

Jordi Bellmunt, Alberto Bottari, Claudia Cassatella, Cristiano Giorda, Maria Goula, Gabriele Paolinelli, Attilia Peano, Antonella Valentini, Angioletta Voghera, Mauro Volpiano

Atlanti del paesaggio in Europa
Atlases of the landscape in Europe

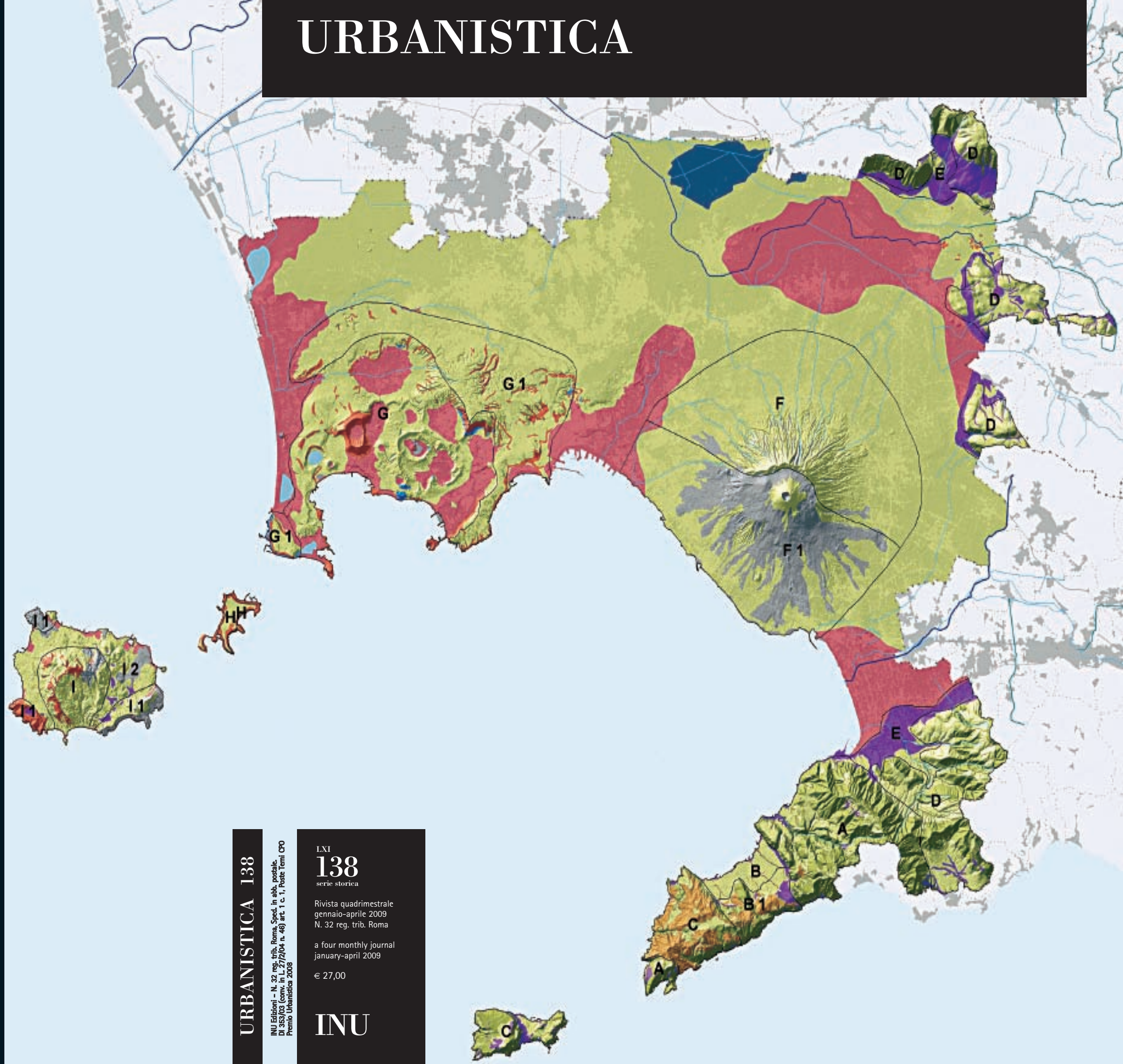
Mariarosaria Albano, Immacolata Aprenda, Stefania Caiazzo, Antonio Carbone, Paolo Castelnovi, Alessandro Dal Piaz, Angela Maria Digrandi, Riccardo Di Palma, Massimo Fagnano, Roberto Gambino, Enrico Gualini, Michela Iamarino, Clea Martone, Maria Mautone, Francesco Domenico Moccia, Maria Ronza, Francesco Russo, Michele Russo, Vincenzo Russo, Marichela Sepe, Fabio Terribile, Valeria Vanella
Il Ptcp di Napoli: il territorio, risorsa fertile
The Ptcp of Naples: the land and its fertile resource

Benedikt Frielinghaus, Keiron Hart, Erwin van der Krabben, Sophie Schetke, Theo Kötter, Marta Maggi, Kjell Nilsson, Stephan Pauleit, Paolo Pileri, Bernd Scholl, Thomas Sick Nielsen, Stefan Siedentop, Erwin van der Krabben, Dietmar Weigt
Consumo di suolo, consumo di futuro
Consuming land, consuming the future

Rosario Pavia
Zoning, Zooning
Zoning, Zooning

Michele Talia
La riforma del governo del territorio e il nuovo ordine urbano
Reform of territorial governance and the new urban order

Clovis Ultramari
A proposito, cos'è davvero urbanistica?
By the way, what urbanism really is?



ISSN 0042-1022

URBANISTICA 138

INU Edizioni - N. 32 reg. trib. Roma Spec. in arch. postale
DI 583/03 (conv. in L. 27/2/04 n. 46) art. 1 c. 1, Poste Termi CPO
Premio Urbanistica 2008

LXI
138
serie storica

Rivista quadrimestrale
gennaio-aprile 2009
N. 32 reg. trib. Roma

a four monthly journal
january-april 2009

€ 27,00

INU

<i>Pierluigi Properzi</i>	Piani, questione abitativa e modernizzazione del paese	4
<i>a cura di Attilia Peano, Claudia Cassatella</i>	Atlanti del paesaggio in Europa	7
<i>Attilia Peano</i>	Atlanti e paesaggio	7
<i>Attilia Peano, Claudia Cassatella</i>	La proposta metodologica dell'atlante per valorizzare il paesaggio piemontese	9
<i>Claudia Cassatella</i>	La percezione sociale del paesaggio e l'Atlante	13
<i>Alberto Bottari</i>	Il gioco dell'Atlante del paesaggio. Un esperimento di partecipazione, per una visione condivisa di territorio	16
<i>Mauro Volpiano</i>	L'Atlante come metafora per la storia del territorio nel paesaggio	17
<i>Cristiano Giorda</i>	Nuove fonti per gli Atlanti: paesaggio e internet	18
<i>Angioletta Voghera</i>	Il quadro europeo	22
<i>Jordi Bellmunt, Maria Goula</i>	Cataloghi del paesaggio in Catalogna	25
<i>Gabriele Paolinelli, Antonella Valentini</i>	Atlante della Regione Toscana e pianificazione paesaggistica	30
<i>a cura di Marichela Sepe</i>	Il Ptcp di Napoli: il territorio, risorsa fertile	33
<i>Riccardo Di Palma</i>	Presentazione	37
<i>Francesco Domenico Moccia</i>	Aporie e ostacoli nella gestione degli scopi	38
<i>Roberto Gambino</i>	Un patrimonio da difendere e valorizzare	43
<i>Francesco Russo</i>	Il Ptcp di Napoli, dal Piano 2003 alla proposta del 2008	46
<i>Paolo Castelnovi</i>	Il tema del paesaggio nel piano	49
<i>Alessandro Dal Piaz</i>	La normativa del piano	52
<i>Immacolata Apreda</i>	Il sistema insediativo	55
<i>Stefania Caiazzo</i>	La valutazione dei contesti territoriali e l'analisi del paesaggio	58
<i>Massimo Fagnano</i>	I paesaggi agrari della Provincia di Napoli: un'eredità da tutelare	62
<i>Antonio Carbone, Michela Iamarino, Fabio Terribile</i>	La cartografia pedologica nella pianificazione territoriale: l'esempio della provincia di Napoli	65
<i>Maria Mautone, Maria Ronza</i>	Patrimonio culturale, paesaggio e metropoli: una pianificazione possibile?	67
<i>Vincenzo Russo</i>	Mobilità sostenibile per l'area metropolitana di Napoli	70
<i>Angela Maria Digrandi</i>	Analisi statistiche a supporto della pianificazione provinciale	73
<i>Mariarosaria Albano, Clea Martone, Michele Russo, Valeria Vanella</i>	Gis a servizio della pianificazione territoriale	74
<i>Enrico Gualini</i>	Conoscenza e azione nell'interpretazione e rappresentazione strutturale del territorio	76
<i>a cura di Paolo Pileri</i>	Consumo di suolo, consumo di futuro	81
<i>Paolo Pileri</i>	Quattro paesi, sei esperienze per un'unica preoccupazione: contenere l'urbanizzazione	81
<i>Stefan Siedentop</i>	Verso uno sviluppo sostenibile in Germania: politiche e strumenti di contrasto all'urbanizzazione incontrollata	86
<i>Erwin van der Krabben</i>	Strategie di contenimento dell'urbanizzazione nei Paesi Bassi	89
<i>Bernd Scholl</i>	Dal contenimento dello sfruttamento territoriale al Land use management. Strategie, attività e sfide in Svizzera	97
<i>Keiron Hart</i>	Politiche e monitoraggio sull'uso e consumo del suolo in Inghilterra	101
<i>Sophie Schetke, Theo Kötter, Benedikt Frielinghaus, Dietmar Weigt</i>	Valutazione dell'utilizzo sostenibile del suolo in Germania. Progetto Fin.30	103
<i>Kjell Nilsson, Thomas Sick Nielsen, Stephan Pauleit</i>	Il contributo della ricerca europea sul rapporto tra sviluppo urbano sostenibile e utilizzo del suolo periurbano. Il caso Plurel	106
<i>Paolo Pileri</i>	Figure interpretative e metodi per la conoscenza e la valutazione dei consumi di suolo: la matrice di transizione	110
<i>Rosario Pavia</i>	Zoning, Zooning	118
<i>Michele Talia</i>	La riforma del governo del territorio e il nuovo ordine urbano	124
<i>Clovis Ultramari</i>	A proposito, cos'è davvero urbanistica?	131

Michele Talia

La riforma del governo del territorio e il nuovo ordine urbano

Dopo un lungo periodo di smarrimento e involuzione la riflessione disciplinare ha registrato in Italia alcuni importanti successi, non solo sotto il profilo concettuale ma anche nella capacità di trarre dall'elaborazione teorica utili indicazioni per le pratiche urbanistiche. Soprattutto negli ultimi quindici anni, infatti, la ricerca di settore ha ottenuto alcuni risultati significativi, nelle politiche d'area vasta, nella riqualificazione urbana e, più in generale, nella razionalizzazione dei rapporti tra previsioni di lungo periodo e scelte attuative, al punto che sembra ormai praticabile l'obiettivo di abbandonare il solco tracciato, oltre 65 anni fa, dalla legge 1150. Tra la riforma dell'ordinamento del territorio e l'innovazione di tecniche e strumenti messi a punto dagli urbanisti si è stabilito nel tempo un legame molto stretto. Tanto che molti vedono nell'approvazione di una legge nazionale sul governo del territorio un obiettivo irrinunciabile, a cui subordinare il chiarimento di alcuni contenuti basilari e tuttora irrisolti degli articolati predisposti, anche con il contributo dell'Inu, in vista della discussione parlamentare. Le vicende che hanno caratterizzato questa stagione innovativa sono state oggetto di attenta considerazione da parte di numerosi contributi, che hanno sottolineato i progressi compiuti in questi anni dalle regioni che hanno già provveduto ad aggiornare il proprio

quadro normativo. Pochi, tuttavia, hanno messo in luce la tendenza a privilegiare gli aspetti procedurali su quelli sostantivi che, anche in questo caso, tradisce il positivismo giuridico¹, da più parti considerato uno dei principali limiti della cultura di pianificazione. Il riconoscimento del ruolo svolto in questa vicenda da alcuni soggetti di indubbio prestigio (in particolare dall'Inu) non deve impedirci di prendere atto che il dibattito sviluppatosi intorno alle differenti proposte ha favorito solo in una prima fase l'apertura di nuove linee di ricerca, mentre più di recente si è manifestata una tendenza all'arrocamento che rischia di ostacolare l'espressione di punti di vista autonomi e indipendenti. Sembra infatti che lo scollamento tra la percezione dei problemi che è necessario affrontare e le ricette che la cultura tecnica è in grado di elaborare si sia ulteriormente aggravato, anche perché l'attenzione per la "forma" dei piani ha finito per oscurare le radicali trasformazioni intervenute nelle strutture insediative e nelle comunità urbane, a seguito del mutamento di ruolo delle città. In presenza dell'asimmetria tra conoscenza e azione si avverte l'esigenza di riannodare il rapporto tra nuove forme urbane e scelte del settore pubblico, assumendo come filo conduttore la costituzione di una nuova alleanza tra politiche urbane e politiche di piano.



Phoenix, Arizona: il confine tra città e campagna.

Phoenix, Arizona: a contrasting model of sprawl.

Una grande tracimazione insediativa

Le grandi e complesse trasformazioni che hanno caratterizzato gli ultimi due decenni hanno impresso una traccia profonda nell'organizzazione del territorio. Il legame tra incrementi demografici, crescita economica e processi di urbanizzazione sembra essersi incrinato, inaugurando una prolungata fase di disordine insediativo, in cui le strategie che guidano l'occupazione del suolo sembrano destinate ad assumere il ruolo di variabili indipendenti. Il dato più significativo di questa crescente irrazionalità è l'intensa attività edilizia che alimenta il consumo di suolo, tanto che in un paese a "crescita zero" esistono ormai oltre 5 milioni di alloggi non utilizzati, pari al 20% dell'intero patrimonio. Nel corso di questo periodo una superficie molto consistente (stimata da Eurostat pari a 2.800.000 ha nell'ultimo decennio del secolo scorso) è stata sottratta all'agricoltura e destinata a usi urbani, dando luogo a una geografia insediativa in cui le città esistenti sono, in molti casi, solo un riferimento tra i tanti per le scelte degli operatori del settore edilizio (pubbliche amministrazioni, imprese, promotori immobiliari, famiglie). Ne discende una minore incidenza dei fattori di gravitazione che in passato portavano la crescita urbana ad addensarsi intorno alle conurbazioni, con la conseguenza che i nuovi insediamenti

residenziali e produttivi si disperdono nei territori che offrono maggiori potenzialità edificatorie, concentrando nelle aree pianeggianti e costiere il 47,6% e il 30,2% della popolazione. L'apparente irrazionalità dei nuovi comportamenti localizzativi è frutto congiunto dell'eclissi della grande industria e della prosecuzione del processo che ha portato l'occupazione agricola dagli 8,6 milioni di addetti nel 1950 a poco più di un milione nel 2003. E non si può fare a meno di segnalare il carattere autoincentivante di un processo che, a partire dall'attenuazione dei vincoli di prossimità tra funzioni abitative e luoghi di lavoro, produce una dispersione sempre più accentuata della popolazione. Tale fenomeno, se da un lato alimenta la crisi delle strategie adottate dalle aziende del trasporto pubblico, dall'altro favorisce il ricorso a soluzioni individuali al problema della mobilità. Oltre ad aver perso la "capacità di orientamento", la crescita "urbana" accentua la tendenza a dissipare risorse territoriali non riproducibili. I nuovi consumi di suolo incoraggiano infatti la formazione di periferie che rinunciano del tutto a stabilire rapporti con i luoghi centrali (periferie a prescindere) e in cui le nuove funzioni si dispongono casualmente negli interstizi determinati dalla giustapposizione di aree industriali dismesse (*brownfields*), comprensori di edilizia

Reform of territorial governance and the new urban order

Michele Talia

After having been through a very lengthy crisis, research in the sector in our country has chalked up some important successes above all in relation to vast area policies, urban renewal and, more in general, the rationalizing of relations between long-term forecasts and choices of implementation, to the extent that the objective of renewing the planning system, which had been defined more than 65 years ago by town-planning legislation, finally seems within reach. In this perspective the approval of a reform of territorial governance has now become an objective that cannot be set aside; even so, the risk exists that the laborious process of drawing up a new law may obscure our perception of a number of particularly urgent questions, as registered by territorial formations and by the environment. It seems in fact that the rift between our awareness of the problems it is necessary to address, and the recipes that technical culture is able to elaborate, has further worsened, also because attention to the form of the plans has had the effect of concealing the radical changes that

have meanwhile become manifest in housing structures and in urban communities.

The sweeping and complex transformations that have been a feature of the last two decades have indeed made a deep impression on the organization of the territory. The link that had been established between population increase, economic growth and urbanization processes has deteriorated, inaugurating a prolonged phase of disorderly settlement in which the strategies guiding land occupancy seem bound to take on the role of independent variables. In the course of this period a very extensive area (estimated by Eurostat to be equal to 2,800,000 hectares only in the last decade of last century) has been taken away from agriculture and earmarked for urban uses, giving rise to a settlement geography in which the existing city is in many cases merely one reference among the many to the choices made by the operators in the building sector (public administrations, contractors, property developers, families). The apparent lack of rationality in the recent settlement pattern is the joint result of the eclipse of large-scale industry and of the continuation of the process that caused employment in agriculture to drop from 8.6 million persons in 1950 to a little over one million in 2003, and the ensuing slackening of the constraints of proximity between accommodation functions and places of work has induced a more and more accentuated dispersion of the resident population. Through the effect of these dynamics, the companies that manage public transport are going through a crisis that seems irreversible, and which consequently accentuates having recourse to individual solutions to the problem of mobility.

Changes at this scale cannot however be confined to just one sector, as they are the reflection and at the same time the cause of the change that is taking place in the social and economic structure of the country.

In an age dominated by uncertainty and individualism, social and working relations become 'atomized', with the consequence of causing

pubblica spesso degradata, impianti sportivi, orti familiari, discariche e lotti ex agricoli, in attesa di improbabili valorizzazioni immobiliari, piattaforme logistiche, centri commerciali e una lunga teoria di suoli di incerta funzione e di più incerto destino.

A fronte del consumo di suolo *pro capite*, raddoppiato negli ultimi 50 anni, i nuovi tracciati viari accentuano questa "patologia". E dove le nuove dinamiche insediative comportano aumenti vertiginosi della domanda di mobilità, i suoli periurbani sono continuamente aggrediti da infrastrutture di trasporto, che non si limitano a "consumare" il suolo necessario alla loro realizzazione (circa 2,5 ha per km nel caso di una bretella autostradale), ma richiedono un impegno di aree ben più rilevante per il consumo indiretto (aree di rispetto e sicurezza, svincoli e aree di servizio: circa 7,5 ha per km).

Tali processi chiamano in causa il concetto di *sprawl*, con cui si prende atto dell'impossibilità di dare forma e regolarità a una tracimazione insediativa indifferente ai confini amministrativi e alle tradizionali partizioni del territorio. Attraverso l'imposizione di confini mobili tra suoli urbani e suoli non ancora urbanizzati questa grande ondata disegna nuove e confuse gravitazioni, in cui l'attrazione è esercitata da luoghi di incerta definizione e dove i vecchi modelli localizzativi cedono il passo ad altre forme di urbanità e di radicamento.

Nei paesaggi disegnati dai processi di globalizzazione l'archetipo della periferia diventa riferimento comune per popolazioni che hanno perso non solo la capacità di radicamento, ma anche quella di sapersi orientare in un territorio in cui una teoria di suburbi «diventa un elenco senza inizio né fine, e lo spazio restante tra gli agglomerati perde il carattere di filtro e assume quello di terra di nessuno»². Sviluppando argomentazioni per molti aspetti affini, Indovina sostiene che il forte impulso «deglomerativo» che in questa fase ha spinto le trasformazioni urbane mette in crisi l'approccio fisico-morfologico utilizzato di consueto per interpretare e catalogare le tipologie urbane (aree metropolitane, città compatte, insediamenti policentrici, ecc.), inducendo piuttosto a evidenziare gli attributi funzionali e relazionali alla base delle nuove strutture insediative³. Accade molto spesso che tali cambiamenti avvengano senza una logica metropolitana che presieda alla formazione dei nuovi paradigmi. Se si prova infatti

a comparare quanto accade in Italia con i corrispondenti *trends* europei, dobbiamo prendere atto che, in termini di consumo complessivo di territorio, le grandi aree urbane italiane svolgono un ruolo assai meno significativo, mentre sono proprio le aree intermedie a spingere verso l'alto il dato complessivo⁴. Tale confronto consente inoltre di evidenziare un'importante anomalia del caso italiano e di pochi altri paesi del sud Europa, dove la diffusione delle trame insediative più recenti si sovrappone a territori che già presentano rilevanti episodi antropici. Il sommarsi di questi due paradigmi urbani (quello concentrato e quello disperso) dà vita a una pluralità di formule insediative che disseminano lo spazio di forme talvolta inedite di occupazione del suolo.

La resistibile ascesa della "urbanità liquida"

Le trasformazioni insediative di cui al paragrafo precedente sono al tempo stesso riflesso e causa del cambiamento in corso nella struttura sociale ed economica del paese. Non diversamente da quanto si è verificato negli anni Cinquanta e Sessanta, quando lo sviluppo prorompente dell'industria produceva il rapido declino dell'Italia contadina e una concentrazione economica e demografica senza precedenti, così oggi lo sviluppo dell'economia della conoscenza e delle comunicazioni sottopone le strutture territoriali "portanti" a *stress* particolarmente accentuati, in cui gli organismi urbani e le aziende che competono nel mercato globale sono soggette a continui cambiamenti.

A fronte di una cultura dell'innovazione in cui i tempi di decisione e di azione diventano sempre più stretti, l'inerzia delle strutture territoriali (e quella dei "riti urbanistici") può apparire insopportabile. Forse è per questo che le logiche insediative che si sviluppano nel segno della frammentazione e della diffusione non si attardano più a ricercare coerenze con la città esistente, ma tentano di moltiplicare proposte e occasioni di intercettare le opportunità dell'attuale congiuntura.

In un'età dominata da incertezza e individualismo le relazioni sociali e i rapporti di lavoro si "atomizzano", producendo cortocircuiti immediati tra la diffusione di nuove forme urbane e l'organizzazione delle attività produttive e delle funzioni per il tempo libero. A fronte delle vecchie rigidità (nel rap-

porto tra tempo di lavoro e tempo libero, nella modulazione degli spostamenti, nella struttura familiare, nei comportamenti abitativi e negli stili di vita) la società contemporanea tende a strutturarsi all'insegna dell'instabilità o della liquidità (Bauman)⁵. Si fa strada così una precarietà che si riverbera sulle caratteristiche della nuova occupazione, sempre più provvisoria e svincolata da un luogo fisico in cui erogare prestazioni professionali, che raramente occupano l'intera giornata e che, sublimando le esigenze di socialità, cerca di resistere alla privatizzazione degli spazi di interesse collettivo frequentando parchi tematici o le moderne *agorà* all'interno dei centri commerciali.

Per effetto congiunto dello *sprawl* urbano e dell'attenuazione delle reti di protezione operata dalla società post-moderna vengono alla luce cambiamenti significativi nella configurazione dei sistemi insediativi. Basti pensare alla presenza dei "confini mobili", nel funzionamento dei sistemi locali del lavoro, confermata dal notevole incremento della mobilità pendolare tra il 1991 e il 2001 (+10,9%), e poi tra il 2001 e il 2007 (+35,8%), con una popolazione di studenti e lavoratori che effettuano 13 milioni di spostamenti sistematici oltre i confini del comune di residenza, il 70% dei quali in auto privata⁶. Ma si pensi anche alla scarsa significatività dei confini comunali nel funzionamento del mercato degli alloggi in vendita o a locazione, che emerge dai differenziali delle quotazioni registrate nelle località centrali rispetto ai centri urbani dell'*hinterland* e che si traduce in un numero consistente di famiglie disposte ad allontanarsi dal comune capoluogo per soddisfare i propri bisogni abitativi. Che la geografia del paese stia cambiando a ritmi molto accentuati è dimostrato dalla stessa dimensione dei sistemi locali del lavoro: 955 registrati nel 1981, 784 nel 1991, 686 nel 2001. Dietro questa contrazione si nasconde una complessa modificazione dei sistemi di relazione che tuttora tengono insieme un'accentuata frammentazione. La circostanza per cui molti di questi sistemi (la cui dimensione media in vent'anni è passata da 315,5 a 439,2 kmq) attraversano i limiti amministrativi di province e regioni (rispettivamente 167 e 49), dimostra che l'impulso all'iperestensione territoriale e il prevalere delle forme di ipermobilità di cui parla Marco Torres⁷ sono ormai tratti distintivi non solo dei contesti metropolitani,

ma più in generale delle formazioni territoriali contemporanee. A causa di questi spostamenti, che si sommano a quelli delle altre "popolazioni" presenti quotidianamente nelle grandi aree urbane (*city users*, turisti, ecc.), tende dunque a prodursi una massiccia esportazione dei problemi locali all'esterno dei confini municipali e verso i comuni satellite. In tal modo si pongono le premesse per una crisi fiscale dei grandi comuni (anche se certamente inferiore a quella che in passato ha investito gli Stati Uniti), costretti a erogare prestazioni e servizi per cittadini che pagano i propri tributi ad altre amministrazioni. Anche se le conseguenti difficoltà finanziarie sono ancora sottostimate, una ricerca sul territorio comunale di Torino ha dimostrato che il peso gravante sui comuni maggiori è di entità significativa. Tanto da suggerire l'introduzione di nuovi tributi, se non addirittura dei *commuter charges* sperimentati da tempo e con successo nel mondo anglosassone, per recuperare almeno in parte le diseconomie determinate dai flussi in ingresso nelle grandi aree urbane⁸.

I punti di forza del nuovo ordine urbano

È assai probabile che la crescita periferica iperestesa qui descritta non si sarebbe tradotta in una grande ondata, capace di accelerare la sostituzione di un nuovo paradigma insediativo a quello che aveva caratterizzato la modernità, se non fosse stata alimentata, nell'ultimo decennio, da un ciclo edilizio espansivo ben superiore a quello che aveva sospinto l'Italia negli anni del miracolo economico. Da un'indagine dell'European environment agency (2006) emerge un quadro molto preoccupante per l'intero continente, che per oltre un quarto della sua superficie sarebbe interessato da un concitato processo di urbanizzazione⁹, con una dispersione insediativa che da un lato produce un drastico peggioramento della qualità del suolo, che in molti casi perde la capacità di filtrare le precipitazioni meteoriche e di mantenere un'elevata biodiversità e dall'altro determina una preoccupante alterazione dei valori paesaggistici basati proprio su quel dialogo costante tra paesaggio agrario e paesaggio urbano che lo *sprawl* ha cancellato. Tra gli elementi significativi che emergono da questa lettura ve n'è almeno uno su cui conviene soffermarsi, poiché

an immediate short-circuit between the affirmation of new urban forms and the organization of productive activities and leisure functions. As opposed to the rigidity of old forms, in the relationship between working time and free time, in the modulation of movements, in family structure and in settlement habits, and in lifestyles, contemporary society tends to be structured under the banner of instability (or liquidity, as Zygmunt Bauman would say). Through the effect of urban sprawl and of the attenuation of the location factors determined by post-modern society, significant changes appear in the configuration of settlement systems. Suffice it to think of the presence of mobile boundaries in the functioning of local systems of work, borne out by the very considerable increase recorded by commuting between 1991 and 2001 (+10.9%), and then between 2001 and 2007 (+35.8%), with an overall population of students and workers who make systematic journeys outside of the municipality of residence of more than 13 million, 70% of whom use private cars. But think also of the little importance attached to municipal boundaries in the functioning of the housing market (considering both purchases and rentals), which translates into a progressive increase in the number of families prepared to move away from their provincial capital in order to satisfy their housing requirements. That the geography of the country is changing at a very fast rate is demonstrated by the very dimension of the local work systems, whose average size went up from 315.5 sq.km in 1981 to 384.3 sq.km in 1991, and then to 439.2 sq.km in 2001. Behind this expansion of the areas within which day-by-day mobility takes place is concealed a complex modification of the systems of relation which is occurring with an accentuated fragmentation. Furthermore, the circumstance that many of these systems cross the administrative limits of provinces and regions (167 and 49, respectively) shows that the impetus towards territorial hyperextension and the prevalence of forms of hypermobility are distinctive features not only of met-

ropolitan contexts, but in a large part of contemporary territorial formations.

Moreover, opposed to this long-term trend certain anomalies are not lacking, and are punctually registered by the heterogeneous ways of behaving manifested by the various contexts. Both in the territories of scattered settlement such as Veneto or Marche, and in the concentrated settlements of northern Puglia, the most recent urban transformations shed light on a trend towards suburbanization which by now it seems might threaten even the urban fabrics hitherto only marginally affected by the transformation of the cities. This is a 'behaviour' of economic operators not motivated by variations in cost of construction, which is instead substantially homogeneous throughout national territory, but which depends on the different incidence of urbanization costs and the cost of building areas, and which therefore assigns a preeminent role to the collectors of land revenues. In the face of this exceptional source of income, town-planning rules visibly find it difficult to impose a rational use of resources which urban sprawl tends instead to dissipate, and the attempt to direct property investments towards a building product that is more accessible to low-income demand and to better quality often turns out to be ineffective. It is likewise evident that the limits that have emerged in addressing the effective dimension of the country's major emergencies (urban congestion, pollution, energy dependence, the housing problem, safeguarding the landscape) cannot be put down only to the still incomplete nature of the reform plan. Even more than the accrued delay in approving a new law on territorial governance, a negative influence seems to stem not only from the prolonged (and so far useless) wait for the latter, but also the failure to reflect on the contents of the reform plan which appeared too weak, or even lacking. Among the latter the following ought to be mentioned:

– a well-nigh exclusive attention to the themes of local planning;

consente di segnalare la singolarità di una crescita urbana trainata molto più dal consumo di suolo (+78% negli ultimi 50 anni) che non dall'aumento della popolazione (+33%). A fronte di questa tendenza di lungo periodo non mancano alcune anomalie, legate per esempio a un'accentuazione del fenomeno nella fase di più recente stagnazione demografica o a comportamenti eterogenei manifestati dalle differenti situazioni insediative.

Le stime più aggiornate del Cresme sembrano confermare che nell'ultimo decennio, in Italia, la produzione edilizia abbia superato i tre miliardi di metri cubi, con un incremento straordinario, soprattutto se confrontato con la crescita della popolazione residente (tasso annuo + 0,34%). In questo quadro è possibile evidenziare alcune singolarità relative alla distribuzione territoriale di una crescita che a volte ha interessato anche le aree marginali. Tanto nei territori della dispersione insediativa, come Veneto o Marche, quanto negli insediamenti accentrati della Puglia settentrionale, le trasformazioni urbane più recenti mettono in luce una tendenza alla moltiplicazione dei fronti di espansione dello sviluppo insediativo, ormai in grado di insidiare anche le trame urbane, finora lambite solo marginalmente dalle trasformazioni delle città.

Anche le analisi del Cresme ci aiutano a comprendere come all'origine di questo apparente paradosso vi sia l'aspettativa (non sempre realistica) di appropriarsi delle plusvalenze promesse dal mercato immobiliare, che possono oscillare dal 30% al 290% dell'investimento iniziale: una variabilità che non chiama in causa il costo di costruzione, sostanzialmente omogeneo in tutto il territorio nazionale, ma che dipende dalla differente incidenza degli oneri di urbanizzazione e del costo delle aree edificabili e che dunque assegna tuttora un ruolo preminente ai percettori della rendita fondiaria. Che tra questi poi non si nascondano solo i tradizionali *rentiers* mirabilmente descritti da Balzac, ma sempre più spesso i rappresentanti del turbocapitalismo industriale e finanziario, è solo una delle tante contraddizioni di un paese che ha consentito all'industria delle costruzioni di riconquistare il ruolo di comando, o almeno di condizionamento, che aveva perso alla fine degli anni Sessanta del secolo scorso. A fronte di questa eccezionale redditività, le regole urbanistiche stentano visibilmente a imporre usi razionali delle

risorse (il suolo, ma anche l'energia, la qualità dell'aria e del paesaggio) che lo *sprawl* urbano tende invece a dissipare e anche a orientare gli investimenti immobiliari verso prodotti edilizi più accessibili per la domanda a basso reddito e di migliore qualità. In questa prospettiva le eventuali azioni di contrasto delle trasformazioni insediative a bassa e bassissima densità sono dunque destinate a fallire, se non si riuscirà a recuperare una quota significativa di questo abnorme arricchimento privato che, come avviene in genere nei mercati non concorrenziali, genera un corrispondente impoverimento diffuso.

Il bricolage urbanistico

La divaricazione tra la riflessione disciplinare e i cambiamenti che si stavano determinando nell'assetto sociale ed economico, nella trama insediativa e nello stesso funzionamento delle istituzioni ha coinciso per altro con un'intensificazione delle attività urbanistiche senza precedenti. L'approvazione di nuove leggi urbanistiche regionali e le innovazioni introdotte nella strumentazione attuativa, soprattutto in materia di riqualificazione urbana, hanno fatto sì che nell'ultimo decennio si sia determinato un aumento significativo delle iniziative di piano, a cui si deve l'elaborazione di un numero rilevante di piani strutturali, programmi complessi, piani strategici, piani settoriali e, ovviamente, di piani regolatori comunali più o meno riformati¹⁰.

Anche se sottolineare i limiti amministrativi e disciplinari di questo attivismo, cioè la rinuncia a misurarsi con la dimensione effettiva delle grandi emergenze del paese (congestione urbana, inquinamento, dipendenza energetica, questione abitativa, tutela del paesaggio) e la scarsa determinazione messa nel contrastare le posizioni di rendita e monopolio, può apparire ingeneroso, non si può fare a meno di osservare che l'incapacità, in molti casi, di fare in modo che i nuovi piani si traducano in atti concreti di indirizzo e di nuove politiche di governo del territorio non può essere messa in relazione solo con la perdurante incompiutezza dei disegni di riforma.

Prima ancora del perdurante ritardo nell'approvazione di una nuova legge nazionale sul governo del territorio, sembra aver pesato negativamente l'attesa messianica della stessa, che non ha certo favorito la discussione sui con-

tenuti della proposta dell'Inu che sono apparsi più deboli o addirittura carenti: – l'attenzione prevalente per i temi della pianificazione locale e, per contro, l'estrema debolezza dei riferimenti alle problematiche di area vasta; – l'incapacità di pervenire a una proposta di regolazione efficace del regime dei suoli; – l'assenza di richiami significativi al ruolo delle città metropolitane; – il permanere di un preoccupante equivoco tra i contenuti da assegnare, rispettivamente, alla dimensione strutturale e alla visione strategica del piano; – la tendenza a sottovalutare il ruolo delle politiche urbane nel governo del territorio.

Aspettando che un ristretto gruppo di esperti, accademici e ovviamente parlamentari, si decida a imprimere un nuovo impulso all'innovazione disciplinare, è assai probabile che soggetti e attori della pianificazione continuino a praticare il *bricolage* urbanistico che ha caratterizzato l'ultimo decennio, in cui si è proceduto contaminando gli ormai numerosissimi strumenti che fanno parte della cassetta degli attrezzi del *planner*, in forme a volte certamente creative, ma altre volte fin troppo disinvolute.

Ai margini di questa marcia in ordine sparso e in attesa che siano finalmente disponibili alcuni chiarimenti di fondo sulla riforma (o autoriforma) del sistema di pianificazione, il paradigma strategico viene visto sempre più spesso come alternativa all'immobilismo. Tanto che molte amministrazioni sembrano privilegiare un modello di piano in cui, non diversamente da quanto avviene da tempo nel mondo anglosassone, sia sufficiente formulare un documento di indirizzo a lungo termine per assicurare una compatibilità di massima agli interventi di trasformazione, anche di grande dimensione, che vengono proposti. A fronte della ben nota complessità della disciplina, esiste dunque il rischio che tale percorso venga interpretato come una "scorciatoia", in grado di favorire processi decisionali più rapidi e meno soggetti a vincoli procedurali, non solo in sede di elaborazione di alcune scelte fondative, ma in tutti i passaggi più significativi del processo di pianificazione¹¹.

Le conseguenze di questa navigazione a vista si possono ricondurre all'assenza di politiche d'area vasta e alla mancanza di risultati tangibili nel controllo della tracciatura insediativa di cui si è detto. Nell'Italia degli 8.100 comuni il

limite dei confini municipali all'attivazione di politiche coordinate di governo del territorio appare ancora insuperabile. Non così nel resto d'Europa dove, già a metà degli anni Novanta, la geografia amministrativa presentava un 32,7% di amministrazioni comunali in meno rispetto alla situazione precedente alle riforme che, a partire dal 1956 (nel caso della Norvegia), hanno favorito gli accorpamenti istituzionali¹².

In una situazione nazionale così penalizzata dal sopravvivere di tendenze localistiche, il recente aumento delle Unioni di comuni evidenzia la necessità, soprattutto per i comuni più piccoli, di accedere comunque a qualche forma di coordinamento, conseguendo per questa strada effetti virtuosi di efficienza, non solo nell'erogazione di servizi, ma anche nel contenere la spesa locale. Anche se a tale formula aderiscono ormai ben 1.108 comuni (per circa 3,5 milioni di abitanti) e senza sottovalutarne le notevoli potenzialità, non si può tuttavia ignorare l'esiguità delle competenze assegnate a queste nuove istituzioni nella prevalenza dei casi e il fatto che l'attivazione di un ufficio di piano consortile costituisca tuttora un'eventualità piuttosto remota.

La pianificazione a servizio di una governance dal volto umano

Le geografie "fluide" disegnate dalla città contemporanea e lo sgretolamento dei tessuti sociali e delle forme di rappresentanza degli interessi prodotti dalla globalizzazione sono certamente all'origine di una transizione progressiva, ma non certo indolore, dalle forme amministrative più tradizionali, affidate a soggetti istituzionali ben identificabili (*government*), verso un'attività di governo che trae forza dal concorso di molteplici iniziative e attività messe in campo dalle componenti sociali che caratterizzano un determinato territorio (*governance*)¹³. I processi di pianificazione, non solo leggi e procedure ma anche progettisti, tecnici e operatori partecipano attivamente a questa transizione, cercando di ostacolare o di accelerare una tendenza che, sospinta da una molteplicità di fattori strutturali e sovralocali, non può essere arrestata, mentre può essere indirizzata.

Se proviamo a declinare il concetto di *governance* in modo che risulti compatibile con l'aspirazione a realizzare, al tempo stesso, una razionalizzazione delle procedure che concorrono a for-

– the incapacity to achieve an effective regulation of the land regime;

– the extremely feeble nature of the references to vast area problems;

– the absence of any significant references to the role of the metropolitan city;

– the continuing and worrying conflict between the contents to be assigned, respectively, to the structural dimension and to the strategic vision of the plan;

– the tendency to underestimate the role of urban policies in territorial governance.

Until such time as a restricted pool of experts, academics and, obviously, Mps, makes up its mind to give a fresh boost to the innovation of the discipline, it is very probable that the subjects and the actors of planning will go on with that urban-planning bricolage that has been a feature of the last decade, in which the by now very large array of instruments forming part of the planner's tool kit will have been contaminated in sometimes definitely creative forms, but which at other times have appeared all too uninhibited and incoherent. In view of the well-known complexity of the subject, the risk again looming up is that this way will be interpreted as a 'short-cut' able to favour decision-making processes that are quicker and less subject to procedural constraints not only in drawing up certain basic choices, but in all the most significant 'passages' of the planning process. In Italy with its 8,100 municipalities the limit constituted by the municipal boundary to the carrying out of coordinated policies of territorial governance still appears insuperable, contrary to what is happening in the rest of Europe, where already in the mid-Nineties the administrative geography showed 32.7% fewer municipal administrations than before the reform which, starting in 1956, had favoured operations of institutional centralization. Proceeding by stages in tackling the effects of this 'crumbling away' of the settlement and governance systems that we have already analyzed, the most important problem to be resolved is the congenital weakness of vast-area po-

licies, towards which it seems best to direct specific measures of a financial, legislative and procedural character able to foster the consolidation of the Municipal Unions. Clearly these trends presuppose important technical-administrative innovations, above all in relation to the reference to the strategic dimension of territorial governance. An evolution of this type should not lead to the introduction of a new specialist level of intervention, but should be limited to constituting a sort of value added of planning. If we continue along this road it will be possible to assign to a more up-to-date concept of our discipline the task of establishing a closer dialogue between government and governance, succeeding at least in part in offsetting the negative consequences that have been produced in recent years by the absence of a law on territorial governance.

mare le decisioni e un controllo democratico sui risultati dell'intervento pubblico, siamo probabilmente in grado di superare l'*impasse* in cui si trova da lungo tempo l'urbanistica, costretta a contrapporre "quantità" e "qualità", emergenza quotidiana e visione del futuro, razionalità e immaginazione. Al contrario la pianificazione, ponendosi a servizio della *governance* del territorio, può aspirare a raggiungere standard più avanzati di efficacia e integrazione delle politiche di intervento, iniziando un percorso che le dovrebbe consentire di evolvere verso una concezione più articolata e matura di governo del territorio.

Tentando di definire più concretamente gli obiettivi che è possibile conseguire attraverso questo cammino, conviene trarre spunto dalle grandi emergenze nazionali (mobilità, tutela delle risorse, attenzione per le problematiche energetiche) per rilanciare la proposta di una politica nazionale per le città e per raggiungere uno dei traguardi più ambiziosi della riforma del governo del territorio, ovvero un dialogo più serrato e costruttivo tra politiche urbane e politiche di piano. Nel caso specifico delle misure atte a contrastare la diffusione insediativa, occorre prendere atto dell'attuale deficit di conoscenze su una materia tanto complessa e proporre un'indagine conoscitiva di alto profilo, che consenta di elaborare un *Libro bianco sullo sprawl*, che favorisca la predisposizione, entro un termine ragionevole, di un disegno di legge sul consumo di suolo.

E, procedendo per gradi, occorre affrontare il secondo effetto dello "sfarinamento" dei sistemi insediativi e di quelli di governo, qui ricordati. Il nodo più importante da sciogliere è costituito dalla debolezza congenita delle politiche d'area vasta, per le quali sembra opportuno indirizzare specifiche misure finanziarie, normative e procedurali che promuovano la diffusione e il consolidamento delle Unioni comunali, anche per favorire la redazione di piani strutturali intercomunali, puntando a dimensionamenti dei piani urbanistici che contemplino mercati abitativi a scala sovralocale.

Tali obiettivi presuppongono evidentemente rilevanti innovazioni disciplinari, soprattutto riguardo alla dimensione strategica del governo del territorio, che tuttavia non dovrebbe portare a introdurre un nuovo livello specialistico di intervento, limitandosi a costituire una

sorta di "valore aggiunto" della pianificazione. Seguendo questa strada sarà possibile affidare a una concezione più aggiornata della disciplina il compito di stabilire il dialogo serrato tra *government* e *governance* di cui si è già segnalata la necessità, compensando, almeno in parte, le conseguenze negative che in questi anni sono state prodotte dall'assenza di una legge nazionale sul governo del territorio.

Note

1. La filosofia del diritto definisce il "positivismo giuridico" come concezione secondo cui il diritto è costituito da norme poste da un'autorità legittimata a questo compito. Ciò che conta, dunque, è la coerenza interna del sistema giuridico e la conformità delle azioni alle norme stesse, che hanno valore in sé e non sono necessariamente "giuste" in base a criteri sostantivi, ricavati dalla natura o dalla ragione.

2. F. La Cecla, *Mente locale. Per un'antropologia dell'abitare*, Elèuthera, Milano, 1993, p. 36.

3. F. Indovina (a cura), *Territorio, innovazione, economia, pianificazione, politiche: vent'anni di ricerche*, Daest, Venezia, 1999, p. 48.

4. Cfr. P.L. Gallozzi, L. Guerrieri, «L'espansione delle aree urbane nel decennio 1990-2000», in *Apat. Qualità dell'ambiente urbano*, Il Rapporto Apat, Roma, 2005.

5. Cfr. Z. Bauman, *La solitudine del cittadino globale*, Feltrinelli, Milano, 1999, p. 11.

6. Cfr. Censis, *41° Rapporto annuale sulla situazione sociale del Paese*, Roma, 2007.

7. Cfr. M. Torres, *Nuovi modelli di città*, Angeli, Milano, 2004.

8. Cfr. S. Piperno, S. Piazza, G. Pola, *Sviluppo urbano e interdipendenze fiscali nelle aree metropolitane*, Ires Piemonte, Torino, 2006.

9. Cfr. Eea, *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*, Copenhagen, 2006.

10. Cfr. S. Ombuen, «Governo del territorio e pianificazione locale», in Inu, *Rapporto dal territorio 2005*, Roma, che a quella data segnalava: «oltre il 23% dei comuni italiani aveva provveduto alla pianificazione del suo territorio» nei cinque anni precedenti.

11. Il riferimento alle esperienze del Comune di Milano può apparire inevitabile (Cfr. «Ricostruire la Grande Milano. Documento d'inquadramento delle politiche urbanistiche comunali», *Il Sole 24 Ore*, Milano, 2001), ma sicuramente limitativo. La tendenza ad affidare a una ristretta élite il compito di ricercare attivamente l'accordo intorno ad alcuni processi di trasformazione urbana (senza passare attraverso la costruzione collettiva e partecipata di una visione condivisa del futuro) sembra comunque aver fatto scuola.

12. Cfr. F. Spalla, «L'accorpamento dei comuni in Europa e la controtendenza italiana», *Amministrare* n. 1-2, 2006.

13. L'espressione è presa da L. Gallino, in *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, Bari, 2000, pp. 126-128, contrapponendo a una *global governance* dominata dalle forze impersonali del capitalismo finanziario un principio di solidarietà in grado di promuovere la partecipazione e la cooperazione di una molteplicità di "portatori di interessi".