

INU XXVI Congresso
Il Nuovo Piano
Ancona 17-19 Aprile 2008

Metropolizzazione e Nuovo Piano

Carlo Alberto Barbieri – INU

Con il termine *metropolizzazione* intendiamo esprimere in modo sintetico un insieme complesso di fenomeni che determinano altrettanto complesse e molteplici problematiche; fenomeni che caratterizzano il rapporto tra città e sistemi insediativi-infrastrutturali contemporanei, da un lato, e territori naturali ed agricoli dall'altro.

Sono fenomeni il cui risultato fisico più evidente è quello della dilatazione del sistema insediativo-infrastrutturale con prevalenti caratteri di dispersione e diffusione, rispetto a forme compatte o di agglomerazione in cui i principi ordinatori ed i fattori di localizzazione non sono più, come in passato, prevalentemente legati alla gerarchia, alla distanza, alla graduazione dei valori della rendita fondiaria rispetto all'accessibilità dei centri, producendo effetti di frammentazione territoriale sempre più vistosi.

Le conseguenti molte problematiche sono principalmente riconducibili a tre e tutte non orientate alla sostenibilità (non solo ambientale) dello sviluppo: il progressivo aumento del *consumo di suolo*¹; un *sistema di mobilità diffuso* (debole, congestionante e inquinante) inevitabilmente basato quasi solo sulla mobilità su gomma delle persone (in maggior parte individuale) e delle merci; un *modello energivoro* e che produce sempre maggiore spreco energetico.

Si tratta di problematiche fra loro fortemente interrelate: se l'organizzazione del sistema insediativo e del suo sviluppo non è basato sul trasporto collettivo (ove possibile, costituito da linee di forza su ferro) esistente o programmato, si sviluppa lo *sprawl* che ha come conseguenza la impossibilità di affrontare la domanda di mobilità conseguente con un'offerta di trasporto collettivo; la dispersione-frammentazione impedisce importanti forme di efficienza e risparmio energetico (si pensi ad esempio al teleriscaldamento, alla lunghezza e capillarità delle reti, ecc.); tutto ciò aumenta il consumo di suolo (e si potrebbe continuare a lungo nell'esemplificazione, ad esempio constatando che nella città diffusa sostanzialmente manca la città pubblica o che comunque gli spazi e servizi pubblici o di uso pubblico, quando ci sono, non sono percepibili e fruibili come tale).

La metropolizzazione è un macrofenomeno (certamente non solo italiano, anche se presenta peculiarità proprie del nostro Paese) che, pur riconoscibile in quanto tale in termini "aggregati", assume profili differenziati a seconda che lo si analizzi ed affronti in contesti territoriali metropolitani delle grandi (ma anche di molte medie) città italiane (dove, in attesa della difficile Città metropolitana del nuovo Titolo V della Costituzione, è forse relativamente più facile delineare strategie, azioni e politiche perseguibili mediante processi di governance e percorsi di pianificazione strategica abbastanza congeniali a tali processi), oppure in contesti insediativi diffusi di "metropolizzazione senza capoluogo" (dove è meno facile indicare efficaci modi per affrontare i problemi e dove i necessari percorsi di dimensione intercomunale quasi mai emergono spontaneamente).

Le considerazioni che seguono (solo alcune e certamente non esaustive ma finalizzate al dibattito del Congresso), sono svolte schematicamente e non con riferimento alle molteplici ottiche possibili, bensì sotto il profilo del ruolo che il *Nuovo Piano* e che la *nuova*

pianificazione, come attività significativa del *governo del territorio*, possono ricoprire nell'affrontare alcune delle problematiche della metropolizzazione.

1. Va detto che Nuovo Piano (differenziato nelle sue nature strutturale, strategica, operativa) e nuova pianificazione del territorio (per l'innovazione in senso sussidiario delle procedure, delle relazioni fra i soggetti istituzionali e non, della natura processuale invece che gerarchica e separata), sono da ritenersi più efficaci dei piani e della pianificazione "tradizionali"; rispetto alle problematiche qui considerate. Aver impegnato in quest'ultimo decennio molte forze nella sperimentazione di pratiche nuove, in una nuova generazione di leggi regionali e nella non ancora conseguita (per la seconda volta dopo la riforma costituzionale del 2001!) legge nazionale di principi per il governo del territorio², ha determinato un' indispensabile ridefinizione di strumenti (e di metodo) di cui essere dotati (riducendo, con questa dotazione, significativamente anche qualche alibi), che può rendere oggi più concreto l'indifferibile impegno (di merito) per disporre, elaborare e praticare conoscenza dei fenomeni, contenuti, politiche e progetti "giusti" ed efficaci nei confronti della metropolizzazione.

2. E' però indispensabile che i soggetti istituzionali e gli attori coinvolti praticino davvero il nuovo approccio che è necessariamente conseguente al passaggio dall'Urbanistica al Governo del territorio; un approccio di governo integrato e non limitato alla regolazione dell'uso del territorio, che renda "meno impossibile" la messa in relazione delle scelte dei piani, delle politiche e degli interventi (inerenti trasporti, infrastrutture, trasformazione urbana, ecologia, paesaggio, spesa pubblica e fiscalità urbana e territoriale, ecc.), componenti che, ciascuno per la propria parte, riguardano la alimentazione o il contrasto del fenomeno della metropolizzazione.

3. E' altrettanto necessaria la consapevolezza di una rinnovata importanza della dimensione d'area vasta e di quella intercomunale nella nuova pianificazione, per andare oltre quei confini comunali all'interno dei quali è impossibile affrontare la sostanza dei problemi della metropolizzazione; dimensioni insufficientemente ed inefficacemente praticate sia dalle Province (che, dopo la legge 142/90, solo in parte vedono un rilancio della propria pianificazione d'area vasta con il Dlgs 112/1998 attuativo della riforma Bassanini), sia soprattutto dai Comuni (e dalle stesse Comunità montane); due dimensioni che solo recentemente sembrano ritrovare qualche agibilità (e forse perfino qualche slancio favorito, in alcune realtà regionali, da nuove leggi di riforma). Non ci si riferisce qui tanto alla altrettanto necessaria dimensione regionale della pianificazione e del governo del territorio (da un lato, di profilo prevalentemente strategico, di esplicitazione e sostegno di politiche fondamentali come quelle dei trasporti e di macro quadro di riferimento strutturale e dall'altro, di tutela e valorizzazione del paesaggio), quanto a quella dimensione intermedia, di coordinamento, di assistenza tecnica e garanzia di una collaborazione comunale in cui i Comuni possano riconoscere che i vantaggi di una pianificazione e di una cooperazione intercomunale (relativa al *piano strutturale* comunale, lasciando *regolamenti urbanistici* e *piani operativi* ai singoli Comuni) possono essere superiori ai loro "costi"; un'intercomunalità agevolata da forme più semplici di associazione e aggregazione³ e da pratiche di *perequazione intercomunale* o di compensazione territoriale, opportunamente introdotte da molte nuove leggi regionali.

4. Contrastare il consumo (e soprattutto lo spreco) di suolo agendo su scelte riguardanti: sia il perseguimento di forme insediative più policentriche (con “economie di scala” e forme agglomerate reticolari) che disperse e frammentate (dove la frammentazione non è solo quella contraddistinta da piccoli insediamenti ma riguarda anche quelli che sono stati recentemente efficacemente definiti come *superluoghi*); sia perseguendo forme più compatte e contigue (rispetto all’urbanizzato) che diffuse; sia riconoscendo valori territoriali, ambientali, paesaggistici, agricoli, ma anche insediativi ed infrastrutturali e vocazioni alla conservazione od alla trasformazione su cui operare e orientare interventi e politiche. Ciò richiede di saper ben impiegare in particolare un profilo tipico del *Nuovo Piano* ed un profilo che deve caratterizzare la *nuova pianificazione*: il profilo del *Piano strutturale* per interpretare e valutare (il riferimento qui è alla VAS come valutazione interna alla formazione del piano) valori e vocazioni ed assumere conseguenti opzioni di fondo ed il profilo della *copianificazione* (allontanando la tentazione di aderire ad alcune posizioni politiche e culturali che individuano come preferibile e prudente rinunciare a gran parte della sussidiarietà per riproporre più “saggi” centralismi delle Regioni e soprattutto dello Stato), da svolgere in Conferenze condotte dall’Ente procedente con il proprio Piano ed a cui partecipano gli altri Enti, competenti per altri livelli o dimensione di pianificazione, con i propri Piani (e relative direttive o indirizzi); Conferenze in cui è più facile (in un ambiente di attuazione ragionevole del principio di sussidiarietà), condividere le scelte, le opportunità ma anche i vincoli e le limitazioni che i piani tradizionali del sistema di pianificazione gerarchico e separato, non ha saputo esprimere o rendere efficaci ed utili.

5. Ritornando all’effetto forse più evidente della metropolizzazione e cioè il consumo/spreco di suolo (ma bisognerebbe anche considerare il consumo di paesaggio e di ambiente ed anche il ruolo svolto dal sistema produttivo agricolo e non solo da quello insediativo-infrastrutturale), si deve constatare che le analisi finora svolte ed i dati disponibili non sono né completi né soddisfacenti e non sembrano adeguati alla effettiva conoscenza del problema e dei suoi non univoci aspetti e pertanto andrebbero affinati, oltre che aggiornati e resi davvero confrontabili con le migliori analisi europee (l’INU è già impegnato in questa direzione ed intende farlo maggiormente con un Osservatorio nazionale).

6. Sull’aumento del consumo di suolo, fra le molteplici cause del fenomeno, una considerazione su un perché riguardante direttamente i Comuni ed il loro finanziamento deve essere fatta: qui si fa riferimento a ciò che è stato efficacemente definito come un “confitto di interesse” dei Comuni che, da un lato, dovrebbero pianificare il proprio territorio ispirati dalla tutela e valorizzazione ambientale e paesaggistica, dalla sostenibilità del progetto di sviluppo economico urbanistico e infrastrutturale, dall’attenzione alla qualità e accessibilità sociale dell’abitare, lavorare, muoversi e usare il tempo libero, dalla valorizzazione dell’attività produttive agricole; dall’altro, sono spinti da una discutibile politica finanziaria dello Stato (dichiarata come volta al contenimento della pressione fiscale e della spesa pubblica) a favorire la nuova edificazione del territorio per incassare da essa “oneri di costruzione” (che però hanno il limite di essere *una tantum*) e soprattutto una provvidenziale nuova ICI (questa entrata invece *per sempre*, a meno di poco probabili effettive eliminazioni). Una manovra possibile su questo terreno non può che riguardare una riforma della fiscalità urbanistica (la logica direbbe all’interno della legge nazionale sul Governo del territorio!) che sia consapevole della complessità e del-

le relazioni con la pianificazione e l'amministrazione della città e del territorio che essa comporta, piuttosto che essere oggetto di provvedimenti finanziari episodici (basti citare per tutti la soppressione del vincolo di destinazione e la conseguente utilizzabilità per qualunque spesa corrente dei Comuni operata dal testo unico dell'edilizia nel 2001).

7. Per quanto riguarda il contenimento del consumo di suolo per "tracimazione della città" o per edificazione diffusa e dispersione (lo "sfarinamento" come è stato efficacemente definito), sia le leggi regionali (su questo, in termini più generali e di principio, anche la legge nazionale, come peraltro era contenuto nella proposta di legge dell'Ulivo della scorsa legislatura), sia soprattutto la pianificazione strategica e paesaggistica delle Regioni e la pianificazione strutturale e di coordinamento delle Province, insieme ai Piani strutturali locali, devono esprimere precise direttive circa il non poter ricorrere alla trasformazione di territori non urbanizzati se non dopo aver valutato tutte le alternative di riuso di aree dismesse o sottoutilizzate o da rifunzionalizzare ed aver altrettanto valutato equilibrati ma efficienti (dal punto di vista urbanistico e architettonico, economico, ambientale, paesaggistico e sociale) parametri di densità edificatoria (senza dover scegliere solo tra "villette" o "grattacieli") e parametri di sostenibilità ecologica; ciò nell'ambito di una perequazione urbanistica orientata da un efficace progetto della città pubblica (e di quella privata) e di qualità ecologica del sistema insediativo-infrastrutturale nel suo insieme, che trova nel *Piano operativo* (la seconda componente, insieme al Piano strutturale, del Nuovo Piano) la sua traduzione in interventi di trasformazione.

¹ Dati europei relativi al decennio 1990-2000 indicano un incremento del suolo urbanizzato dello 0,3% in Europa e dello 0,27% in Italia (in termini fisici si è aggiunta una superficie equivalente al 50% dell'area metropolitana milanese) che risulta 4^a rispetto a Germania, Francia e Spagna che ci precedono in questa *performance*; l'intensità di consumo di suolo (sup consumata/sup urbanizzata) persistente è del 6,8% in Europa e del 6,2% in Italia. Dati più recenti disponibili per il Piemonte (che nel periodo 1999-2000 era al 6° posto fra le Regioni italiane per consumo di suolo) ed in particolare per la Provincia di Torino, evidenziano fenomeni di vistosa accelerazione delle dinamiche: a fronte di un'intensità di consumo di suolo che nel 1999-2000 era equivalente al 6,2% nazionale, la Provincia di Torino presenta nel periodo 2000-2006 un 10,1% (consideriamo le Olimpiadi, anche se non erano contraddistinte da una rilevante nuova edificazione ma da un attento uso-trasformazione di immobili e spazi esistenti) con un tasso annuo di incremento dell'1,5% a fronte del precedente 0,6%.

² Lungi dall'aver costituito quella che secondo alcuni è stata una "fissazione" dell'INU che ne avrebbe distolto energie mentre "ben altri" problemi dovevano essere affrontati.

³ L'Italia è in vistosa controtendenza rispetto alle politiche di accorpamento o aggregazione comunale in atto da più di 20 anni in Europa (in Germania, Olanda, Francia, per citare i casi di maggior successo): se ben 1.100 Comuni su 8.100 (13,6%) aderiscono ad una qualche forma di aggregazione (che riguardano circa 3,5 milioni di abitanti, pari al 5,8% della popolazione), molto raramente tali aggregazioni riguardano la pianificazione del territorio.