sardegna mostrano un incremento delle aree

in questo caso e almeno per il momento l'ultimo in ordine di tempo) vi fu un'alluvione luttuosa e del tutto prevedibile perché si era consentita l'edificazione sul letto di un fiume.

Dall'ultimo *Rapporto sullo stato del territorio italiano* del Consiglio nazionale dei geologi (2010), si evince con chiarezza che frane e alluvioni sono una vera e propria emergenza nazionale: dal Polesine (1951 e 1966)² a Firenze (1966), Genova (1970), Ancona (1982), Val di Fiemme (1985), Valtellina (1987), Piemonte (1994), Versilia (1996), Sarno (1998), Soverato (2000), Nord-Ovest dell'Italia (2000), Valbruna (2003), Varenna, Nocera Inferiore (2005), Cassano delle Murge (2005), Ischia (2006), Vibo Valentia (2006), Messina (2009), Laces (2010). «La crescente incidenza degli eventi catastrofici corrisponde ad un progressivo aumento del rischio idrogeologico legato all'aumento del territorio antropizzato e all'espansione del tessuto urbano spesso in aree instabili che ha interessato il territorio nazionale a partire dal dopoguerra»³.

Quali le cause? Sempre le stesse: una cattiva politica e la speculazione edilizia che in Italia vanno di pari passo.

Se poi colleghiamo queste pratiche alle numerose vicende giudiziarie che continuamente riempiono le cronache giornalistiche e che hanno come origine le questioni urbanistiche – da Milano a Firenze, da Roma a Cagliari⁴, senza dimenticare tutti quei territori dove persiste il controllo

trasformate ad usi antropici cresciute, tra il 1990 e il 2006, di 130 km². La stima effettuata sull'aggiornamento dei dati ISTAT del 2008 mostra con chiarezza questo trend, dovuto principalmente alla forte pressione che interessa le aree costiere, e per via della quale si può ragionevolmente ipotizzare un consumo di suolo del 3,7%, 900 kmq» (Legambiente 2010).

² Nella grande alluvione del 1951, la prima di queste proporzioni nell'Italia repubblicana, vi furono 84 vittime e più di 180.000 senzatetto.

³ «Dal 1900 in Italia alluvioni e frane hanno causato 10mila tra vittime e feriti, 350mila sfollati, milioni di euro di danni. Da Firenze 1966 a Messina 2009, passando per Sarno e il Polesine, la Valtellina e il Piemonte, il calendario dei disastri è fatto di ricorrenze. Il perché è presto detto: il rischio idrogeologico in Italia esiste ed è alto. Come esiste, ed è alto, il rischio sismico e vulcanologico. Secondo i dati della Protezione civile, i Comuni a rischio idrogeologico sono 5.581, il 70% del totale. Regioni come la Calabria, la Valle d'Aosta e l'Umbria hanno il 100% dei Comuni a rischio. Le Marche sono al 99%, la Toscana al 98%. Le aree vulcaniche attive sono dieci, e quasi sempre coincidono con i 3.069 Comuni a elevato rischio sismico. Insomma, siamo il Paese delle catastrofi potenziali. E allora scatta l'emergenza: settore in cui dopo il terremoto del Friuli abbiamo fatto progressi enormi. Anche perché dal 2001 all'inizio del 2009 l'emergenza è scattata 587 volte» (Mantarro 2010).

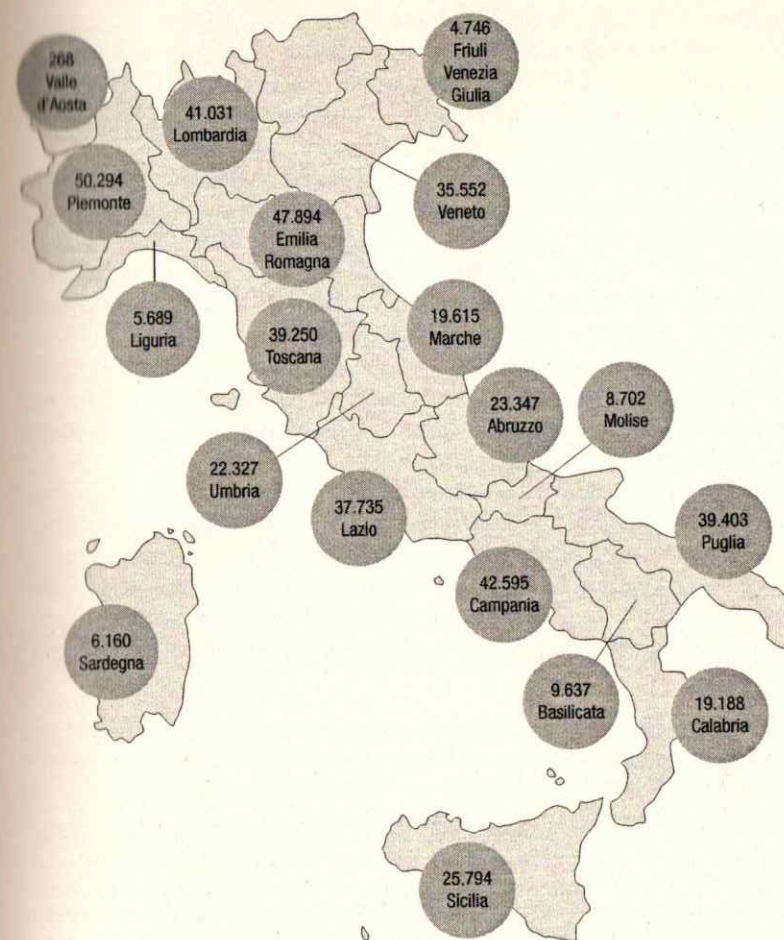
⁴ Mi limito qui a citare il caso dell'area archeologica di Tuvixeddu, la più grande necropoli fenicio-punica del Mediterraneo, situata nel centro di Cagliari. Quest'area,

della criminalità organizzata –, si ha la sensazione che più che di governo del territorio si dovrebbe parlare di crescita esponenziale di un'opaca commistione tra politica, sistema economico-finanziario e rendita immobiliare, tra affari privati e intervento pubblico. Questa commistione sembra aver messo definitivamente d'accordo soggetti e interessi diversi, tutti accomunati da una cultura secondo la quale il territorio vale se è potenzialmente trasformabile in metri cubi da costruire; pratica che nel nostro paese è diventata da tempo un *fatto sociale normale*, perché rientra in un insieme di comportamenti condivisi, o quantomeno non considerati un disvalore, neppure quando riguarda i fenomeni mai debellati di abusivismo edilizio, anche per le reiterate sanatorie che non possono non confermare l'opinione diffusa che, comunque, non rispettare le regole in questo paese continui a pagare⁵.

che è stata per millenni libera da interventi edilizi per il rispetto verso i defunti, ora è sottoposta a un progetto di speculazione edilizia che prevede un Progetto di riqualificazione urbana ed ambientale dei colli di Sant'Avendrace, con 565.000 mc di edilizia residenziale e una quota residua destinata a servizi. Al Comune di Cagliari rimarrebbe il nucleo centrale con la più alta densità di tombe, che verrebbe destinato ad un parco pubblico (venti ettari), che però risulterebbe – secondo il progetto – accerchiato da una massa di fabbricati che si estenderebbero fino alle aree più delicate. Si tratta di uno dei consueti esiti di negoziazione urbanistica nel nostro paese: volumetria in cambio di una cessione all'amministrazione pubblica di aree che si sarebbero potute acquisire comunque. Su questa area, dal 2000 a oggi, si sono alternate vicende giudiziarie e oscure manovre politiche che sembravano superate definitivamente dal Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna del 2006. Invece, il contenzioso si è riaperto per iniziativa dei privati, nonostante le proteste della comunità scientifica regionale e nazionale, giacché, il progetto di edificare in questa area così importante sotto il profilo storico e culturale, ancora dipende da decisioni dei tribunali, sia amministrativi che penali.

⁵ Sul fenomeno dell'abusivismo edilizio Berdini (2010) ha fatto un'utile ricognizione che evidenzia come, se negli anni della ricostruzione post-bellica e fino alle massicce migrazioni l'abusivismo fu tollerato per necessità sociali, nei decenni successivi, a partire dagli anni '70, esso rientra a pieno titolo nelle logiche di potere della proprietà fondiaria e nella carenza di politiche per le case pubbliche. La prima sanatoria, comunque, si ebbe nel 1985 con il primo governo del pentapartito presieduto da Bettino Craxi, eppure il paese era «enormemente più ricco, le spinte alla migrazione interna [erano] sostanzialmente esaurite. L'abusivismo di necessità non esisteva più. Era diventato un modo come un altro per infrangere le leggi e guadagnare rendita fondiaria». La seconda sanatoria fu fatta nel 1994, con il primo governo di centrodestra presieduto da Silvio Berlusconi e, contemporaneamente, «inizia la stagione della legislazione neoliberista che smantella sistematicamente le riforme dei decenni precedenti». La terza sanatoria fu approvata nel 2003, «incuranti del fatto che l'abusivismo ha nuovamente cambiato i propri caratteri ed è diventato terreno prevalentemente controllato dalla malavita [...]». Sempre nel 2003 inizia il cammino della proposta di riforma urbanistica del centrodestra, primo

Figura 2. Mappa delle case fantasma



Fonte: Le case fantasma si scoprono dall'aereo (mappa per regione), in <http://www.idealista.it/news/archivio/2010/01/21/02562-case-fantasma-scoprono-dall'aereo>.

L'ultima sanatoria, stavolta non dichiarata, è quella che è stata definita «il fenomeno delle case fantasma», circa due milioni di case – di cui almeno 600.000 sarebbero concentrate in Campania e Sicilia (come scrive Cristiano Dell'Oste in «Il Sole 24 Ore», 31 maggio 2010) –, rilevate con mappe aeree dall'Agenzia nazionale del territorio (in attuazione del D.L. 262/2006) e per le quali il governo in carica ha previsto un introito per le casse dello Stato di alcuni milioni di euro, a condizione che queste case vengano messe in regola⁶.

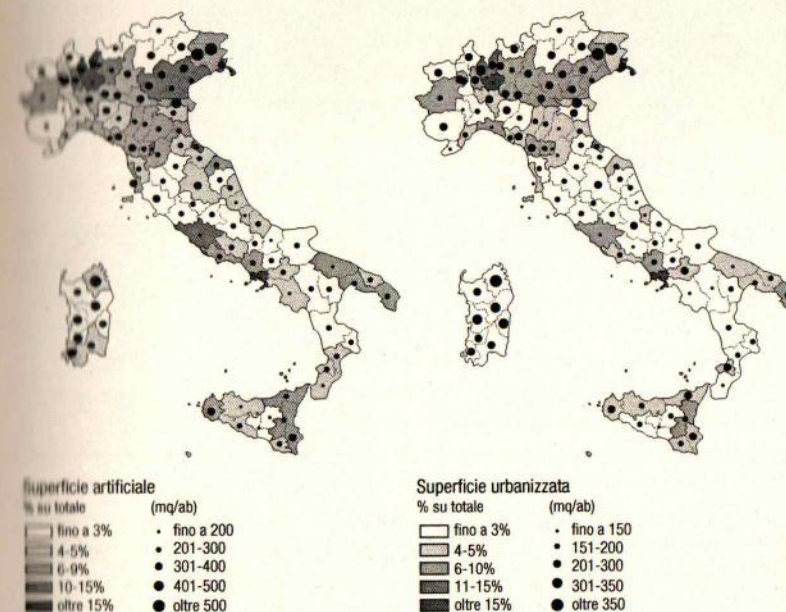
In altre parole, in Italia si è diffusa l'idea che investire sul territorio (o la speranza di poterlo fare) equivalga automaticamente a edificare; ovvero, alla concreta possibilità per gruppi economici e singoli individui di avere una *rendita pura* in tempi brevi, senza peraltro correre tutti quei rischi normalmente insiti nei sistemi produttivi e del lavoro. D'altronde, «l'ultimo ciclo di euforia immobiliare» (Tocci 2009) ha tra i suoi principali protagonisti – anche come risposta alle sfide della globalizzazione – parti importanti del sistema industriale che hanno orientato le loro scelte verso affari immobiliari, tanto da farle diventare strategicamente le più importanti.

Una diffusa *cultura del cemento* e una radicata *ritrosia a rispettare le regole* (le norme, i piani, i vincoli, ecc.), anche aggirandole furbesamente, si sono perciò tradotte in scempi edilizi e squilibri sociali che sono sotto gli occhi di tutti e che non sono mai serviti a risolvere i problemi di chi non riesce ad accedere al bene casa, mentre sono stati utili alle *pratiche speculative* di ogni tipo e alle cosiddette bolle

firmatario l'onorevole Maurizio Lupi, già assessore all'Urbanistica del Comune di Milano, che mette sullo stesso piano le amministrazioni pubbliche con la proprietà fondiaria». Nel marzo del 2009 Berlusconi «annuncia il Piano casa» (ivi: 9-13), al quale si adeguarono frettolosamente quasi tutte le regioni.

⁶ In merito alla regolarizzazione delle «case fantasma», va messa in evidenza una contraddizione: se la casa (o qualunque altro manufatto) è stata costruita al di fuori delle regole, il proprietario paga il dovuto (oneri di urbanizzazione, di accatastamento e così via) e l'amministrazione pubblica, applicando la logica del «fare cassa», non procede ad abbattere ciò che dovrebbe considerare abusivo. In tal caso, è evidente che ci troviamo di fronte ad un'ulteriore sanatoria non dichiarata. Se invece, detta amministrazione non consente alcuna sanatoria e il privato sa che rischia l'abbattimento del suo bene, è altrettanto evidente che costui tenderà a non «autodenunciarsi» e quindi a non pagare, in attesa di tempi migliori. D'altronde, la scarsa propensione di chi commette abusi ad autodenunciarsi si rileva anche dal fatto che si è già avvertita la necessità di concedere una proroga dei termini per pagare gli oneri dovuti (a febbraio del 2011 invece che a dicembre del 2010 e che, con il cosiddetto decreto Milleproroghe, è stata ulteriormente spostata al 30 aprile) e che è stata abbondantemente pubblicizzata dai media.

Figura 3. Superficie artificiale - incidenza % sul totale della superficie provinciale e valore medio per abitante

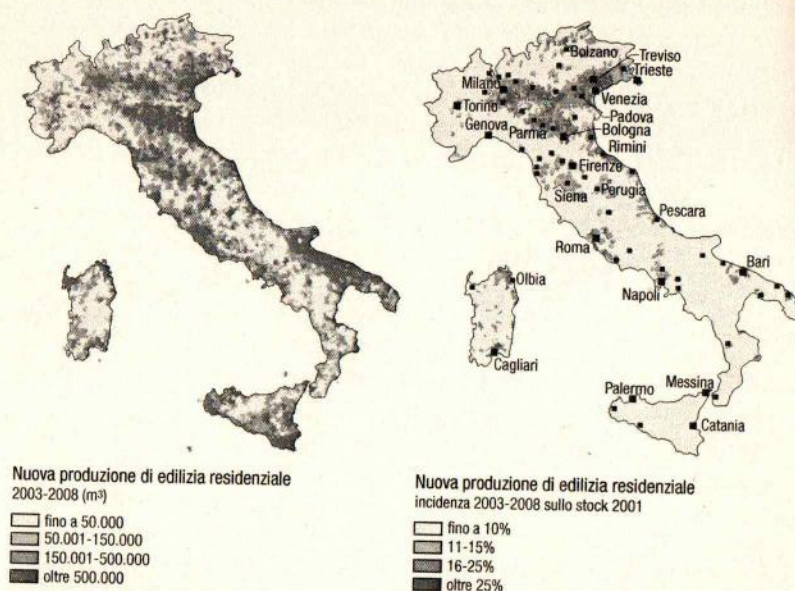


Fonte: Elaborazione Centro studi del Consiglio nazionale dei geologi su dati dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA).

immobiliari che possiamo trovare sparse un po' ovunque: da Milano a Palermo. Per lo più si tratta di edilizia «spalmata» nei territori vasti e non più soltanto nelle periferie urbane; anche se sono soprattutto le aree di pregio sotto il profilo ambientale e paesaggistico ad essere diventate le più vulnerabili. Ad esempio, la crescente urbanizzazione si può rilevare lungo le aree costiere, nei territori a vocazione turistica e lungo le arterie viarie di collegamento tra i grandi centri urbani. Si tratta, per lo più, di edilizia di scarsa qualità, ad alto consumo energetico, esteticamente brutta e rapidamente obsoleta, difficile da raggiungere se non in auto per l'assenza di un efficiente sistema di collegamento tra i diversi territori, ossia, costruita senza le infrastrutture e i servizi pubblici necessari che, puntualmente, vengono scaricati a posteriori sugli enti locali di riferimento, i quali peraltro quasi sempre non hanno le risorse necessarie per provvedere in tempi utili.

In merito a questa diffusa *cultura del cemento*, riporto alcuni dati

Figura 4. I territori dell'espansione edilizia nel periodo 2003-2008



Fonte: Elaborazione CRESME per il Centro studi del Consiglio nazionale dei geologi su dati CRESME/SI.

e mappe elaborate dal già citato rapporto del Consiglio nazionale dei geologi, secondo il quale, mediamente, ogni abitante in Italia oggi dispone di «249 mq di superficie artificiale», con valori assai più alti nelle regioni dove c'è maggiore benessere economico e in quelle a vocazione turistica: «I valori più elevati si hanno in Friuli Venezia Giulia con 453 mq per abitante, Sardegna con 406 mq per abitante, 352 mq per abitante in Valle d'Aosta, 310 mq per abitante in Veneto, 305 mq per abitante in Umbria. In termini relativi dunque, il consumo di suolo è più elevato in aree a forte caratterizzazione rurale piuttosto che nelle aree metropolitane». In particolare, sono da evidenziare i dati che riguardano la Sardegna dove, nonostante la popolazione da decenni si sia attestata stabilmente attorno a 1.600.000 unità⁷, si regi-

⁷ La popolazione complessiva della Sardegna in oltre cinquant'anni è cresciuta di neanche 400.000 abitanti: nel 1951 era di circa 1.270.000 abitanti; nel 1971 di circa 1.470.000 per arrivare nel 1981 a 1.590.000 abitanti. Numero questo che ha

strano «circa 700 mq di superficie artificiale per abitante, di cui 557 mq per superficie urbana» nella provincia di Olbia-Tempio, e valori pro capite compresi tra 510 e 391 mq nelle province di Carbonia-Iglesias, Medio-Campidano, Nuoro e Oristano. Ovviamente sono più bassi i valori delle province di Cagliari e Sassari, dove si concentra oltre la metà della popolazione complessiva (2010: 2-23).

2. Quale tipo di governo del territorio si è affermato in Italia?

Se volgiamo lo sguardo verso altri paesi europei, troviamo molti esempi virtuosi di governo del territorio sia sotto il profilo ambientale sia sotto quello sociale ed economico, esempi che fanno capire in quale direzione possono andare anche le città italiane del XXI secolo.

Qui mi limito a segnalarne solo alcuni. Anzitutto il capoluogo della regione basca, Vitoria-Gasteiz, nominata capitale verde europea del 2012; così ne scrive la giornalista Elisabetta Rosaspina («Corriere della Sera», 29 ottobre 2010): «il 73 per cento dell'edilizia, quella popolare e a buon mercato, monta pannelli solari; il rapporto tra zone verdi e popolazione è di 42,12 mq per cittadino e tutti i 240.000 residenti hanno almeno un parco o un giardino accessibile a meno di 300 metri dal loro domicilio. I 61 chilometri di piste ciclabili diventeranno presto 164. Il consumo domestico di acqua continua a calare da cinque anni, nonostante l'aumento degli abitanti: da 130 litri quotidiani a 119 a testa. Metà della media italiana». La città spagnola succede a Stoccolma e ad Amburgo, rispettivamente capitali verdi nel 2010 e nel 2011. Ma vale la pena segnalare che tra le finaliste compare Friburgo, in particolare grazie alla realizzazione dell'ormai noto quartiere Vauban, diventato un caso di studio sia per le trasformazioni urbane eco-compatibili sia per i processi di partecipazione che si sono innescati in questi ultimi quindici anni e sia, soprattutto, per la capacità di mettere in pratica forme di mescolamento sociale⁸.

avuto un leggero incremento nell'ultimo censimento che ha portato l'Isola a superare di poco 1.600.000 abitanti, grazie soprattutto alla presenza delle nuove popolazioni di immigrati. Ciò significa che l'entrata dell'Isola nel circuito dei benefici della modernizzazione non ha invertito la storica bassa densità demografica, anzi si è aggravata per la forte concentrazione di popolazione in poche aree urbano-costiere.

⁸ Vauban ha una superficie di 38 ettari, dista dal centro della città circa 2,5 km, e in origine era sede di 11 caserme costruite nel 1936 e occupate dalle truppe francesi dopo la seconda guerra mondiale. Nel 1992 l'esercito francese lascia l'area e il Comune l'acquista dallo Stato con l'obiettivo di realizzare residenze e servizi (200

Ma sono tanti gli esempi virtuosi di governo del territorio e qui mi limito a segnalare quelli dei quartieri di SolarCity a Linz, di Hammarby Sjöstad a Stoccolma, di Bed Zed (*Beddington Zero Energy Development*) a Londra: un esperimento, quest'ultimo, di progettazione urbana sostenibile applicata ad un intero quartiere, ideato e realizzato nel 2002 dall'architetto Bill Dunster a ridosso della città. E ancora, il quartiere Bo01 a Malmö (*Bo* in svedese significa vivere) progettato interamente all'insegna dell'autonomia energetica (eolico e solare) e della raccolta dell'acqua piovana. Vanno sempre nella stessa direzione i sempre più numerosi esperimenti di bioarchitettura applicati ai grattacieli costruiti con sensibilità ambientale, sia per il «riciclaggio» dell'acciaio e dell'acqua piovana sia per aver previsto la possibilità di utilizzare come fonte energetica la luce e il calore del sole: un esempio in tal senso è dato dalla *Hearst Tower* di Foster & Partners a Manhattan.

Che cosa accomuna tutti questi esempi? Il fatto che si sono costruite politiche urbane e di area vasta all'insegna:

- anzitutto dei principi eco-sostenibili (bioedilizia, risparmio energetico, sfruttamento di energie pulite e rinnovabili);
- in secondo luogo, del rispetto e della valorizzazione del tessuto comunitario e del mix sociale (i quartieri sono ricchi di verde, di luoghi di ritrovo e spazi pubblici dove la relazionalità è agevolata);
- in terzo luogo, della mobilità pedonale, delle piste ciclabili e dei mezzi pubblici e privati collettivi, anziché di quella automobilistica privata che è diventata infatti *off-limits*, se non per le auto ecologiche;
- in quarto luogo, del fatto che gli edifici vengono costruiti solo dopo aver predisposto le infrastrutture necessarie e i sistemi di collegamento;
- in quinto luogo, dell'aspetto per cui questi quartieri sono pensati per essere funzionali e adatti alle popolazioni che andranno ad abitar-

nuovi alloggi e 600 opere tra uffici e servizi) a partire dalla riqualificazione delle caserme. La riqualificazione delle caserme e la bonifica del sito sono avvenute con finanziamenti dello Stato, e di queste 4 ospitano 200 alloggi popolari appartenenti al collettivo SUSI (Selbstorganisierte Unabhängige Siedlungsinitiative - iniziativa di insediamento auto-organizzato e indipendente), 6 sono state destinate a 600 alloggi per studenti (nel quartiere esiste anche un altro studentato, all'interno di un edificio composto anche da appartamenti privati, di recente costruzione) e infine una caserma, denominata «Haus 037», ospita il centro culturale e sociale del quartiere, in cui ha sede anche l'associazione dei cittadini. Nei restanti 34 ettari si trovano circa 2000 alloggi e 600 uffici. Complessivamente la popolazione è di circa 5000 abitanti (<http://www.forum-vauban.de/>).

vi, e con una buona qualità della vita urbana, a partire dalla garanzia di «percorsi brevi» per le quotidiane azioni sociali;

- infine, non da ultimo, dell'obiettivo dichiarato di non consumare altro suolo, riutilizzando invece quello già compromesso, e comunque non quello a vocazione agricola. In linea con questa tendenza, recentemente è emersa, almeno a livello di consapevolezza sociale e politica (in senso lato), l'esigenza di restituire all'agricoltura territori cementificati e ora in disuso⁹.

Va sottolineato che non si sarebbero potute realizzare queste buone pratiche senza regole chiare e condivise e senza politiche pubbliche autorevoli. D'altronde, forme di buon governo possono produrre ricchezza in termini di occupazione (sono necessarie tecniche avanzate, professionalità e capacità di *governance*), di attrazione (in queste città è cresciuto il flusso dei visitatori e degli abitanti), di sviluppo economico, giacché per molte imprese edili, ovviamente quelle che si sono riconvertite nella riqualificazione e nell'uso di materiali eco-compatibili, è stato un modo per superare la crisi del settore.

L'Italia è ben lontana da questi standard, e il degrado diffuso che riguarda il patrimonio abitativo ma più in generale il patrimonio edilizio, è il prodotto di comportamenti sociali ed economici che si collocano al di fuori delle regole e di un efficace controllo pubblico.

Eppure, ci sono degli esperimenti interessanti che vanno nelle direzioni sopra richiamate. Si tratta comunque di casi sporadici, solo in parte sollecitati da amministrazioni «lungimiranti» quali, ad esempio, quella di Solza, dove è stato approvato un Piano di governo del territorio a «crescita zero»¹⁰. Tra gli altri esempi ricordiamo quelli di Torraca

⁹ Questo nuovo orientamento lo ritroviamo in città industriali come Detroit, dove si sta costruendo «un ambizioso piano di rilancio della città, *The Detroit Works Project*, che sotto la guida dell'urbanista-star di Harvard Toni Griffin, e con il cospicuo sostegno della Kresge Foundation, intende guidare un inedito *downsizing* della capitale dell'auto» (vedi l'intervista di Filippo De Pieri e Matteo Robiglio al sindaco di Detroit Dave Bing, in «Il Giornale dell'Architettura», dicembre-gennaio 2011).

¹⁰ Il piano a crescita zero «s'inscrive nel solco di un dibattito consolidato, per quanto non ancora *mainstream* [...]. Le prime esperienze di piani con l'obiettivo dello zero consumo di suolo si possono far risalire agli anni novanta: senza aree di espansione sempre nel 2004. Molta eco mediatica ha avuto quello per Cassinetta di Lugagnano (1500 abitanti), nell'area metropolitana di Milano [...]. Fra gli altri comuni che hanno iniziato percorsi simili spicca Firenze (ove negli atti di avvio del Piano strutturale si cancellano 250.000 mq di espansioni del vecchio strumento urbanistico) (Bottini 2011).

nel Cilento, dove è stata installata l'illuminazione pubblica Led; del quartiere Casenove sorto a Bolzano secondo i dettami dell'efficienza energetica fissata dagli standard Klimahaus; di un condominio realizzato a Milano, nel quartiere della Bovisa, seguendo i principi della bioedilizia; di un esperimento di case ecologiche a edilizia residenziale pubblica che si sta realizzando a Carbonia nel quartiere Bacu Abis, originariamente sorto come villaggio dei minatori che estraevano il carbone necessario per rispondere alla crisi energetica nazionale degli anni '30, e che ora rappresenta una risposta innovativa all'attuale crisi energetica, perché queste case saranno autosufficienti sotto questo profilo e, anzi, saranno produttrici di energia pulita¹¹.

Al di là dei singoli e frammentari esempi, in Italia manca un'idea complessiva di sviluppo orientato verso la tutela del territorio. Manca, cioè, una qualsiasi idea di programmazione e sarebbe compito della politica e delle amministrazioni pubbliche produrla. Si sono affermate, invece, per usare un ossimoro, forme differenziate di *governo privato del territorio*, riportando il termine «privato» al significato originario di *privus* (singolo, a sé stante) e quello di «pubblico» a *publicus* (che è proprio del popolo, ossia di interesse generale): lo «spazio civico del bene comune in contrapposizione allo spazio privato concernente gli interessi particolari» (Innerarity 2008: 103 sgg.). So bene che il governo è per sua natura pubblico, altrimenti è occulto, ma con questa espressione intendo non tanto che l'amministrazione pubblica (a tutti i livelli) non abbia avuto voce in capitolo e non continui ad essere l'attore principale del governo, quanto che nei diversi decenni del XX secolo e degli inizi del XXI (per fermarci alla città della modernità) interessi privati (ovvero particolari) hanno influito pesantemente sulle scelte strategiche territoriali, a scapito degli interessi generali collettivi (per l'appunto pubblici). Alla base dell'affermazione di forme diverse

¹¹ Anche in questo caso non c'è consumo del suolo, perché queste case sostituiscono quelle razionaliste da sempre altamente insicure perché sottoposte ai continui cedimenti dovuti all'instabilità del sottosuolo. Il distretto AREA (ex IACP) di Carbonia ha pertanto deciso di sostituire le abitazioni più lesionate con edifici rispondenti a criteri antisismici, utilizzando materiali leggeri quali il legno e applicando molti di quei principi che hanno reso alcune città europee esempi di eccellenza. Infatti, queste nuove abitazioni avranno il fotovoltaico come fonte energetica primaria, una manutenzione meno onerosa, interni flessibili e adattabili alle esigenze sociali. Infine, la loro costruzione avverrà in neppure 100 giorni, dal momento in cui si avvia l'opera. Visto il successo di questo esperimento, la Direzione regionale di AREA, nel gennaio del 2011, ha deciso di estendere questo standard alle nuove case di edilizia pubblica previste nei diversi distretti.

(a seconda dei luoghi e dei soggetti coinvolti) di *governo privato del territorio* vi è il presupposto secondo cui proprietà del suolo e diritto edificatorio facciano parte di un binomio inscindibile, acquisito come elemento centrale di quasi tutti gli strumenti di piano.

Va sottolineato che un *governo privato* ha effetti immediati perché è, per sua natura, *indifferente* tanto alle questioni ambientali (di cui il consumo del suolo è l'effetto più eclatante) quanto alle questioni sociali (a partire dalle domande perennemente inevase di abitazione fino, più in generale, alla pessima qualità di vita urbana), quanto ancora alle differenze interne alle popolazioni (di genere, generazione, cultura, provenienza, e così via) e perciò alle differenziate esigenze di cui queste popolazioni sono portatrici. Infatti, in Italia si decide di costruire manufatti quasi sempre senza tenere conto di chi (e se qualcuno) vi andrà ad abitare. Volumetrie, perciò, che sorgono non solo senza tener conto delle specifiche esigenze individuali e familiari degli ipotetici futuri abitanti, giacché non si conoscono prima se non in quei casi di edilizia pubblica e/o convenzionata di tipo cooperativo, ma soprattutto senza coinvolgere le popolazioni, né quelle già presenti nel territorio né, tanto meno, quelle che si dovrebbero insediare. Un risultato di questa pratica edilizia è che spesso si mettono in piedi contenitori «destinati» a rimanere vuoti. Di esempi piccoli e grandi in questo senso ce ne sono tanti in quasi tutte le città. Mi limito a segnalarne due: le tre torri di cristallo a Brescia, nuovo simbolo dello skyline di questa città che continua ad essere vuoto¹²; il complesso milanese di Santa Giulia a Corvetto-Rogoredo, a suo tempo ideato da Norman Foster e pubblicizzato come «città ideale». Soprattutto quest'ultimo è un caso «classico» di *governo privato*, sul quale è stata aperta un'indagine giudiziaria. Caso emblematico di edilizia indifferente ai luoghi e ai suoi abitanti (finora solo potenziali, perché a fronte di una previsione di 50-60.000 presenze – tra residenti, studenti, visitatori, consumatori e impiegati – allo stato attuale ve ne sono poche migliaia); caso significativo per la duplice violazione fatta all'ambiente, ovvero, per l'impatto negativo del costruito e per non aver bonificato il suolo prima di edificare. Infatti, le falde acquifere continuano ad essere gravemente inquinate per la passata produzione chimica e della acciaieria degli stabilimenti Montedison e Redaelli, presenti fino alla fine degli anni '80, e per questa ragione l'area è ora sotto sequestro preventivo. Si tratta di una delle più estese – non solo di Milano – aree industriali

¹² Alte 74 metri, con 14 piani e 6722 mq di uffici, con oltre 3000 spazi commerciali, 1200 posti auto coperti, ecc.

dismesse (1.200.000 mq), per la quale era stato presentato un Progetto integrato di intervento e dove sulla carta erano stati previsti un grande parco (circa 350.000 mq), multisale cinematografiche, centri commerciali, centro congressi, spazi pubblici, alberghi, uffici, residenze private e di edilizia sociale, e altro ancora. Una città nella città si era scritto a suo tempo, e dove invece sono stati realizzati gli uffici della tv Sky e le quote di edilizia convenzionata (già in Piano di zona ex 167) di alcune cooperative. Allo stato attuale questo complesso è privo di tutti quei servizi preannunciati con grande enfasi (a partire dalle scuole) e delle infrastrutture necessarie minime, ed è un luogo pericoloso sia per la salute degli abitanti sia per i problemi di sicurezza: Stefano Righi lo aveva definito «città bunker» perché «chi finisce il turno di lavoro tardi viene accompagnato al parcheggio dai vigilantes armati, che sono numerosissimi» («Corriere della Sera», 24 novembre 2008). Vi sono tanti altri casi simili a quello di Santa Giulia¹³ a Milano e nel resto della regione e tutti rientrano nel modello di governo del territorio che si è affermato. Un modello che ha avuto un lungo processo di «incubazione», a partire dai Programmi integrati di recupero del patrimonio edilizio esistente (in attuazione della L.R. n. 22 del 4 luglio 1986, più nota come legge Verga) fino alla legge urbanistica regionale 12/2005 e a tutti i provvedimenti successivi fino al Piano di Governo del Territorio (PGT), strumento urbanistico approvato definitivamente il 4 febbraio 2011, contenente le linee guida della città per i prossimi vent'anni. In questo lungo processo vi è stata una coerenza interna derivante dal fatto che si sono mantenuti saldamente – e anzi nel tempo si sono rafforzati – i presupposti della deregolamentazione e della flessibilità, di cui lo strumento della perequazione compensativa rappresenta uno degli atti fondamentali dell'urbanistica contrattata¹⁴ (Bottini, Gibelli

¹³ Esempi di *sviluppo inutile* come quello di Santa Giulia non riguardano solo l'Italia, ve ne sono anche di più imponenti, quale quello che troviamo in Spagna, a nord di Madrid, dove è sorta nel 2006 Valdeluz (città anch'essa definita ideale), il cui progetto di circa 10.000 alloggi previsto per 34.000 persone, conta invece una popolazione di neppure 500 abitanti (Bozonnet 2008: 78).

¹⁴ Vittorio Gregotti, in un'intervista rilasciata al quotidiano «la Repubblica» (5 febbraio 2011), all'indomani dell'approvazione del PGT di Milano, afferma: «la 'perequazione', funziona così: chi ha diritto a costruire così poco che non gli converrebbe farlo, può renderlo conveniente trasferendo i diritti altrove. Ma i diritti di edificabilità li distribuisce proprio il PGT, sui terreni 'periurbani' in gran parte di proprietà degli immobilariisti, prima a indice zero. In pratica regala valore: anche senza un mattone sopra, quegli indici cominceranno a rendere in finanziamenti bancari».

2008; Mazzette 1999; Id. 2009a; ma vedi specificamente il cap. 1 dedicato alla Regione Lombardia, *infra*).

3. Gli effetti del «governo privato» del territorio

Da questo punto di vista e dagli elementi fin qui analizzati, mi pare di poter sostenere che la dimensione pubblica della città (e più in generale del territorio), nell'Italia del secondo '900 e soprattutto degli inizi del XXI secolo, è sempre stata precaria e oscillante tra i due poli pubblico/privato, con una propensione sempre più stabile verso il secondo, raggiungendo l'apice negli ultimi tempi.

Più in generale, gli effetti immediatamente visibili di un *governo privato del territorio* sono:

1) *sotto il profilo materiale*, il consumo del suolo, dal quale discende il cambiamento e lo stravolgimento del paesaggio (la memoria visibile di un popolo).

2) *sotto il profilo sociale*, una frantumazione e dispersione del tessuto comunitario e una riorganizzazione urbana nella quale il concetto stesso di spazio pubblico diventa residuale (Bottini 2010).

Per ciò che riguarda il consumo del suolo, va detto che nel panorama europeo l'Italia è un caso a sé ed è il prodotto di una mai dichiarata forma di *deregulation* che è andata accentuandosi negli ultimi decenni. Ovvero, le regole del mutamento sono state dettate in buona misura – implicitamente ed esplicitamente – dalle forze economiche e dai protagonisti sociali di questi nuovi spazi urbani. Aver acquisito come prevalente questo tipo di regole significa aver scelto come interlocutori (individui o gruppi che siano) soggetti che hanno una forte capacità di rappresentanza degli interessi di cui sono direttamente o indirettamente portatori: dai gruppi industriali che hanno dirottato i loro interessi sul fronte immobiliare a quelle famiglie di costruttori che nel giro di alcuni decenni si sono appropriate di estese aree urbane ed agricole¹⁵. Ossia, il consumo del suolo è espressione di una determinata organiz-

¹⁵ Nel panorama dei costruttori italiani su tutti emergono due nomi: Caltagirone e Ligresti. Il primo opera a Roma, il secondo a Milano: «Una scalata lenta ma sicura, quella di Caltagirone [che] assieme ad altri costruttori tira su il quartiere di Ponte di Nona sulla Collatina, Roma est, con annesso 'il più grande centro commerciale d'Europa'. Ventimila abitanti che diventeranno il doppio [...]. A Ponte di Nona ci sono i pannelli solari, la biblioteca, negozi come Strolandia e il bar Al Pacino. La sensazione è di trovarsi lontani da tutto. Un autobus collega il quartiere con la stazione ferroviaria di Lunghezza, dove ancora molta è la strada alla volta di Roma. La filosofia

zazione dell'attuale sistema finanziario (Tocci 2009) e di specifiche «esigenze» dell'economia, che sono sì espressione della cultura del tempo, ma che sono soprattutto quelle imposte dai soggetti dominanti nella produzione e nella distribuzione (di auto, combustibili e altri derivati del petrolio, beni standardizzati su scala mondiale, tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ecc.), considerato che la circolazione (mobilità fisica e comunicazione in assenza di compresenza fisica) costituisce attualmente l'elemento trainante dell'accumulazione del capitale e quindi del mercato.

Se, viceversa, si fossero adottati strumenti di governo pubblico, si sarebbe affermato il principio che i cittadini, in quanto portatori di diritti e di doveri che prescindono dalle loro individuali capacità economiche e di rappresentanza politica, sono gli interlocutori primari. In ragione di ciò Salzano considera il consumo del suolo (di cui l'effetto *sprawl* è la sua manifestazione patologica) coerente «con una connotazione specifica del nostro paese, che rende l'Italia diversa dalla maggior parte degli altri paesi europei: il fortissimo peso che ha, nella nostra economia e nella nostra società, la rendita immobiliare» (Salzano 2006: 9 sgg.).

Quali sono i numeri del consumo del suolo? Secondo le elaborazioni dei dati ISTAT fatte nel luglio del 2010 da Legambiente, nell'arco degli anni 1995-2009 il consumo riguarderebbe circa 21.500 kmq (dato che comunque è da ritenersi sottostimato).

È evidente che il consumo del suolo e la dispersione urbana arrecano un danno in termini energetici, di trattamento dei rifiuti e delle acque reflue, di igiene ambientale e sanitaria, e così via. E le numerose analisi in materia dimostrano che vivere nelle città compatte «può perfino recare benefici all'ambiente» (AEA 2006) perché i consumi energetici sono inferiori, il trattamento dei rifiuti urbani e delle acque reflue è facilitato dalle economie di scala, la mobilità e l'accessibilità – efficaci indicatori che misurano i livelli di qualità della vita –, sono

di Caltagirone è questa: tirar su case per la classe media, in lontane periferie. Palazzi senza infamia e senza lode, servizi essenziali» (Sansa 2010: 108).

«A guardare la mappa catastale dei terreni a sud di Milano si resta di sasso: è una scacchiera con decine di caselle colorate di scuro. Sono le terre che Ligresti in anni e anni di paziente lavoro ha comprato, una dopo l'altra. Appena un proprietario mostrava segni di cedimento, ecco che le società di Salvatore si facevano avanti [...]. Un impero che ha il suo centro nella zona intorno a via Ripamonti, quella strada dritta e stretta che parte dal centro di Milano, corre in mezzo ai palazzi sempre più bassi, sempre più radi e all'improvviso si ritrova tra i campi» (ivi: 158).

Tabella 1. Il consumo di suolo in Italia al 2010

Regioni	% superfici artificiali	Superfici artificiali in kmq
Valle d'Aosta	2,0	70
Piemonte	7,6	1.900
Liguria	6,3	340
Lombardia	14,1	3.400
Trentino-Alto Adige	2,8	390
Friuli Venezia Giulia	9,4	740
Veneto	11,3	2.100
Emilia-Romagna	9,1	2.000
Toscana	5,6	1.300
Umbria	4,1	350
Marche	5,5	540
Lazio	9,1	1.500
Abruzzo	3,4	360
Molise	1,6	70
Campania	10,7	1.450
Basilicata	2,1	210
Puglia	5,9	1.100
Calabria	5,8	870
Sicilia	7,4	1.900
Sardegna	3,7	900
Italia	7,1	21.490

Fonte: Elaborazione Legambiente su dati ISTAT.

inversamente proporzionali: alla crescita della mobilità corrisponde una maggiore difficoltà nell'accesso alle risorse materiali e culturali presenti nel territorio urbano¹⁶.

¹⁶ Il problema del consumo del suolo è stato più volte indicato come un'emergenza dall'Unione europea perché «lo spazio consumato per persona nelle città europee è più che raddoppiato negli ultimi 50 anni. Negli ultimi 20 anni, l'estensione delle aree edificate in molti paesi dell'Europa occidentale ed orientale è aumentata del 20%, mentre la popolazione è cresciuta soltanto del 6% [...]. La mobilità e l'accessibilità sono fattori essenziali per la coesione territoriale europea, nonché elementi

Ma tutte le pratiche che producono consumo del suolo sono l'opposto della pianificazione e dell'urbanistica, oppure sono un effetto perverso degli strumenti pianificatori via via adottati negli ultimi sessant'anni e dell'idea di governo del territorio che si è andata affermando? Per il momento lascio aperto il quesito per riprenderlo nel paragrafo successivo.

Per ciò che riguarda la conseguente frantumazione dei vissuti sociali derivante dalla dispersione delle funzioni e delle attività, ci sono una serie di aspetti ad essi collegati e ai quali accennerò brevemente.

Anzitutto, essi sono strettamente connessi a tutti quei fattori di cambiamento dei caratteri della città che da luogo di produzione materiale per lo più manifatturiera è diventata, per un verso, centro di produzione immateriale, per un altro verso, centro di divertimento e di *loisir*. Il riferimento è alla crescita di tutte quelle attività che si fondano sui «settori dell'accoglienza, dell'ospitalità, della cultura, le filiere del benessere, della politica ambientale, della qualità della vita, delle strategie della ricerca per la sostenibilità, che riutilizzano e ripropongono gli originali patrimoni sedimentati nelle storie territoriali, confluendo in vere filiere di cultura urbana. Ed è in risposta alla domanda di 'urbanità' e al moltiplicarsi delle componenti e delle dimensioni dell'offerta urbana che tanti input della produzione manifatturiera si sono trasformati in *skills* decisivi in ogni ambito della cultura della città e del territorio, nei circuiti del tempo libero, dell'attrattività, della 'produzione' di creatività, divertimento, esperienza» (Faccioli 2009: 10). Si tratta di cambiamenti strutturali che hanno modificato nel profondo le città e i territori vasti e che si collegano direttamente alle trasformazioni più generali dei sistemi produttivi e alla capacità di mobilità di capitale. Si pensi, solo per fare un esempio, alla crescente presenza della grande distribuzione che si è collocata prima in snodi strategici e di collegamento tra le città italiane più importanti – quali Torino, Genova, Milano, Venezia, Roma, Napoli – e successivamente si è radicata in aree urbane anche di piccole dimensioni (Bottini 2005; Id. 2010; vedi anche i materiali raccolti nel sito <http://mall.lampnet.org/>). Ma si pensi anche alla crescente presenza di multinazionali (qualunque sia il settore)

fondamentali per il miglioramento della qualità della vita delle comunità. Il numero di chilometri percorsi nelle aree urbane su strada è previsto in aumento del 40%, tra il 1995 e il 2030. Il numero di veicoli posseduti nei nuovi paesi della UE (UE-10) non ha ancora raggiunto, tuttavia, lo stesso livello di quello dell'UE-15. Tutto ciò lascia presagire che la crescita vera e propria debba ancora verificarsi» (AEA 2006).

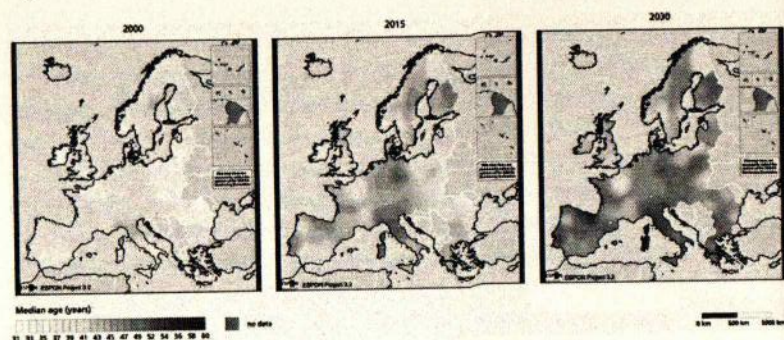
concentrate in particolare nelle regioni a sviluppo avanzato del Nord, che necessariamente induce nuove domande in termini di servizi alle imprese, specializzate e non (legali, assicurativi, bancari; ma anche di pulizia, ristorazione, ricreazione, e così via). Sono *luoghi globali* che, secondo Saskia Sassen, «dobbiamo penetrare ed esplorare [...] in cui convergono molteplici economie e culture del lavoro, producendo la complessa infrastruttura organizzativa e gestionale necessaria per l'esecuzione delle operazioni globali» (2010: 19), e in cui si intersecano diversi tipi di professionalità che esigono che una quantità di lavoro e di mansioni non qualificate sia messa a loro disposizione. È in relazione a questi mutamenti, per così dire strutturali, che porzioni sempre più ampie di popolazione si sono dislocate vicino a questi nuovi centri produttivi e redistributivi. Questi cambiamenti sono successivi al cosiddetto post-fordismo, ossia a quella breve fase sotto il profilo temporale, ma assai intensa in termini di trasformazione dei territori urbani e non urbani, che ha riguardato anche il fatto che l'industria non abbia più avuto bisogno di grandi dimensioni, perciò neppure di un bacino di manodopera concentrato a ridosso delle città.

In secondo luogo l'industria, acquisito il fatto che non ha più bisogno di tenere insieme la fase della produzione materiale con quella progettuale e creativa, ha occupato spazi territoriali (e temporali) sempre più ampi, anche al di là dei confini nazionali. Il che significa che, pur essendo venuto a mancare quel carattere polarizzato che era tipico del modello fordista, non si è esaurita la necessità delle popolazioni di spostarsi verso le aree urbane, solo che queste sono diventate sempre più estese. Tutto ciò non riguarda solo le grandi città, ma anche gli insediamenti di piccole e medie dimensioni. E il cosiddetto mondo rurale, intendendo con esso specificamente i luoghi di produzione agricola, non poteva che essere fagocitato dentro l'urbano per divenire uno spazio residuale¹⁷. In altre parole, la dispersione urbana si accompagna alla dispersione delle attività produttive e distributive in territori sempre più ampi.

In terzo luogo, la crescita della mobilità privata e individuale è diventata una delle funzioni centrali della vita urbana, crescita dovuta, oltre che alla dispersione delle attività produttive e distributive, anche alla dilatazione del consumo *tout court*, divenendo una delle pratiche

¹⁷ Anche la cosiddetta agricoltura biologica si colloca negli interstizi dell'urbano (come domanda e come cultura) e anche per ciò, in Italia, continua ad essere un settore residuale dal punto di vista produttivo.

Figura 5. Proiezioni: età media della popolazione europea al 2030

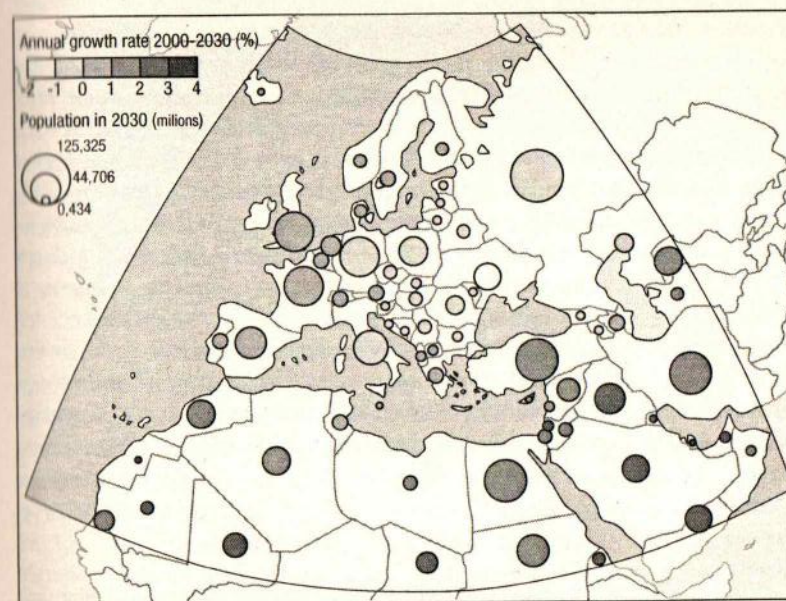


Fonte: Territorial Futures. Spatial Scenarios for Europe, ESPON 2007.

sociali centrali della vita quotidiana (Mazzette, Sgroi 2007). In Italia, ciò si è accompagnato ad una rapida espansione della mobilità automobilistica privata, per la cronica inadeguatezza e inefficienza, quando non assenza, dei mezzi di trasporto pubblici e collettivi. Infatti, se confrontiamo i dati riguardanti il numero di automobili per abitante in Europa, il nostro paese si colloca stabilmente al primo posto, almeno dal 2000 in poi, raggiungendo nel 2009 la quota di 606 (circa 2 automobili ogni tre abitanti), ben superiore alla media europea che è di 473, a quelle del Regno Unito (459), della Francia e della Spagna (480), della Germania (509), per limitarci soltanto ai paesi più vicini al nostro (fonte: Eurostat 2009, più in generale vedi Mela 2006: 153-156). Per molti versi il tasso di motorizzazione italiano si è avvicinato a quello statunitense, dove però l'uso dell'automobile è ben più «antico» e si colloca in un contesto geografico non paragonabile a quello italiano, e dove peraltro il modo in cui sono cresciute le aree urbanizzate ha comportato, fin dagli anni '30, tanto la crescita della mobilità automobilistica quanto tutti quei fenomeni di *sprawl* di cui in Europa e in Italia si è iniziato a parlare cinquant'anni dopo.

La mobilità produce consumo del territorio e questo, a sua volta, produce dispersione urbana; ma tutto ciò non può essere interpretato semplicisticamente come il risultato di un *uso avido* da parte di alcuni privati. Esso è collegato, non solo ai mutamenti funzionali degli insediamenti che non rispondono più a quell'immagine di città compatta ed articolata per ambiti specializzati e rispondente a un ordine

Figura 6. Tendenze demografiche al 2030 della popolazione europea e dei territori circostanti



Fonte: Territorial Futures. Spatial Scenarios for Europe, ESPON 2007.

razional-funzionalista, ma anche ai mutamenti degli stili di vita e delle forme di aggregazione sociale che, a loro volta, determinano consumo del territorio.

Va sottolineato che oggi in Italia siamo in presenza di una stasi demografica (quando non un calo), perciò l'espansione/dispersione urbana è del tutto sganciata da ragioni di tipo quantitativo. Non ci sono, per così dire, le «masse che premono alle porte della città», neppure quando si tratta dei nuovi immigrati che provengono dai paesi dell'est e dal sud del mondo¹⁸. D'altronde, è sufficiente leggere le proiezioni elaborate dall'*European Spatial Planning Observation Network*, secondo cui nel 2013 l'età media della popolazione italiana sarà intorno a 55

¹⁸ Nonostante il clamore mediatico con cui vengono trattati gli arrivi degli stranieri, si tratta comunque di numeri assai contenuti e certamente non destabilizzanti dello *status quo*.

anni, per raggiungere la media di 60 anni nel 2030, con una crescita demografica negativa, collocandosi all'ultimo posto in Europa.

Questi dati confermano che il processo di espansione/dispersione urbana è del tutto scollegato da esigenze sociali di tipo quantitativo – non c'è crescita della popolazione –, mentre «subisce l'influenza di diversi altri fattori, che scaturiscono dal desiderio di realizzare nuovi stili di vita in aree periferiche, lontane dal centro delle città» (AEA 2006).

Tra questi fattori va segnalata la risposta spontanea dei singoli cittadini alle inefficienze e disfunzioni della città. Ossia, lo spostamento di popolazione dalla città cosiddetta compatta verso il periurbano e il territorio vasto, è anche un sintomo di malessere rispetto alle condizioni di vita urbana, così come si sono affermate in Italia soprattutto negli ultimi tre decenni¹⁹. Sintomo di malessere che non entra in contraddizione con l'illusoria convinzione di aver scelto di vivere in campagna²⁰, lontano dagli aspetti negativi della città ma a condizione di conservarne le sue qualità positive. In questo senso, la dispersione è una manifestazione territoriale che risponde ad una cultura antiurbana che si esprime in modo differenziato e i cui caratteri plurimi si esplicitano in modo visibile nella varietà delle tipologie abitative e

¹⁹ Si pensi al bisogno di casa dei tanti giovani che sono costretti a stare in famiglia oppure ad andar via dalla città per dislocarsi nel periurbano e nei territori che amministrativamente ricadono in altri comuni, dove un'abitazione ancora costa meno. In questo senso, la dispersione insediativa è un sintomo di malessere sociale ed è l'espressione di un processo di espulsione delle generazioni più giovani e anche più vitali. Se l'essere costretti ad andar via dalla città per molti giovani è una risposta necessitata, quella di trovare altri modi di vivere urbani è invece una risposta creativa e spontanea che si colloca al di fuori del governo pubblico del territorio. Mi riferisco agli esperimenti di *co-house* che iniziano a sorgere anche in alcune città italiane, a partire da Milano dove è nata la prima community *co-housing* italiana, l'Urban Village Bovisa (una ex fabbrica ristrutturata dove ogni abitazione si affaccia su una corte comune, con giardino) che raccoglie circa 5000 iscritti. Questi esperimenti di *co-house* – che non hanno niente a che fare con i vissuti comunitari degli anni '60 – si fondano primariamente sulla necessità di abbattere i costi economici del vivere in città, altrimenti insostenibili, di semplificare la quotidianità urbana anche con forme di reciproca assistenza, di condividere una serie di servizi comuni, fruendo così di beni che altrimenti sarebbero stati inaccessibili (vedi L. Viganò, *Coabito dunque sono. La nuova filosofia. Servizi in comune (per amore e per forza)*, in «Corriere della Sera», 3 aprile 2010).

²⁰ L'idea che si ha comunemente della campagna continua ad essere riferita alla produzione primaria che, però, come ben si sa è un settore sempre più residuale. Specificamente nei casi di urbanizzazione della campagna, l'eventuale coltivazione di qualche prodotto agricolo risponde più ad un hobby che ad una attività produttiva vera e propria.

del complessivo patrimonio edilizio: dai grandi sistemi immobiliari alle case unifamiliari, fino alle nuove forme di abitare urbano della campagna. Va ricordato che questa varietà abitativa è sempre corrispondente alle differenziate capacità e domande sociali di cui sono portatrici le popolazioni che si insediano nel territorio vasto.

Ma, come dicevo prima, la dispersione urbana determina anche altri effetti in termini di comportamenti individuali e sociali che stanno modificando il senso stesso dei luoghi, in particolare di quelli pubblici. Come ben si sa, gli spazi pubblici hanno sempre avuto un ruolo centrale nella formazione di una cultura civica urbana e sono stati utili alla città per esprimere un'idea di urbanità complessivamente intesa. Fino a un recente passato, a seconda di come le popolazioni si comportavano negli spazi pubblici (incontrandosi, stando insieme, costruendo relazioni e opinioni, muovendosi, e così via), è stato possibile capire quale tipo di città si andasse costruendo sotto il profilo sociale e culturale. Ovvero, è sempre stato molto stretto il nesso tra spazio pubblico urbano, cultura civica e formazione politica. Questo nesso sembra essersi frantumato, al pari della struttura sociale e dell'organizzazione urbana, giacché, come ha scritto Amin (2008), oggi gli spazi pubblici rispondono sempre meno al ruolo tradizionale di spazi di partecipazione collettiva (politica e culturale in senso lato). Il fenomeno dello *sprawl*, in quanto forma estrema di consumo del suolo, ha un peso importante nella determinazione di questa frattura perché le pratiche che ne sono derivate sono ben lontane dall'idea che gli spazi pubblici siano luogo di incontro e di mix sociale (Mazzette 2010a; Id. 2010b).

Si tratta, infatti, di pratiche che si caratterizzano prevalentemente per il fatto che sono estremamente mobili, senza vincoli sociali stabili e con una natura fortemente intimistica.

La *mobilità* è necessitata dalle politiche di riorganizzazione urbana che in Italia hanno prevalso negli ultimi decenni tanto nei centri storici quanto nei territori vasti. In un caso, vi è stata una progressiva perdita delle funzioni originarie, in particolare di quelle abitative, e una prevalenza delle attività di loisir e di consumo. Ciò non poteva non alimentare il flusso di beni e di persone. Nell'altro caso, abbiamo a che fare con una sommatoria di luoghi privatizzati, alcuni dei quali svolgono una finta funzione pubblica, come ad esempio i centri del consumo che, nonostante siano diventati il volto riconosciuto della città per le loro «piazze» diventate luoghi di incontro e di intrattenimento, difficilmente possono essere considerati una nuova espressione di spazio pubblico, sia perché l'accesso a questi

territori urbani avviene sotto la veste del consumatore e non del cittadino sia perché si tratta di luoghi urbani le cui regole condivise sono esclusivamente quelle dettate dal mercato, cioè dal privato.

L'assenza di vincoli sociali stabili, dal punto di vista individuale comporta forme di deresponsabilizzazione e di indifferenza – che in altra sede ho definito di tipo solipsistico (Mazzette 2009b: 210) – verso ciò che accade agli altri e al mondo sociale circostante; dal punto di vista del gruppo, non consente di costruire una vita quotidiana nella quale la collettività si possa riconoscere, mentre, «in un ben disegnato e ben governato spazio pubblico, il peso della vita quotidiana può essere parzialmente liberato, permettendoci di vedere gli altri come un popolo intero. Osservando persone differenti da se stessi rispondendo dalla stessa collocazione in strade simili crea un vincolo temporaneo» (Carr *et al.* 1993: 34).

Le pratiche *intimistiche* ben si conciliano con tutti quei comportamenti individuali che, secondo Sennett (2006: 414), rappresentano «la disfatta della socialità [...] il risultato di un lungo processo storico, nel quale i termini della natura umana sono cambiati, dando vita a quel fenomeno individuale, instabile ed egocentrico che definiamo 'personalità'». Caratteri che ritroviamo diffusamente e che rinviano a soggetti sociali che si muovono tra i diversi spazi che sono prevalentemente privati, che si tratti di lavoro, ricreazione, consumo, e così via. Pertanto, la loro quotidianità è un continuo passare dalla propria abitazione all'automobile e, grazie soprattutto a questo mezzo di trasporto, a tutti gli altri luoghi. A ciò va aggiunto che la crescita esponenziale di comunicazioni che si formano non in ragione dei luoghi fisici ma dell'uso del computer – pratiche virtuali organizzate attorno a reti e che hanno dato luogo a spazi reticolari ai quali viene attribuito un ruolo strategico per la costituzione di spazi pubblici senza limiti di accesso e senza confini territoriali (Castells 2002) –, ha agevolato la moltiplicazione di comportamenti intimistici di cui ha trattato ampiamente Sennett (2006).

In definitiva, i fenomeni di dispersione urbana/frammentazione sociale sono uno dei prodotti di quelle forme di *governo privato del territorio* a cui ho fatto riferimento prima. Esse sollecitano tutte quelle pratiche urbane individuali che si esplicano per lo più in modo collettivo (perché è bene ricordare che seppure l'accesso alle risorse urbane sia fortemente individualizzato, esso comunque si pratica prevalentemente in massa), favorendo comportamenti che sono espressione di una sorta di rifiuto di una vita urbana stabile e comune, collocata

entro regole e confini ben delineati, tipiche delle città compatte tradizionali. Oggi, invece, si assiste ad un'estrema fluidità e provvisorietà delle relazioni sociali, specializzate al pari dei luoghi e frammentate in un insieme di mondi separati a seconda delle «qualità» sociali dei soggetti che riempiono di sé i singoli territori e delle ragioni del loro stare insieme (Mazzette 2003). In questo senso, un'idea di urbanità condivisa non solo appare sempre meno una caratteristica delle città italiane, ma non è neppure un'esigenza sociale, e ciò si evince anche dal fatto che c'è poca domanda di spazi pubblici, da intendersi primariamente come luogo dove le diversità possano incontrarsi.

Sotto questo profilo, dispersione urbana e frammentazione sociale, più che le espressioni di una nuova forma urbana appaiono l'opposto della città intesa come entità pubblica e sono manifestazioni involontariamente antiurbane.

4. Gli strumenti di governo adottati

Affermare che in Italia si sono consolidate – come cultura e come pratica – forme di *governo privato del territorio*, non significa sostenere che vi siano stati pochi e inadeguati strumenti normativi e pianificatori. Ma per riflettere sul perché in Italia si sia fatto un cattivo uso del territorio, le cui persistenti gravi emergenze sono uno dei segnali più vistosi, forse è necessario porre un quesito: le esperienze di governo del territorio si collocano al di fuori delle regole (dettati normativi e atti di piano), oppure sono un effetto perverso proprio dell'applicazione degli strumenti pianificatori via via adottati negli ultimi cinquant'anni?

Per poter dare delle seppur parziali risposte e senza avere la pretesa di essere esaustiva, parto dalle fasi più significative delle stagioni della pianificazione territoriale in Italia²¹ che possono essere riassunte e classificate nel modo seguente:

Prima fase. Legge urbanistica nazionale (n. 1150/1942), allo stato attuale l'unica vigente, compreso il dibattito che l'ha preceduta negli

²¹ Seguo un percorso riflessivo differente rispetto a quello a suo tempo costruito da Campos Venuti (1988) che tratta di «tre generazioni dell'urbanistica»: la prima ha come epicentro la legge urbanistica nazionale del 1942; la seconda è quella che affronta i problemi dell'espansione urbana; la terza è quella della trasformazione e dell'urbanistica riformista.

anni '20 e '30 e quello dei decenni successivi²². Con questa legge si afferma un'idea di urbanistica onnicomprensiva, attraverso l'introduzione di un concetto di piano generale da applicare indefinitivamente nel tempo e nello spazio. Questa è la fase delle classificazioni funzionali del territorio, pensate per inserire il paese in un processo di modernizzazione che ha assunto come modello centrale una società urbano-industriale, i cui protagonisti sociali sono riconoscibili anche sulla base della corrispondenza spazio-tempo-funzione-ruolo sociale. Negli anni immediatamente successivi al periodo bellico si rendono necessari dispositivi di tipo emergenziale, come la legge sui Piani di ricostruzione²³ che, di fatto, diventano una modalità non esplicita di attenuare le «rigidità» della legge urbanistica e di affermare la centralità del settore edilizio rispetto al complessivo sistema economico del paese, a differenza degli altri paesi europei che stavano attraversando gli stessi problemi di ricostruzione post-bellica: «un'attività edilizia interamente abbandonata alle leggi della più sfrenata spontaneità [...] mentre in molti paesi europei la ricostruzione è stata utilizzata per impostare su basi nuove e razionali i problemi dello sviluppo urbano e territoriale» (Francini, Viapiana 2010: 31). Non si dimentichi, peraltro, il principio «dov'era, com'era», attuato a partire dal 1946 con la ricostruzione dell'Abbazia di Montecassino, riconsacrata solo nel 1964 da papa Paolo VI, principio che divenne simbolo e slogan per rappresentare lo spirito con cui si effettuava la ricostruzione del paese. La centralità dell'edilizia è giustificata, comunque, negli anni '50 dalla necessità di ricostruire le città bombardate, nel decennio successivo dalla necessità di rispondere alla domanda di abitazioni proveniente dalle nuove popolazioni inurbate.

Seconda fase. L'idea onnicomprensiva di governo del territorio articolato per sistemi ha incontrato molti ostacoli nella ricerca di un

²² Sul percorso culturale che dagli anni '20 ha portato all'approvazione della legge urbanistica del 1942, rinvio a Bottini (2004) e ai documenti raccolti dallo stesso nel sito <http://eddyburg.it/article/articleview/7222/02/248/>. Più in generale vedi Salzano 1993.

²³ «Uno strumento semplificato, rozzo, privo di basi analitiche, finalizzato a velocizzare gli interventi: qualche macchia di colore su di una carta per indicare le zone di espansione, qualche segno nella città edificata per indicare i nuovi allineamenti [...]. In realtà, la logica dei Piani Regolatori fu abbandonata e sostituita con la grossolana individuazione di aree da rendere edificabili, con grande larghezza e senza alcuna analisi preliminare» (Francini, Viapiana 2010: 31 sgg.).

rapporto equilibrato fra gli insediamenti urbani in espansione, i territori di riferimento e il paesaggio (*ibid.*). Difficoltà che emergono nel momento in cui si impone sia il problema di sottrarre il suolo alle diffuse pratiche speculative, sia di trovare una connessione tra pianificazione urbanistica e bene culturale ambientale. In questo quadro si collocano la legge n. 167 del 1962 (nota come legge Sullo²⁴) – istituita per favorire l'acquisizione di aree da utilizzare per l'edilizia pubblica all'interno dei Piani di espansione urbana – e la nuova disciplina legislativa nota come legge ponte (legge n. 765/1967) perché si sarebbe dovuta collocare tra la legge urbanistica del '42 e quella allora *in itinere* e che, come ben si sa, non è mai decollata²⁵. In questa fase uno degli strumenti più importanti è la legge n. 10 del 1977, meglio nota come legge Bucalossi, che sostiene sì il diritto di proprietà del privato per tutta una serie di facoltà (godere, amministrare, cedere, coltivare o lasciare improduttivo un bene), ma non lo *ius aedificandi*, cioè il diritto di costruire sul proprio suolo che rimane di esclusiva appartenenza dello Stato. Anche in questo caso (come nel caso della legge Sullo) le contrarietà a questo principio sono state talmente forti da portare la Corte Costituzionale nel gennaio del 1980 a pronunciare l'incostituzionalità, arrecando così un grave danno agli enti locali che nel frattempo avevano espropriato terreni a favore dell'edilizia pubblica e convenzionata e sui quali si sono successivamente riversati i costi dei ricorsi dei privati (Salzano 2010b: 54-56).

Terza fase. Questa è la fase dell'adozione di politiche flessibili, senza un quadro di riferimento generale e un sistema informativo sulle risorse disponibili. Da alcuni è stata definita anche *ciclo della trasformazione insediativa non regolamentata* (Francini, Viapiana 2010), per-

²⁴ Come scrive Salzano (2010a), «la sua proposta era innovativa per la realtà italiana. Sviluppava gli elementi positivi già introdotti nella legislazione italiana dalla legge urbanistica del 1942, adeguandola alla nuova realtà del paese: l'accresciuta dinamica insediativa, le consistenti differenze nell'organizzazione del territorio, la dimensione di massa della riconquistata democrazia. L'adeguamento alla nuova realtà imponeva di fare i conti con quello che era stato il dominus dell'espansione urbana e la matrice della forma sciagurata che le sterminate periferie avevano assunto nei primi tre lustri del dopoguerra: bisognava fare i conti con la rendita fondiaria urbana».

²⁵ L'ultima legge urbanistica nazionale in discussione è stata la cosiddetta legge Lupi (*Principi in materia di governo del territorio*), approvata alla Camera il 28 giugno 2005 e mai approdata in Senato.

ché già nella seconda metà degli anni '80 perdono peso gli strumenti urbanistici generali, adottati in quasi tutti i comuni. L'indebolimento di questi strumenti è dovuto tanto al fatto che la rigidità del Piano Regolatore Generale non consentiva di rappresentare le trasformazioni in atto, quanto perché molte delle previsioni insediative (soprattutto quelle abitative) sono risultate errate. Quasi tutte le amministrazioni si sono orientate verso l'adozione di singoli *progetti* (piani di lottizzazione di iniziativa privata, ovvero singoli interventi edilizi). Gli anni '80 sono stati definiti «gli anni della controriforma», ma in realtà si caratterizzano per due opposti orientamenti. Per un verso, si apre la strada alle diverse sanatorie dell'abusivismo (che possiamo definire espressione di una sorta di anomia sul territorio), a partire dalla legge n. 47/1985 e, a seguire, con la legge n. 724/1994 (che ha riaperto i termini del condono) e la legge n. 662/1996 che ha ridisegnato in modo organico l'intera materia. In tutto questo periodo ci sono state forti semplificazioni per le costruzioni. Per un altro verso, si apre il versante della seconda generazione della pianificazione che si rivolge alla tutela del paesaggio e dell'ambiente, a partire dalla legge n. 431/1985, meglio nota come legge Galasso. Dedicherò più avanti un'attenzione specifica alle questioni attinenti al paesaggio, mentre ora sottolineo il fatto che vi è sempre stata un'ambiguità di fondo nelle leggi quadro nazionali, ed è proprio questa ambiguità ad aver posto le basi per un diritto edificatorio sempre più ampio, spostando via via i confini legislativi entro i quali i privati e il pubblico potessero muoversi.

Sempre in questa fase rientrano gli anni '90 che sono stati cruciali per questo sbilanciamento del pubblico verso il privato. Infatti, sotto il profilo urbanistico si passa da un'unica centralità decisionale (quella statale) a una pluralità di centri decisionali, che ha come perno la regione e che si ispira, per un verso, alle leggi nazionali, per un altro verso, alle direttive dell'Unione europea. Lo spostamento, comunque, non riguarda le regioni a statuto speciale, come la Sardegna, che hanno competenza primaria in materia urbanistica. In questo decennio si introduce un insieme di strumenti operativi, quali le deroghe, i meccanismi perequativi e compensativi. Da questo punto di vista, rispetto alle leggi quadro nazionali si registra una minore ambiguità nelle leggi quadro regionali: infatti, anche quando si è in presenza di buone norme come è il caso della legge urbanistica regionale della Sardegna (n. 45/1989) che, in tempi di piena deregulation, aveva previsto una rigorosa tutela delle risorse territoriali, manifestando un particolare riguardo verso la salvaguardia del patrimonio, proprio nelle norme di salvaguardia (art.

12, comma 3) la legge afferma che «Eventuali deroghe sono accordate dal sindaco, previa deliberazione del Consiglio comunale e nulla-osta della Giunta regionale, sentito il C.T.R.U. nonché previa autorizzazione di cui all'articolo 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497». Ancora più significativo, in senso derogatorio, risulta l'art. 28 della stessa legge, che regola il cosiddetto accordo di programma con il quale, in vista di obiettivi puramente economici, è possibile alla regione dar vita ad atti con valenza di strumento urbanistico. Ed è in virtù di norme di tal fatta che, in sostanza, molti degli interventi sono stati subordinati alle esigenze espresse dai privati. L'esplicita propensione ad assegnare ai privati un ruolo attivo nel governo del territorio è motivata, anzitutto, dalla necessità di integrare le sempre più scarse risorse pubbliche con quelle private – questa è anche una delle ragioni che in Italia hanno portato alla sperimentazione di forme di *governance* –, in secondo luogo, dalla necessità di superare (o di integrare) gli aspetti procedurali della partecipazione con forme sostanziali di coinvolgimento dei cittadini attraverso accordi, patti, intese e quant'altro. Al di là delle buone intenzioni, la questione di fondo è che patti, intese, accordi, deroghe, perequazione urbanistica, ecc., non si stabiliscono tra cittadini e/o associazioni di cittadini ed enti pubblici in una visione di insieme e dentro una cornice di regole certe, con la finalità primaria di assicurare un maggior benessere collettivo; bensì, tra singoli privati e le amministrazioni locali. Gli uni hanno specifici interessi legati, per lo più, alla proprietà del suolo e all'esercizio del diritto edificatorio, agiscono perciò per difendere i pur legittimi interessi particolari; le altre agiscono entro i confini labili di un contesto normativo ambiguo, complesso e sovraffollato di leggi anche tra loro contraddittorie. In questo senso, lo strumento della perequazione compensativa, non supportato da alcuna norma specifica, è un esempio emblematico di questo spostamento di interessi, in nome di una non ben precisata giustizia distributiva tra proprietari e democrazia urbana, tesi peraltro sostenuta dalla maggior parte degli urbanisti italiani, con pochissime eccezioni (Salzano 2010a; De Lucia 2010).

Quarta fase. Il primo decennio del XXI secolo, come ha scritto Berdini (2010), si caratterizza con nettezza come stagione neoliberista sia per aver smantellato sistematicamente le riforme dei decenni precedenti, a partire dalla terza sanatoria delle case abusive – con il D.Lgs. n. 269/2003 che ha riaperto ancora una volta i termini della domanda di sanatoria, per giungere nel 2010 alla sanatoria non dichiarata delle «case fantasma» –, sia per il tentativo di archiviare definitivamente

un'idea di territorio come bene pubblico, sottoponendolo agli interessi della proprietà fondiaria. Questa «sottomissione» è stata esplicitata nel disegno di legge noto come legge Lupi che, come detto precedentemente, è stato archiviato (almeno per il momento) grazie al dibattito aperto da numerosi e autorevoli studiosi del territorio, tra cui si segnalano Edoardo Salzano, Alberto Camagni, Vezio De Lucia, Maria Cristina Gibelli, Paolo Urbani (vedi gli scritti raccolti nel sito <http://www.eddyburg.it/>; Gibelli 2005). Ma di fatto detta «sottomissione» è stata ampiamente recuperata nel cosiddetto Piano casa che ben si colloca in questo contesto di «controriforma». Infatti, dal momento in cui il presidente del Consiglio Berlusconi lo ha annunciato come una delle misure di contrasto alla crisi economica, in quasi tutte le regioni (non importa se governate dal centrodestra o dal centrosinistra) e con grande rapidità sono stati approvati provvedimenti legislativi in tal senso. Al di là delle diverse sfumature presenti in ciascun piano regionale, prevalentemente si registra un allineamento ai principi di aumento di volumetria, ovunque e comunque, più consistenti in particolare se si tratta di abbattimenti e costruzioni *ex novo*. È come se si fosse definitivamente ed esplicitamente sancita la logica del «fai da te» come regola di condotta principale: ad esempio, in alcuni casi non è richiesta neppure l'autorizzazione, perché è sufficiente comunicare l'inizio dei lavori. In tal modo, si vanifica il ruolo primario delle amministrazioni locali di governare il territorio attraverso lo strumento della pianificazione. Inoltre, viene confermata l'idea che il «sostegno all'economia» sia da concentrarsi sull'edilizia, riaffermando così, come già avvenuto in passato, la centralità indiscussa di questo settore.

Il fatto che ovunque si sia istituito lo strumento del Piano casa con pochi contrasti politici e scarsa reazione sociale, significa che vi è stato un diffuso consenso le cui ragioni sono di varia natura: anzitutto sono relative alle difficoltà finanziarie delle amministrazioni locali che, in un contesto di politicità debole, le porta a considerare l'urbanistica più come centro di profitto che come costo. Ovvero, si applica in modo singolare la cosiddetta *governance*, trasformando «in risorse solvibili» anche le facoltà dell'amministrazione pubblica di regolamentare le risorse territoriali (Ave 2004; Segatori 2007: 16 sg.); in secondo luogo, vi sono ragioni di ordine politico-elettorale che portano gli amministratori locali ad essere particolarmente sensibili al successo che si ottiene in tempi brevi grazie a tutte quelle politiche che allentano i vincoli e le regole, anche perché l'affermarsi di una pratica che è l'opposto della pianificazione va di pari passo con l'altra diffusa idea che essere pro-

prietari di suolo equivalga automaticamente ad avere lo *jus edificatorio*, ovvero alla concreta possibilità per i singoli di trarre profitti in tempi brevi, senza peraltro correre tutti quei rischi insiti nei settori economici produttivi. Va però sottolineato che il successo ottenuto dal cosiddetto Piano casa non è stato di uguale intensità ovunque. Ad esempio, dove sono radicati senso civico, rispetto delle regole e amministrazioni pubbliche autorevoli, il successo è stato assai modesto, come è il caso del Comune di Udine che si è opposto alla legge regionale dell'11 novembre 2009, n. 19, «Codice dell'edilizia regionale».

In definitiva, si registrano due tipi di sconfitta che ben si collocano dentro le filosofie di piano che si sono affermate in questi ultimi sessant'anni: della pianificazione urbanistica, per l'ambiguità degli strumenti e dei vincoli che è dovuta principalmente all'inadeguatezza della sfera politica e amministrativa; della città come entità pubblica, per non aver saputo rispondere alle diverse e complesse domande sociali di urbanità. La progressiva crisi dell'urbanistica corrisponde ad una politicità debole che è andata di pari passo con la crescita del peso assunto dagli interessi privati. Debolezza pubblica e forza privata sono per così dire entrate in simbiosi, ingrandendosi reciprocamente, proprio in forza del loro segno opposto. Ciò ha prodotto squilibri sociali che, allo stato attuale, appaiono di difficile soluzione. Si pensi soltanto al fatto che in Italia si stanno diffondendo forme di dualità urbana, nel senso attribuito da Borja e Castells (2002: 44), perché da un lato, vi sono popolazioni con alte capacità di accesso alle risorse (economiche e culturali), dall'altro lato, sono aumentate le popolazioni che hanno subito processi di marginalizzazione sociale e territoriale e per le quali la vita urbana è una continua corsa ad ostacoli, anzitutto perché continua ad essere irrisolta la questione abitativa che, prevalentemente, è stata affrontata come un problema individuale. Nel caso italiano, si tratta di una dualità intra-urbana²⁶ perché le città sono protagoniste di uno sviluppo economico frenetico sul quale si sta riversando l'attenzione (e il coinvolgimento diretto) del sistema economico globale; ma sono diventate anche entità critiche perché comprendono informi espansioni territoriali, forti contrad-

²⁶ Anche se Borja e Castells (2002: 45) applicano il concetto di dualità alle mega-città (dualità intrametropolitana), comprese quelle dei paesi ricchi, come ad esempio New York che, «in termini di insediamenti dell'élite capitalista, è una città economica profondamente dualizzata».

Tabella 2. Alcune tappe fondamentali degli strumenti adottati

Legge urbanistica nazionale n. 1150/1942	Piano Regolatore Generale del comune, che indica le linee dell'assetto territoriale. Piano particolareggiato di esecuzione. Strumento della zonizzazione. Obbligo di licenza per tutte le costruzioni in suolo urbano
Legge n. 167/1962 (legge Sullo)	Possibilità di acquisire aree fabbricabili per l'edilizia economico-popolare, individuate all'interno dei Piani di espansione. Acquisizione pubblica e a basso costo (esproprio) delle aree da destinare a edilizia sociale
Sentenza n. 22/1965 della Corte Costituzionale	Dichiarazione di illegittimità del sistema previsto di esproprio
Legge n. 904/1965	Si sostituiscono gli articoli considerati illegittimi e si calcola l'indennità di esproprio sulla base dei principi contenuti nella Legge di Napoli del 1885
Legge ponte n. 765/1967	Estensione degli strumenti urbanistici a tutti i comuni. Introduzione degli standard urbanistici. Obbligo di licenza anche al di fuori del centro abitato
Sentenza n. 55/1968 della Corte Costituzionale	Dichiarazione di illegittimità dei vincoli urbanistici di inedificabilità assoluta senza prevedere indennizzi per le limitazioni a tempo indeterminato
Legge n. 1187/1968	I vincoli del Piano Regolatore cessano la loro validità dopo cinque anni dall'approvazione del Piano
Legge n. 865/1971 (legge per la casa)	Si affronta la grave questione abitativa in modo organico, eliminando la frammentarietà delle competenze in materia, riportando allo Stato il compito primario di acquisire e ripartire le risorse da destinare al fabbisogno abitativo. Alle regioni spetta il coordinamento degli interventi e ai comuni il compito di fare la programmazione territoriale
Legge Bucalossi n. 10/1977	La licenza viene resa onerosa e diventa concessione edilizia. Obbligo di richiesta al comune che deve dare il consenso a tutte le attività che comportano trasformazione urbanistica ed edilizia. Il diritto di proprietà non comprende il diritto edificatorio che è statale
Legge n. 392/1978 (legge per l'equo canone)	Si colloca nel quadro degli interventi riformistici per trovare un equilibrio tra esigenze sociali e regole del mercato
Legge n. 457/1978	Interventi sul patrimonio edilizio esistente. Autorizzazione per le manutenzioni straordinarie che verrà estesa al restauro e al risanamento conservativo
Sentenza n. 5/1980 della Corte Costituzionale	La Corte Costituzionale afferma il diritto di proprietà del singolo che contiene anche il diritto di costruire, secondo le regole dello Stato, alterando così i fini della legge Bucalossi
Legge n. 47/1985	Prima sanatoria dell'abusivismo edilizio
Istituto della comunicazione per opere interne e Istituto della denuncia di attività edilizia	La cosiddetta DIA
Legge n. 724/1994	Seconda sanatoria dell'abusivismo edilizio
Legge n. 662/1996	Ridisegna in modo organico la materia riguardante il condono
Legge n. 380/2001 (Testo unico sull'edilizia), entrata in vigore nel 2003	Prevede un coordinamento formale di tutte le norme in materia. Abroga l'autorizzazione e la comunicazione, semplificando le procedure, e l'istituto della concessione si trasforma in permesso di costruire
Legge n. 443/2001 (legge obiettivo, nota come legge Lunardi)	Semplifica la denuncia di inizio attività
D.Lgs. n. 269/2003	Terza sanatoria dell'abusivismo edilizio
Marzo 2009, annuncio del Piano casa nazionale	A seguito di questo annuncio, le regioni si apprestano ad approvare provvedimenti in tal senso
2009/2010, in attuazione del D.L. 262/2006, sono state rilevate circa 2 milioni di c.d. «case fantasma»	Questa potrebbe costituire la quarta sanatoria (seppure non dichiarata come tale)

dizioni sociali, forme di sfruttamento delle risorse ambientali e del lavoro che, per il momento, appaiono insanabili e che, in qualche misura, ricordano gli squilibri sociali, redistributivi ed ambientali che hanno caratterizzato le città della prima modernità, con la differenza fondamentale che tutto ciò riguarda territori sempre più ampi e popolazioni altamente differenziate, per provenienza territoriale e sociale, per culture e domanda di città (Amendola 2010). Rispetto a questa dualità, gli interventi politici ed urbanistici appaiono prevalentemente orientati ad assegnare ai privati la gestione dei cambiamenti, quali quelli: 1) di destinazione d'uso di molti edifici (a partire da quelli di pregio e situati in aree centrali), determinando lo svuotamento sociale delle aree centrali della città compatta; 2) di crescita esponenziale del valore degli immobili, che ha riguardato anche le periferie storiche e che sta determinando un processo di sostituzione ed espulsione delle popolazioni più vulnerabili e di quelle tradizionali verso le parti più esterne delle aree urbanizzate; 3) di trasformazione delle aree a vocazione agricola in aree urbanizzate.

In questa continua delega al privato, non poteva che crescere la difficoltà per i cittadini di far parte della città, come esercizio di diritto di cittadinanza e come integrazione territoriale.

In definitiva, il governo dei mutamenti territoriali, allo stato attuale delle cose, appare delegato in modo squilibrato alle forze economiche e ai privati, sempre meno alla sfera pubblica, e ciò non si colloca al di fuori delle norme emanate e degli strumenti via via adottati.

5. Il paesaggio tra retorica e «regole di buon senso»

Come scrive Settis (2010: 14), «l'Italia è fra i pochi Paesi al mondo che abbiano la tutela del paesaggio e del patrimonio culturale nella propria Costituzione; ha in merito un complesso di leggi organiche che sono fra le migliori del mondo, forse le migliori; eppure continua ogni giorno la selvaggia aggressione al paesaggio, disprezzando le norme o 'interpretandole' per piegarle alla speculazione edilizia». In questo senso, «paesaggio» e «territorio» sembrano avere un destino comune, ma d'altronde non poteva che essere così, pur essendo concettualmente diversi non sono separabili: il primo termine ha una valenza culturale (soggettiva) e per ciò stesso di difficile definizione, il secondo esprime la sua natura materiale (oggettiva), con confini chiari e delineati. La parola «paesaggio», se abusata perché utilizzata in modo generico, rientra nella sfera della retorica e produce un astratto

consenso sociale in termini di salvaguardia, consenso dovuto anche al fatto che è ormai entrata nel linguaggio comune, tanto da divenire un «oggetto» popolare e alla moda (Jakob 2009a; Id. 2009b; Zierbi 1994), benché oscuro ai più²⁷. Differente è il discorso che riguarda il «territorio»: esso è un denso e conflittuale campo di interessi, e perciò non può generare altrettanto consenso in termini di tutela, neppure quando lo si tratta in termini generali.

Il governo del territorio e quello del paesaggio seguono strade parallele, quasi sempre con al centro il quesito mai risolto se il paesaggio sia da considerarsi un oggetto urbanistico o esclusivamente un bene culturale.

Senza pretesa di esaustività, anche in questo caso raccolgo i riferimenti normativi più importanti entro alcuni passaggi chiave.

Prima fase. Delle regole della conservazione. Agli inizi del '900 il dibattito che ha coinvolto un gruppo di importanti intellettuali, *in primis* Benedetto Croce, era centrato, per un verso, sul bisogno di definire l'oggetto «paesaggio», per un altro verso, sulla necessità di conservarlo. Da un dibattito assai aspro emerse la legge Rosadi-Croce n. 778 dell'11 giugno 1922 (*Tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico*)²⁸, grazie alla quale si è inserito per la prima volta nell'ordinamento italiano un principio di conservazione che dal patrimonio storico-architettonico di particolare pregio si estende

²⁷ Come scrive Roberta Prampolini nella nota introduttiva alla sua tesi di dottorato (Università di Sassari, Scuola di dottorato in Scienze sociali, ciclo XXIII, a.a. 2010-2011) – *Studio del paesaggio urbano con la tecnica del Jeu de Reconstruction Spatiale (JRS). I casi di Strasburgo e Genova* – un piccolo «gioco» sul web può aiutare a comprendere come sia diventata popolare la parola paesaggio: basta inserire in un qualunque motore di ricerca questo termine da solo o associato ad altri sostantivi (o aggettivi) per veder apparire un impressionante numero di risultati relativi alla ricerca effettuata on line.

²⁸ Anche se «il primo, storico intervento normativo nell'Italia del secolo ventesimo per la tutela di un'area naturale extraurbana di eccezionale valore naturalistico e storico è la legge del 1905 che dichiarò «inalienabili» i relitti della pineta di Ravenna. La dichiarazione di «inalienabilità» di entità immobiliari era stata efficacemente utilizzata dal governo dagli Stati Uniti qualche anno prima per garantire perpetuamente la integrità delle foreste pietrificate dell'Arkansas. È legittimo ipotizzare che il ricorso al regime giuridico dell'incomerciabilità della pineta ravennate sia scaturito da una conoscenza dell'esperienza nordamericana da parte del legislatore italiano» (Ceruti 2009). Più in generale sul clima culturale che porta alla prima legge sul paesaggio e ai successivi provvedimenti, rinvio alle belle pagine di Settis (2010: 137-178).

alle bellezze panoramiche e naturali. Negli anni '30, con Bottai ministro dell'Educazione nazionale, si attenuano le esigenze di definire il termine paesaggio, arrivando alla formulazione condivisa di «Bene Culturale Ambientale», mentre il dibattito entra nel vivo delle questioni urbanistiche grazie all'antesignano Gustavo Giovannoni, artefice delle leggi del 1939 n. 1089 e n. 1497, rispettivamente la prima riferita alle cose di interesse artistico e storico e la seconda alla protezione delle bellezze naturali. L'art. 1 della legge n. 1497 così recita, «Sono soggette alla presente legge a causa del loro notevole interesse pubblico: 1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; 2) le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza; 3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; 4) le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze». Queste leggi avrebbero dovuto costituire il preludio alla legge urbanistica nazionale n. 1150/1942, ma, come scrive Settis, «si è persa una straordinaria occasione: quella di creare un sistema unitario e coerente di gestione del territorio e del paesaggio che tenesse in conto sia le esigenze della tutela che quelle dello sviluppo edilizio» (2010: 197).

La storia urbanistica è andata perciò in un'altra direzione rispetto alle esigenze di conservazione paesaggistica secondo principi estetici e culturali-identitari, anche se per la prima volta diventa uno specifico oggetto urbanistico da regolare, ossia lo si fa rientrare nella pianificazione. In tal modo si tenta di mettere in pratica «il sogno del controllo totale» attraverso l'urbanistica che ne diventa lo strumento attuatore: «A questa logica ecumenica si deve la messa a punto del piano paesaggistico, che corrisponde al tentativo di portar dentro all'urbanistica la pratica della conservazione ambientale, conciliandola con le dinamiche dello sviluppo, introducendo la dimensione del progetto nella prassi della tutela. Anche in questo caso il punto di partenza è la convinzione di una mediazione possibile, della plausibilità di fare dell'urbanistica un terreno di mediazione tra la conservazione del paesaggio e della tradizione locale, percepita come un fatto naturale, senza tempo, e la modernizzazione» (Finotto 2001: 231 sgg.). Giovannoni – per il quale «fondamento dell'arte di costruire è il divieto di costruire» (1931, ma vedi 1995: 200) – ritiene che l'urbanistica moderna si debba fondare su una concezione di funzione sociale della proprietà

e sulla necessità di regolare il mercato dei suoli, limitandone lo spazio costruito. Ma, come ben sappiamo, questi due capisaldi saranno già allora aspramente messi in discussione e rovesciati dai detentori degli interessi forti sul territorio, per cui il tema del paesaggio rimane circoscritto a ristretti circoli culturali, dai quali resta esclusa la gran parte della popolazione.

Seconda fase. Della dimenticanza delle regole. Passeranno quasi cinquant'anni prima che il legislatore ritorni ad occuparsi specificamente di paesaggio con la legge n. 431/1985, meglio nota come legge Galasso – *Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale* (G.U. 22 agosto 1985, n. 197). Nel frattempo l'Italia, dopo aver superato i problemi della ricostruzione post-bellica, affronta quelli derivanti dalla crescita industriale e dai rapidi processi di urbanizzazione degli anni '60 e '70. Dal punto di vista territoriale, questi sono decenni in cui diventa necessario e urgente costruire case, sistemi viari di collegamento, fabbriche, centri di distribuzione, servizi, e così via. Ovvero, il territorio diventa la «materia prima» dell'entrata del paese nel processo di modernizzazione, nonché fonte «inesauribile» da cui trarre senza rischi rendita immobiliare e un diffuso benessere sociale, a condizione che si limitino il più possibile regole e vincoli. L'idea che le regole siano un ingombro (un cosiddetto freno allo sviluppo) è una costante resistenziale ed è condivisa anche da quanti non hanno interessi diretti sul territorio e non ricavano benefici economici immediati da un suo uso/consumo. Sotto questo aspetto aiutano, ma solo in parte, gli studi sulla tradizione civica delle regioni italiane (anzitutto quelli di Putnam 1993; Putnam, Leonardi, Nanetti 1985), perché se è fondata la spiegazione secondo cui lo sviluppo economico è più alto nelle regioni che esprimono cittadinanza attiva e senso di coscienza sociale – ovvero quelle del Nord –, mentre lo è meno nelle regioni caratterizzate dalla frammentazione, dall'isolamento e dalla cultura della sfiducia – quelle del Sud –, in materia di uso/consumo del territorio, la separazione Nord/Sud non appare se non negli aspetti esplicitamente abusivi ed illegali che prevalgono, per l'appunto, dove si registra una maggiore assenza di civicità (Berdini 2010). In altre parole, il territorio è stato inteso e praticato come una sommatoria di beni individuali e l'unico vantaggio della cooperazione è stato quello di permettere ad ognuno di fare ciò che ritiene più vantaggioso per sé. D'altronde l'espressione «a casa mia faccio ciò che mi pare», utilizzata recentemente in ambiti diversi e con riferimenti

anche molto intimi da autorevoli esponenti politici, rappresenta bene questo substrato culturale diffuso e ben radicato da tempo, anche se reso grossolanamente esplicito solo negli ultimi quindici anni. Ma il territorio e il paesaggio intesi in questo modo, rientrano in quei comportamenti che Putnam ha richiamato: «*Nella tragedia del pascolo demaniale*, nessun pastore può porre dei limiti al gregge di qualcun altro. Se pone dei limiti al suo gregge, è lui solo a perderci. Tuttavia il pascolare incontrollato distrugge questa risorsa pubblica dalla quale dipende il sostentamento di tutti» (Putnam 1993: 191).

Con questo armamentario ambiguo, almeno sotto il profilo civico, l'Italia entra nel *ciclo dell'espansione insediativa incontrollata* dei primi anni '60 e arriva al *ciclo della trasformazione insediativa non regolamentata* della seconda metà degli anni '80 (Francini, Viapiana 2010: 16-18). In questo contesto, il paesaggio non poteva che rimanere sullo sfondo, sia come attenzione culturale sia come necessità sociale di tutela. Eppure, nell'affrontare questo «oggetto», si registrano tre tipi di approccio: 1) *sotto il profilo dell'intervento politico*, il paesaggio diventa oggetto di regolamentazione urbanistica al quale vengono dedicati spazi (zone) prestabiliti, perdendo così quella visione d'insieme che invece ha caratterizzato fin dall'inizio gli interventi normativi; 2) *sotto il profilo scientifico-culturale*, si sviluppano studi e ricerche in diversi ambiti disciplinari (storici, delle scienze sociali e naturali, delle psicologie sociali ed ambientali, ma soprattutto delle scienze geografiche) (per tutti si rinvia a Dematteis 1989; Id. 1995). Grazie a questi studi il paesaggio viene definito, in senso attivo, come *un sistema di relazioni fisico-culturali storicamente dato che lascia segni tangibili sulla società e sugli individui*. Da qui deriva un'idea di paesaggio come prodotto unitario, così come è emerso dalle Dichiarazioni della Commissione Franceschini del 1968 e che ha portato alla creazione del ministero dei Beni ambientali e culturali; 3) *sotto il profilo sociale*, inizia a formarsi un'idea di paesaggio come bene comune, perciò bisognoso di attenzioni specifiche e di necessari interventi per sottrarlo alle diffuse aggressioni speculative. In relazione a ciò, svolgono un'importante funzione civica le diverse associazioni ambientaliste e i movimenti sociali che hanno questa matrice perché introducono un'idea di paesaggio come bene (bisogno) collettivo (nei significati attribuiti da Melucci 1982). In questo senso, non è sufficiente mettere in evidenza la pur fondamentale importanza del lavoro intellettuale, se è vero, come diceva Emilio Sereni, che l'evoluzione delle forme di paesaggio è «condizionata non solo da quella delle tecniche, ma anche e particolarmente da quella dei

rapporti di produzione dominanti» (1976: 439). Tenendo presente che Sereni si riferiva ovviamente al paesaggio agrario e, dunque, ai risultati delle lotte dei lavoratori della terra e dei piccoli produttori agricoli, non appare errato ritenere che la forma e l'intensità della tutela del paesaggio si dilatano ovvero si riducono, in funzione dei successi o, al contrario, delle sconfitte che fanno la storia dei movimenti, culturali e politici, che si battono a favore della salvaguardia dei beni comuni e contro il prevalere dei privilegi individuali. Contro tali movimenti si profilano, fin dall'inizio degli anni '80 dello scorso secolo, agguerriti assalti in nome della libertà di mercato (cioè contro le regole).

Malgrado ciò, viene approvata nel 1985 la legge Galasso, la quale, anticipando di gran lunga la Convenzione europea del paesaggio del 2000, prevede all'art. 1 che «sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497: a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare; b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi; c) i fiumi, i torrenti ed i corsi d'acqua iscritti negli elenchi di cui al testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna; d) le montagne per la parte eccedente 1600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole; e) i ghiacciai e i circhi glaciali; f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi; g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento; h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici; i) le zone umide incluse nell'elenco di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448; l) i vulcani; m) le zone di interesse archeologico». E prevede anche all'art. 1-bis che le regioni sottopongano «a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali». Ma, come ben si sa, questo articolo è stato disatteso dalla gran parte delle regioni, il che ha comportato che la legge nel suo complesso sia stata prevalentemente dimenticata.

Terza fase. Dell'emergenza. Quindici anni dopo la legge Galasso, la Convenzione europea del paesaggio viene adottata dal Comitato dei

Ministri del Consiglio d'Europa (19 luglio del 2000). La Convenzione è articolata in un Preambolo, 4 capitoli, 18 articoli che riguardano i seguenti temi: le *Disposizioni generali*, i *Provvedimenti nazionali*, la *Cooperazione europea* e le *Clausole finali*. Una volta adottato e ratificato, a questo testo dovrebbero perciò fare riferimento gli Stati membri. Secondo Priore, si tratta di uno strumento giuridico internazionale di carattere vincolante che «rappresenta il frutto dell'interesse del Consiglio d'Europa per le relazioni di tipo *identitario* che l'Europa – intesa come espressione umana, sociale, civile, culturale, politica ed economica – intrattiene con i territori che la costituiscono e per la qualità di vita che tali relazioni possono rendere possibile» (Priore 2009: 20). In merito mi limito a due osservazioni: la prima, di carattere formale, è che la Convenzione è in sintonia con la Costituzione italiana (specificamente all'art. 9); la seconda, di carattere sostanziale, è che le maglie larghe in cui si colloca la definizione di paesaggio²⁹, consentono aggiramenti e disattenzioni di vario tipo, peraltro nel caso italiano assai facili da mettere in pratica per tutte le ragioni prima esposte. In tutti i casi, nonostante questi limiti, la Convenzione rappresenta una svolta culturale importante sia perché contiene un concetto estensivo di paesaggio al territorio *tout court*, sia perché l'insieme di indirizzi sollecita pratiche che vanno nella direzione della salvaguardia del patrimonio paesaggistico inteso in senso ampio, sia perché gli Stati membri che l'hanno ratificata hanno in definitiva stipulato un patto volontario che ne comporta il rispetto e l'attuazione. L'Italia ratifica la Convenzione nel 2006 con la legge n. 14, nel frattempo (nel 2001) ha modificato il Titolo V della Costituzione che «ha introdotto il più ampio concetto di *'governo del territorio'*, in luogo di pianificazione, quale materia concorrente dei poteri legislativi dello Stato e delle regioni. Tale concetto non può essere ricondotto a una materia in senso tradizionale, né può essere limitato alla regolazione degli usi del suolo che costituisce tradizionalmente l'attività centrale dell'urbanistica [...] il governo del territorio infatti deve comprendere il paesaggio, la difesa del suolo, lo sviluppo locale, la mobilità e le infrastrutture,

²⁹ Nelle *Disposizioni generali*, art. 1, comma 38, «Il termine 'paesaggio' viene definito come una zona o un territorio, quale viene percepito dagli abitanti del luogo o dai visitatori, il cui aspetto e carattere derivano dall'azione di fattori naturali e/o culturali (ossia antropici). Tale definizione tiene conto dell'idea che i paesaggi evolvono nel tempo, per l'effetto delle forze naturali e per l'azione degli esseri umani. Sottolinea che il paesaggio forma un tutto, i cui elementi naturali e culturali vengono considerati simultanei».

la protezione degli ecosistemi, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, la fiscalità urbanistica» (Francini, Viapiana 2010: 19)³⁰. E nel 2004 ha approvato il Codice dei Beni culturali e del paesaggio, noto come Codice Urbani, emanato il 22 gennaio come D.Lgs. n. 42, modificato successivamente con i Dd.Lgss. 24 marzo 2006 n. 156 (in relazione ai beni culturali) e n. 157 (in relazione al paesaggio), con i decreti legislativi 26 marzo 2008 n. 62 (in relazione ai beni culturali) e n. 63 (in relazione al paesaggio)³¹.

Nonostante le difformità tra Convenzione e Codice, anche di tipo definitorio³², questo corpo di norme riporta il paesaggio al centro dell'attenzione politica e sociale, sia nei suoi valori estetici ed identitari sia come prodotto sociale nel quale la società attuale si dovrebbe riconoscere.

Eppure, il passaggio dalle norme alle pratiche non appare coerente perché, per un verso, come scrive Settis (2010: 45), le norme sono troppe, non coincidenti e coinvolgono diversi livelli istituzionali, e ciò non può che generare conflittualità e comodi alibi per non applicare vincoli e principi di tutela; per un altro verso, le norme in vigore vengono semplicemente disattese. Ad esempio, ai fini della predisposizione dei piani paesaggistici, il Codice introduce un'importante novità rispetto alla legge Galasso: se per quest'ultima i piani erano di esclusiva competenza delle regioni, per il Codice (art. 135) la *Pianificazione paesaggistica* deve avvenire «congiuntamente tra Ministero e regioni». Il che avrebbe dovuto comportare una maggiore sollecitazione da parte dello Stato al rispetto della norma, e un'altrettanta maggiore responsabilità delle regioni nell'avviare le procedure di attuazione. Ma anche in questo caso la storia è ben nota: la maggior parte delle regioni non si è dotata di piani paesaggistici, e ciò riguarda indifferentemente tanto il

³⁰ «Il governo del territorio dunque è un metodo, un insieme di strumenti che si ritengono capaci di garantire – in funzione di determinati obiettivi – una coerenza certa nello spazio e nel tempo alle trasformazioni territoriali, una flessibilità ragionevole alle scelte che tali trasformazioni determinano o condizionano, una trasparenza corretta al processo di formazione delle scelte e alle loro motivazioni» (*ibid.*).

³¹ «Il suo iter comincia con la legge 137 del 2002, che conteneva svariate deleghe al governo (allora come oggi presieduto da Berlusconi), fra l'altro per la 'codificazione delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali', adeguandole agli artt. 117 e 118 Cost. dopo la riforma del Titolo V (art. 10)» (Settis 2010: 259).

³² Art. 31.1: «Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni». Ma vedi anche Gibelli 2010: 68-75.

Nord quanto il Sud (in merito si veda la recente ricognizione di Italia Nostra curata da De Lucia, Guermandi 2010)³³.

In definitiva se usciamo dall'astrattezza e dalla genericità, tutto ciò che attiene alla tutela del paesaggio, in quanto oggetto urbanistico, è di difficile applicazione per diversi ordini di problemi. Anzitutto, perché non c'è accordo condiviso socialmente e culturalmente su che cosa si debba intendere per «paesaggio». Questo termine – al pari di altri termini come «città», «campagna», «ambiente», e così via – ogni volta che lo si utilizza abbisogna di declinazioni e contestualizzazioni spaziali e temporali. In secondo luogo, perché i provvedimenti legislativi in materia di paesaggio entrano, fin dai primi del '900, in rotta di collisione con le norme urbanistiche. È come se il legislatore sia stato, di volta in volta, schizofrenico o, quanto meno, strabico, manifestando una mai contraddetta subalternità della sfera pubblica agli interessi privati: in materia di territorio, debolezza pubblica e forze private entrano tra loro in simbiosi e mai in conflitto. In terzo luogo, perché lo statuto epistemologico del paesaggio è debole tanto quanto oggi lo è la politica. Come scrive Vallega (2008: 35-50), «la scienza che si occupa di paesaggio è una scienza 'debole', vale a dire dotata di limitata legittimazione, perché l'argomento è 'duro'. Ci troviamo in un tipico caso in cui la debolezza non è intrinseca alla scienza, ma è determinata dalla natura dell'oggetto di cui si occupa. Più esplicitamente, la debolezza della scienza di fronte al tema del paesaggio

³³ Ci sono state però delle eccezioni. Una di queste riguarda la Regione Sardegna durante la presidenza di Renato Soru (2004-2009). In questo breve arco temporale, infatti, la Regione ha posto al centro dei suoi programmi di governo il rinnovamento delle regole per la gestione del territorio con l'obiettivo di limitarne il consumo e nel contempo valorizzare le caratteristiche del paesaggio sardo, al quale è stato assegnato un valore prettamente «sociale». Il processo di tutela ambientale prende, così, il via a partire dalla salvaguardia del paesaggio costiero attraverso il decreto salva coste, per estendersi poi al resto del territorio isolano. La L.R. n. 8 del 2004 individua nel Piano Paesaggistico Regionale (PPR) il principale strumento della pianificazione territoriale regionale, che verrà adottato dalla Regione nel 2006, al quale è seguita nel 2008 l'istituzione dell'Agenzia della conservatoria delle coste, considerata uno strumento integrativo al PPR, anche per compensare i deficit insiti in un rigido strumento qual è il PPR, in termini di coinvolgimento delle amministrazioni locali, delle imprese private e dei soggetti che a vario titolo incidono sui processi di mutamento territoriale. La giunta regionale attualmente presieduta da Ugo Cappellacci ha avviato un processo di revisione del PPR e svuotato di competenze l'Agenzia della conservatoria delle coste, con l'intento dichiarato di rivedere i vincoli e le regole di tutela. Su questi aspetti controversi rinvio a Tidore, *infra*, cap. 5.

è dovuta alla difficoltà, per non dire all'impossibilità, a 'spiegare' il paesaggio, vale a dire a 'ridurre' il paesaggio in termini tali da prestarsi a ragionamenti analitici³⁴.

Ciò nonostante, il paesaggio è entrato nel senso comune come un'emergenza ambientale, sociale e ormai anche economica. Ed è proprio questo carattere di emergenza che forse consentirà in un prossimo futuro di affrontare, in termini di governo pubblico, i problemi di dissesto che un suo abuso ha determinato. Magari acquisendo come logica principale ciò che la Convenzione europea fa rientrare nella pianificazione dei paesaggi: le azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi. Mi limito ad un esempio. Il turismo in Italia è certamente uno dei settori fondamentali sotto il profilo economico, ma ha avuto un impatto territoriale fortemente negativo perché i modelli che hanno prevalso si sono, per così dire, alimentati di paesaggio. Ossia, le qualità paesaggistiche sono state l'iniziale ragione di attrazione di un numero di persone sempre più ampio, ma sono state ben presto e rapidamente sperperate perché in pochi decenni si sono consumati vasti territori esclusivamente a fini di svago e loisir. Si pensi alla diffusione della cultura della seconda casa e delle strutture ricettive nei luoghi più ameni del paese, a partire dalle coste, dove peraltro si registra il maggior livello di consumo del territorio; alla necessità di costruire sistemi viari che facilitassero il flusso dei visitatori e, contemporaneamente, alla necessità di costruire le cosiddette «città del consumo», grandi contenitori-cerniera di collegamento tra le diverse aree urbane sorte con la primaria finalità

³⁴ «La frustrazione dello scienziato deriva dal fatto che egli si sente legittimato nel suo lavoro soltanto se e in quanto riesce a ridurre la realtà, e a spiegarla, in ciò conformandosi ai precetti cartesiani. La controprova della validità dell'assunto si può trovare nella circostanza ricorsa nella storia degli studi sul paesaggio, in apporto alla quale quanto più il paesaggio è stato ridotto ad aspetti geomorfologici – quindi è stato possibile inquadralo negli schemi di spiegazione causalistica delle discipline fisiche del territorio – tanto più la conoscenza cui si è approdati è stata considerata 'vera' e il prodotto scientifico è stato considerato valido e operativamente utile. Al contrario, quanto più il paesaggio è stato considerato anche, o addirittura soltanto, un prodotto culturale – per cui non è stato inquadrato del tutto, o non lo è stato affatto, in rappresentazioni ispirate al precetto causalista – tanto più la conoscenza cui si è approdati è stata considerata 'soggettiva' e il prodotto è stato considerato scientificamente meno valido e poco utile, e lo si è collocato alle soglie tra la scienza e un terreno, grigio e indefinibile, che consideriamo 'non scienza'. Gli indirizzi emersi nel Novecento in tema di paesaggio possono essere agevolmente fatti rientrare in queste due grandi correnti» (ivi: 35).

di soddisfare ogni esigenza dei suoi fruitori. Questo modello di turismo, prevalentemente urbano-balneare, ha avuto successo ma è ormai senso comune il fatto che esso è diventato insostenibile non solo sotto il profilo ambientale, ma anche sotto quello sociale³⁵. Ad esso si sono riferiti, almeno in una prima fase, altri territori e piccoli insediamenti che non avevano un'immediata vocazione turistica ma che avevano bisogno di uscire dalla crisi derivante sia dal fatto che le loro economie erano diventate del tutto residuali, *in primis* quella connessa al settore primario, sia dal fatto che avevano subito un calo demografico dovuto in buona misura allo spostamento della popolazione verso le aree urbane. Ben presto, però, questi territori si sono resi conto che non avrebbero potuto competere con le grandi città (ad esempio, con le città d'arte) e neppure con il mare in estate e con l'alta montagna in inverno, mentre si sarebbero potuti inserire nel circuito turistico a condizione di rendere attrattive le loro specificità territoriali e culturali, le cosiddette culture locali.

Da questo punto di vista, diventa una necessità rispettare i beni paesaggistici e recuperare le tradizioni, intese come usi e costumi provenienti dal passato, ma anche come attività artigianali locali rinnovate e come patrimonio abitativo. Ecco che i centri storici, abbandonati negli anni '60-'70 dai loro abitanti, vengono trasformati in albergo diffuso e fatti rinascere, così come le attività culturali di vario tipo (dalle sagre ai festival della letteratura che ogni territorio d'ora in poi proporrà) diventano la fonte primaria di attrazione. Rispetto al modello di turismo dominante, questa diversa economia ha bisogno di collocarsi nell'orizzonte tanto del rispetto e della tutela e non del *dépense*, quanto dell'innovazione e della professionalità: ad esempio è necessario sapersi collocare nei flussi comunicativi globali. Nel contempo, i visitatori/turisti/nuovi abitanti che scelgono questi territori sono soggetti esigenti e vigili. In ragione di tutti questi elementi, i territori che stanno nei circuiti turistici o che ci vogliono entrare,

³⁵ Un esempio, ormai diventato «classico», di questa insostenibilità è dato dal dibattito che, di volta in volta, si alimenta in merito alla necessità di istituire la tassa d'ingresso. Ad avviare il dibattito prima erano state le città di Venezia e Firenze, ora riguarda più o meno tutti i territori a forte vocazione turistica. Ma si tratta di un dibattito inutilmente menzognero perché, per un verso, questi territori e le loro amministrazioni investono ingenti somme sulle politiche di attrazione, per un altro verso, si lamentano se queste politiche risultano efficaci (ma si lamenterebbero molto di più se non lo fossero), perché il loro esito inevitabile è per l'appunto quello di aumentare in modo insostenibile il flusso dei turisti.

devono possedere qualità intrinseche uniche (culturali, sociali e ambientali) che si devono accompagnare ad altre qualità materiali e organizzative, di accoglienza e di comunicazione. Queste nuove esigenze economiche, seppure si collochino ancora marginalmente rispetto al trend principale, hanno sviluppato un'avanzata conoscenza teorica e applicata di tipo tecnologico, una capacità innovativa dell'imprenditoria, una guida politico-amministrativa locale autorevole, perché senza un indirizzo pubblico è difficile che questi territori possano «stare sulla scena». Sotto questo profilo c'è un nesso tra questi territori e quei caratteri che stanno delineando le città del XXI secolo maggiormente competitive di cui ho trattato nelle pagine precedenti. Ovvero, c'è un nesso tra gli indicatori utilizzati dalla Commissione europea per le *Green Cities* e che si fondano sulla diffusione di buone pratiche e quei territori che sono stati collocati ai margini del processo di industrializzazione ed urbanizzazione della seconda metà del '900 e che ora hanno avviato un processo di rivitalizzazione, costituendo reti pubbliche e private (di comuni e di imprese) e pensando al territorio come ad un bene pubblico da tutelare.

6. Per concludere, alcuni nodi problematici

Il presente volume raccoglie i risultati di una ricerca riguardante cinque regioni italiane molto diverse tra loro per storia, dinamiche demografiche e tessuto economico, sotto i profili degli insediamenti territoriali, dell'esperienza di progettazione, del ruolo degli attori politici e delle mappe del potere. Proprio per queste diversità, il team nazionale di ricerca le ha considerate rappresentative del caso italiano. Le regioni interessate sono Lombardia, Piemonte, Umbria, Sicilia, Sardegna.

Le cinque unità locali hanno condiviso in tutte le fasi della ricerca una griglia di rilevazione centrata sui seguenti fuochi tematici: 1) una ricognizione dei cambiamenti territoriali degli ultimi decenni e degli strumenti pianificatori acquisiti sul piano formale e su quello sostanziale; 2) gli effetti sociali e gli specifici usi del territorio, relativi alle scelte di governo; 3) le modalità di partecipazione interne ai processi pianificatori adottati. Ciò è avvenuto attraverso lo studio dei modelli di programmazione territoriale emersi in queste regioni e l'analisi delle diverse forme di azione di pianificazione. Lo studio dei mutamenti in termini di riequilibrio degli interessi e degli assetti di potere politico, economico e sociale ha portato ogni unità a selezionare casi emblematici relativi ai diversi livelli di programmazione regionale, sovraco-

munale e urbano/metropolitano: dagli approcci di multilivello e di area vasta alla pianificazione strategica urbana; dal Piano Paesaggistico Regionale ai tavoli Fondi Aree Sottoutilizzate (FAS).

Per gli approfondimenti e per non rischiare di fare un'indebita opera di riduzione, rinvio alla lettura dei cinque capitoli che compongono il volume, mentre qui mi limito ad evidenziare tre nodi problematici relativi al governo del territorio, così come sono emersi come sollecitazione dalle specifiche analisi delle regioni oggetto d'indagine.

1. Pur appartenendo a due tradizioni urbanistiche culturalmente molto diverse tra loro, dai capitoli riguardanti i casi della Lombardia (vedi *infra*, cap. 1) e del Piemonte (vedi *infra*, cap. 2) emerge come nodo problematico la necessità di individuare i livelli più efficaci di governo del territorio in una concezione di area vasta. Per un verso, la frammentarietà delle unità locali, per un altro verso, l'inadeguatezza dell'ente regionale a gestire territori articolati e differenziati al loro interno, come lo sono le due regioni sopracitate (ma in realtà ciò riguarda tutte le regioni italiane), hanno portato all'adozione di politiche discontinue che hanno visto una breve stagione dei Comprensori e una lunga stagione di pianificazione regionale «leggera», dentro la quale si sono collocate le diversificate azioni comunali (vedi *infra*, capp. 1 e 2). Individuare idonei livelli istituzionali di pianificazione di area vasta non sembra rientrare oggi nell'agenda politica italiana, mentre in altri paesi europei sono ritornati in auge dopo «l'eclisse della pianificazione di area vasta negli anni '80 dello scorso secolo, quando, in epoca di «rilancio competitivo» delle città, sia pure con le specificità e le coniugazioni nazionali, prevalsero la deregolamentazione urbanistica, la pianificazione per progetti, il *city enterprising* e il marketing urbano» (Gibelli 2009). La pianificazione di area vasta è dovuta sia all'urgenza di costruire sistemi territoriali sostenibili, ad esempio per frenare e/o invertire il processo di consumo del suolo³⁶, in linea con

³⁶ Alcuni paesi europei, quali la Germania, la Francia e la Gran Bretagna, «hanno emanato direttive in cui si stabiliscono precisi obiettivi quantitativi e precisi traguardi temporali per arginare il consumo del suolo: obiettivi da realizzare attraverso efficaci piani di area vasta (e non soltanto comunali) e attraverso nuove regole non contrattabili applicate alla scala territoriale pertinente» (Gibelli 2009:2). In particolare la Germania, già nel 1985 aveva riconosciuto la necessità di contenere e invertire il processo di consumo del suolo, fissando «la soglia di 30 ettari al giorno (pari a un quarto della tendenza allora in atto) alla quale limitare l'aumento delle aree per insediamenti e mobilità entro il 2020». Questa soglia è stata considerata

le indicazioni dell'Unione europea, sia al bisogno di valorizzare le attività economiche locali e renderle competitive per rispondere alle sfide della globalizzazione. A ciò si aggiunge la necessità di governare il forte impatto ambientale dovuto a tutti quei comportamenti individuali e di gruppo che sfuggono alle logiche dei confini amministrativi dei singoli comuni. Si pensi, ad esempio, alla mobilità che gravita su Milano e sull'area metropolitana (ciò vale anche per tutte le altre grandi città), i cui problemi connessi al traffico non possono essere affrontati come un problema del Comune di Milano perché, nonostante finora sia stata adottata prevalentemente questa linea, l'inefficacia di una politica comunale è sotto gli occhi di tutti. Le ragioni per adottare una pianificazione di area vasta sono numerose e hanno a che fare con il bisogno: a) di superare la rigidità dei confini amministrativi; b) di avere una visione d'insieme delle direzioni di sviluppo e che vede coinvolte varie popolazioni che utilizzano indifferentemente le risorse presenti in aree sempre più vaste, quali che siano le loro appartenenze amministrative e provenienze territoriali; c) di tenere in equilibrio il rapporto pubblico/privato, soprattutto in relazione al peso della rendita fondiaria che in Italia ha sempre avuto una forte incidenza sulle scelte di governo e un alto potere di controllo sullo sviluppo del territorio; d) di far fronte alle contraddizioni insite negli esistenti strumenti pianificatori non più adatti a governare le nuove forme di insediamento urbano. Secondo Gibelli, un ruolo di governo di livello intermedio potrebbe essere assunto dalla provincia, ma questa è un'ipotesi suscettibile di discussione perché, come argomentano gli autori dei due capitoli prima citati, questo ente appare inadeguato sia perché «il principio di frazionamento che sta alla base delle province è di tipo prettamente amministrativo – per di più gerarchicamente orientato intorno alle città capoluogo – e non di coerenza socio-economica o ambientale» (vedi *infra*, cap. 1), sia perché l'incremento del numero delle province ha frammentato ulteriormente il territorio sotto il profilo amministrativo, ponendo le province più piccole «in concorrenza con gli strumenti comunali» (vedi *infra*, cap. 2). Per altro verso, va ricordato che sono già oggi di competenza delle province i Piani territoriali di coordinamento, che una accorta e non difficile legislazione

una meta intermedia ed è stata mantenuta da tutti i governi che si sono succeduti. Nonostante si siano adottati norme e piani rigorosi, i risultati sono stati al di sotto delle aspettative, anche se il consumo del suolo è in costante decrescita (Frisch 2010).

regionale potrebbe agevolmente raccordare con gli strumenti della pianificazione comunale, favorendo il coordinamento e, nel contempo, la semplificazione di quest'ultima. Naturalmente, ogni discorso in tale direzione perderebbe senso ove si continuasse a discutere vanamente, come accade ormai da oltre trent'anni, intorno all'ipotesi di abolizione delle province. Sarebbe comunque da scongiurare una soluzione «all'italiana» di tale problema, cosa che invece potrebbe accadere se, magari per un impulso demagogico, si decidesse di abolire le province, per poi accorgersi della necessità di disporre di un ente intermedio fra comuni e regione e quindi inventarne un altro, con i relativi costi. Sarebbe forse preferibile orientarsi verso la riduzione del numero delle attuali province (molte di quelle istituite di recente sono frutto di pressioni localistiche e si sono rivelate del tutto inutili per le sorti delle economie dei territori in cui sono state inventate), insieme ad una loro riforma, nel senso di una migliore definizione dei loro poteri politici e dei loro rapporti con i comuni, da un lato, con la regione, dall'altro lato.

2. Il secondo nodo problematico è legato all'efficacia delle nuove forme di partecipazione, così come sono state introdotte dalla pianificazione strategica, e al ruolo che dovrebbero assolvere i diversi attori pubblici e privati, in quanto nuovi protagonisti urbani. Il caso torinese rappresenta il momento di svolta che ha consentito l'introduzione dell'azione strategica nelle politiche urbane italiane, grazie alla quale si sono rinnovati la base produttiva e il volto stesso della città. Esso peraltro si colloca all'interno di una lunga e consolidata tradizione urbanistica, basti ricordare che la Regione Piemonte fu la prima a dotarsi di una legge urbanistica regionale (L.R. 56/1977, meglio nota come legge Astengo). Se Torino è un modello di riferimento perché per prima ha adottato due piani strategici ottenendo buoni risultati (il primo nel 2000 e il secondo nel 2006), in modo diverso lo sono pure Perugia e l'Umbria che, pur avendo adottato il modello di Piano strategico di Torino Internazionale (vedi *infra*, capp. 2 e 3), hanno sviluppato dinamiche proprie e hanno avuto risultati controversi (vedi *infra*, cap. 3). Nel momento in cui l'azione strategica³⁷ è entrata nell'agenda

³⁷ La cui definizione comunemente accettata è più o meno la seguente: «costruzione di una visione condivisa del futuro di una data città, attraverso processi partecipativi (tavoli di ascolto) nei quali i diversi attori coinvolti si assumono responsabilità nel realizzare i progetti».

di gran parte dei sindaci italiani, è passato il messaggio che i modelli di rappresentanza politica di *government* (logica *top-down*) fossero meno adatti a dirigere le trasformazioni urbane rispetto a quelli di *governance* (logica *bottom-up*), anzitutto per la crisi di legittimazione dei partiti tradizionali e degli attori pubblici, oltre che per la riduzione delle risorse pubbliche. Fattori questi che hanno contribuito ad imporre la necessità di allargare la partecipazione alla cosiddetta società civile e di costruire un processo decisionale, rispettando i momenti dell'informazione, della discussione e della decisione pubblica. Al di là dei buoni propositi, possiamo sostenere, a vent'anni dall'avvio delle pratiche strategiche, che in Italia si siano affermate forme di democrazia deliberativa? Direi di no. Anzitutto, perché per azione strategica si è inteso prevalentemente una «deregolamentazione contrabbandata come flessibilità» (Spaziante 2003: 42-43), il che significa che rendere ancor più sfumate le regole si traduce in riduzione degli spazi democratici e non viceversa. In secondo luogo, come raccontano gli autori dei capp. 2 e 3, pur trattandosi di processi urbani differenti, hanno avuto maggiore peso gli stessi protagonisti urbani che nelle fasi precedenti erano più o meno occulti, ossia, chi aveva maggiore capacità di rappresentanza e maggiori interessi economici da tutelare. In terzo luogo, perché anche all'interno della sfera politico-amministrativa si è verificata una riduzione degli spazi decisionali, ad esempio degli organi collegiali (consigli comunali) e dei partiti, mentre si è diffusa una sorta di delega ai sindaci e ai «tecnici di fiducia» (utilizzando, talvolta, la fraintesa figura del city manager), che sono stati supportati da alcuni attori nel compiere le scelte «a monte»: università, istituti finanziari, associazioni di categoria e d'impresa, la stessa macchina amministrativa, ovvero, *customers*; *stock-holders*, *stake-holders*, *policy-makers* o *managers*. In quarto luogo, perché per partecipazione si è intesa prevalentemente una procedura «tecnica», ovvero, un insieme di metodiche utili per coinvolgere determinati attori urbani e non sollecitare una partecipazione volontaria, strutturare tavoli di ascolto-dialogo con interlocutori selezionati, la cui attività è stata del tutto provvisoria e temporanea, orientare focus group nella costruzione di scenari futuri possibili, attraverso «facilitatori», esperti e/o portatori di interessi di ambito locale. I risultati di tutto ciò sono stati deludenti: ogni qualvolta gli obiettivi da raggiungere sono stati indefiniti e generici (ovvero nella maggior parte dei casi), mentre sono stati positivi dove l'oggetto su cui investire è stato chiaro e circoscritto, come ad esempio è avvenuto per il primo piano strategico di Torino. Accanto

a ciò si colloca il caso della Sicilia, in cui si è messa in atto un'azione strategica «eterodiretta, che a tutti gli effetti è un ossimoro, una contraddizione di termini che snaturano l'obiettivo» (vedi *infra*, cap. 4) e ciò perché in questa regione (ma ciò è accaduto anche in Sardegna) la pianificazione strategica è stata sollecitata dall'alto soprattutto sotto il profilo finanziario e in relazione alle risorse comunitarie: «la decisione di puntare quasi esclusivamente sul finanziamento esterno del FAS nella fase di impostazione preliminare dei piani strategici, sintetizzata nelle domande di finanziamento dei Comuni alle Regioni, potrebbe indicare ancora una limitata consapevolezza su alcune importanti caratteristiche 'naturali' dello strumento in numerose amministrazioni locali nel Mezzogiorno» (*infra*, cap. 4). Ad un'analisi più in generale dell'uso effettivo delle risorse comunitarie, si osserva che nelle due Isole maggiori le burocrazie hanno costituito un limite, ciò perché, «malgrado le previsioni di modelli innovativi di *governance* che avrebbero dovuto attivare reti locali e forme di partenariato tra i diversi livelli istituzionali e tra pubblico e privato, il ruolo centrale delle burocrazie, soprattutto quelle regionali, e il peso della politica sui processi reali hanno in molti casi svuotato e depotenziato la carica innovativa che i possibili diversi equilibri e coordinamenti, sia verticali sia orizzontali, avrebbero dovuto attivare» (vedi *infra*, cap. 5).

3. Il peso della burocrazia, che soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno ha costituito un vero e proprio freno allo sviluppo, porta al terzo nodo problematico, connesso alla necessità di creare un sistema di competenze in materia di gestione delle risorse territoriali ed umane, di comunicazione, di previsione delle aspettative, insomma, di conoscenza complessiva della città e dei territori vasti, che abbia una concreta ricaduta sociale in termini di accesso alle informazioni. Il problema della conoscenza da tradurre in strumento di governo territoriale in Italia è stato delegato alla figura dell'architetto-urbanista che nelle diverse fasi programmatiche ha assunto un peso via via decrescente, ma pur sempre oscillante tra il tecnico «super partes» e il tecnico dipendente dalla politica del momento. Rimangono oscuri i processi decisionali, da intendere nel loro reale svolgersi e non come iter formali – dove e come si formano le scelte, su quali presupposti, con quali attori sociali ed economici –, e non si è mai introdotto il principio della verifica di che cosa abbiano provocato le scelte adottate, neppure per poter correggere le eventuali distorsioni. Inoltre, in Italia non è mai decollata l'idea che le popolazioni potessero avere

voce in capitolo sui cambiamenti territoriali (né micro né tanto meno macro), tutt'al più, parti di esse sono state utilizzate come gruppo di pressione movimentista, a seconda degli interessi in campo. Di fatto è sempre mancata la figura del *planner*, e le ragioni di questa assenza vanno ricercate nel modo stesso in cui si è affermata l'urbanistica italiana, a partire dal ventennio fascista, e per il rapporto conoscenza/politica/urbanistica che è sempre stato settoriale e controverso e, per molti versi, extravagante rispetto alle esperienze maturate in altri paesi europei (Bottini 2003: 153-184). Avere oggi a che fare stabilmente con le due dimensioni globale e locale, all'interno delle quali si sviluppano differenziate attività che sono sempre meno nazionalizzate ma che si collocano accanto a quelle degli specifici territori – le due dimensioni sono legate da relazioni non sempre immediate e comprensibili che, per essere governate, abbisognano di una pluralità di saperi da collocare in una visione d'insieme – e gestire, nel contempo, gli effetti perversi del governo territoriale, imporrebbe la necessità di revisionare il modo stesso in cui si è proceduto finora ed anche uscire dalle logiche settoriali, tanto più frammentate quanto più si moltiplicano i posti di assessore da ricoprire ai diversi livelli amministrativi (comunale, provinciale, regionale). Si pensi, ad esempio, al fatto che talvolta le amministrazioni pubbliche trattano in modo separato, spesso sovrapponendo l'una competenza assessoriale all'altra, di «lavori pubblici», «urbanistica», «traffico», «decoro urbano», e tutto ciò che ha a che fare con le risorse territoriali. Allo stato attuale delle cose, l'esigenza di avere una visione d'insieme non rientra neppure nell'orizzonte degli interessi dell'apparato politico e burocratico-amministrativo. D'altronde la classe dirigente politica, in materia di governo del territorio, continua a lanciare segnali allarmanti che stridono con il patrimonio di conoscenza maturato in relazione allo stato del territorio (e del paesaggio) italiano, quali, ad esempio, il rilancio del Piano casa nazionale, una molteplicità di Piani Urbanistici Generali che prevedono aumenti di volumetria non giustificati da alcuna crescita demografica (vedi il caso di Roma), Piani di Governo Territoriali che acquisiscono come principi base la deregolamentazione e la flessibilità delle regole (vedi il caso di Milano), la revisione dei Piani Paesaggistici Regionali (dove sono stati istituiti), soprattutto se questi prevedono vincoli e regole stabili (vedi il caso del PPR della Sardegna), e così via. Insomma, da una parte ci sono una classe politica che continua a pensare al territorio come spazio da riempire di cemento e un'urbanistica che ha abdicato al suo ruolo di organizzare il territorio; dall'altro abbia-

mo studi (ormai numerosi) che dimostrano che l'uso che si è fatto del territorio in Italia negli ultimi cinquant'anni è stato dissennato e gli effetti sono immediatamente visibili, a partire dalle emergenze ambientali vissute sempre più con rassegnazione dalle popolazioni che le subiscono. Se questo è il contesto in cui si trova il governo del territorio, la proposta di costruire un meccanismo virtuoso dentro il quale conoscenza scientifica, sistema economico e collettività lavorino insieme con obiettivi comuni, grazie alla politica, appare quanto meno ingenua, anche se va ricordato che parzialmente si è tentato di realizzare questa strada con la pianificazione strategica, ma non si è avuto il «coraggio» (e la convenienza politica) di percorrerla fino in fondo. Anche in questo caso, ci sono esempi virtuosi ai quali l'Italia potrebbe riferirsi e che costituiscono un punto di partenza per l'istituzione, per un verso, di «entità/sedi/uffici di piano» (comunque li si voglia chiamare, poco importa) che abbiano il compito di monitorare il territorio (dalle diverse angolazioni scientifiche) e tradurre i risultati dell'osservazione in possibili visioni, per un altro verso, costituire dei forum (come ormai si chiamano comunemente) aperti a tutti ma con figure intermedie che fungano da anello di comunicazione tra i tecnici/osservatori e la popolazione. Naturalmente il governo del territorio non è una questione tecnica bensì politica, per cui la cornice entro cui queste entità dovrebbero muoversi dovrebbe contenere regole chiare e non derogabili e, soprattutto, i principi-base entro cui esperti e popolazioni dovrebbero agire. C'è infine un problema che riguarda direttamente il modo stesso in cui vanno interpretate l'urbanistica e la figura dell'urbanista che dovrebbero essere al servizio della politica, intesa come interesse generale, ma non subordinate ad essa, se questa rappresenta interessi particolari. In ogni caso dovrebbero rapportarsi direttamente alla popolazione. A fini esemplificativi riporto un brano dell'intervista da noi fatta nell'ambito della ricerca qui riportata, ad Andy Thornley, urbanista, docente di *Urban Planning* alla London School of Economics and Political Science:

già dal 1968 gli urbanisti hanno la responsabilità ufficiale di condurre gli esercizi di partecipazione, ascoltando le persone, cercando di capire di che cosa abbiano bisogno e prendendone nota. E quando i politici non rispondono a queste richieste, sono loro a dover spiegare alla gente perché queste decisioni non sono state rispettate. Fa parte del loro ruolo istituzionale, devono fare tutto ciò in quanto urbanisti. È tutto molto chiaro. E si potrebbe argomentare anche quale sia il valore di questo processo, ma è molto chiaro che ruolo abbiano gli urbanisti. La cosa interessante è che gli urbanisti fanno molto più

degli altri settori del governo locale. Tutto sembra focalizzarsi sul processo di pianificazione e sui piani. Il settore delle politiche abitative e quello delle politiche educative, per esempio, non partecipano allo stesso modo. Quindi la partecipazione è diventata una specialità degli urbanisti. Questo è il processo istituzionale formale. C'è chi dice che l'urbanista sia una sorta di capro espiatorio. Deve condurre tutti questi processi, salire su un palco e beccarsi tutte le frustrazioni della gente. Poi deve riferire ai politici, che chiaramente si proteggono da questa esposizione. Ma ovviamente sono i politici a prendere le decisioni alla fine e quindi saranno rieletti o meno in base alle decisioni prese, ma trovarsi di fronte la gente è molto di più. Gli urbanisti devono fare molto più dei politici.

Questo accade in un paese come il Regno Unito, dove gli urbanisti hanno rapporti e responsabilità nei confronti della comunità, come demiurghi al servizio dei cittadini (il significato primigenio di δῆμιουργός è «chi lavora per il popolo»). Non in Italia. Qui il cittadino è considerato incompetente per poter essere chiamato a dare dei giudizi su una materia così tecnica come i piani territoriali e urbanistici, perciò non gli si chiede di partecipare in alcun modo alle decisioni che riguardano quegli atti. Ma, a questo proposito, forse si può formulare qualche considerazione.

In primo luogo, è abbastanza evidente che l'argomento dell'incompetenza del cittadino in relazione a questa o a qualsiasi altra materia è, in definitiva, un argomento contro la democrazia di qualsiasi tipo: infatti, è stato usato contro il suffragio universale maschile, prima, e contro quello delle donne, poi. Se il cittadino è considerato incompetente quando si tratti del Piano Regolatore o del bilancio o di altro, non si capisce perché dovrebbe essere competente quando è chiamato a scegliere coloro che devono rappresentarlo in ogni materia, ovvero, quando deve giudicare le decisioni che in quelle materie hanno preso coloro che egli aveva scelto, quando, cioè, deve giudicare l'operato degli amministratori uscenti.

In secondo luogo, così come per il bilancio, è possibile pensare ad una partecipazione dei cittadini anche nel settore dell'urbanistica e dell'organizzazione del territorio. È possibile istituire, infatti, per questo settore dei gruppi di lavoro, dei forum stabili, come è avvenuto in paesi come la Germania, in modo da consentire la partecipazione dei cittadini che hanno interesse ad occuparsi del problema, studiosi della materia e di materie connesse, tecnici, imprenditori, sindacalisti, ecc.

In terzo luogo, quello relativo al territorio, pur essendo un settore assai complesso, è forse quello più immediatamente alla portata dei

cittadini, i quali in generale conoscono il territorio del proprio comune e possono formarsi, più facilmente che per altre materie, un'opinione ragionata sulle proposte che vengano avanzate, o avanzarne delle loro. Senza contare che, proprio per questa maggiore vicinanza all'oggetto della decisione, in questo campo i cittadini sono facilmente in grado di capire se le decisioni formulate siano dettate da interessi particolari, meramente speculativi e, al limite, originate da corruzione.

L'insieme di tali argomenti, peraltro qui solo accennati, dovrebbe portare l'amministratore della cosa pubblica ad assumere come orientamento principale quello di coinvolgere attivamente i cittadini. Anche in Italia ci sono dei buoni esempi in tal senso, come quelli che hanno riguardato il bilancio partecipato, ma nel complesso ha prevalso un atteggiamento che ha assunto come centrale il metodo *Decidi, annuncia, difendi* (DAD), così definito in ambito scientifico anglosassone, metodo considerato (almeno da parte di alcuni amministratori locali e soprattutto dal governo nazionale) il più efficace per accelerare il processo decisionale, ma che è stato perdente e altamente conflittuale nei fatti. In Italia questo metodo continua ad essere praticato, contribuendo così ad accentuare nei cittadini i sentimenti di sospetto e di sfiducia (Ungaro 2007: 180).

Per concludere, i nodi problematici in materia di territorio sono tanti e non è possibile esaurirli in questa sede. C'è una parte più propositiva della nostra ricerca alla quale dedicheremo il prossimo volume, *Alcune regole per il buon governo del territorio*, che avrà come fonte primaria le numerose interviste fatte dalle cinque équipes di ricerca ad autorevoli esperti di territorio, nazionali ed internazionali, ai quali in questo volume abbiamo fatto solo brevi accenni. Ciò che mi sembra importante ribadire ancora una volta, è che governare il territorio all'insegna della tutela è il presupposto per costruire un altro modello di sviluppo e una più forte coesione sociale. Serve, perciò, che si stabilisca «un'alleanza» tra le numerose competenze e i diversi livelli di responsabilità pubblica. E se l'università ha il compito di ricercare e formare professionalità, lo può fare certamente meglio se si inserisce in un contesto in cui l'economia, la politica e la società maturano gli stessi obiettivi, a partire dalla tutela del territorio e del paesaggio italiano.