

L'urbanizzazione dell'Italia al bivio

Tra vecchie pratiche e nuove strategie di governo del territorio

di *Elena Gasparri*



L'urbanizzazione del territorio è sempre più un tema caldo nel dibattito pubblico italiano. C'è chi la associa ad un auspicabile “sviluppo” delle città, e chi la maledice ricordando i “bei tempi andati”. Se ne parla molto, eppure spesso si conoscono poco l'ampiezza e le implicazioni del fenomeno: in Italia, ad esempio, nessuno può dire con certezza quale sia la percentuale di suolo urbanizzato, a differenza di altri paesi europei come la Germania, l'Olanda o la Svizzera, dove si effettuano rilevazioni annuali per poi elaborare la pianificazione del territorio. Inoltre, non è facile orientarsi in un settore che attira investimenti pari al 17% del PIL nazionale e in cui ci si scontra, fatalmente, con interessi contrastanti, modelli sociali alternativi, lobby opposte ed agguerrite.

Questo articolo intende affrontare alcuni punti chiave del “consumo del territorio”, non solo analizzando i dati disponibili ma anche presentando concrete proposte politiche alternative in via di sperimentazione in alcuni Comuni italiani. Il punto di partenza è costituito dall'analisi di alcuni studi legati all'utilizzo del suolo, in modo da indagare la portata e gli effetti dell'urbanizzazione. Su questa base sarà possibile sviluppare una riflessione sulle scelte politiche più comuni nel nostro paese, per poi concludere con l'indicazione di un'altra via percorribile, quella dello stop al consumo del territorio. Una strada che riporta le autorità locali – e soprattutto i singoli cittadini – al centro della politica del territorio, in termini di partecipazione e di reali possibilità di azione.

Studi sull'urbanizzazione e sui suoi effetti

Secondo un importante [studio](#) realizzato nel 2006 dall'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT) ossia dall'attuale Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), soprattutto dal 1990 al 2000 si è verificata in Italia una progressiva diminuzione della superficie destinata ad aree agricole a favore di aree artificiali, territori boscati e ambienti semi-naturali. In particolare, degli oltre 140.000 ettari persi dalle aree agricole, i territori boscati e gli ambienti naturali o semi-naturali hanno conquistato quasi 60.000 ettari, mentre circa 80.000 sono stati “artificializzati” a favore di nuove aree residenziali, industriali e commerciali, nonché di servizi, aree estrattive, strade, ferrovie, ecc. Rispetto alla situazione del 1990 la trasformazione

maggiore in termini relativi è avvenuta a favore di superfici artificiali, che nel decennio 1990-2000 sono aumentate di oltre il 6%. Nell'ambito di queste ultime aree, pur essendo il residenziale ad avere l'espansione maggiore (più di 500 km²), sono le zone industriali, commerciali ed infrastrutturali ad avere avuto l'espansione percentuale maggiore, pari al 10,68%.

L'impatto dei cambiamenti del territorio a favore delle aree artificiali consiste, prima di tutto, nella distruzione o nell'alterazione irreversibile dei suoli, a causa dei fenomeni di impermeabilizzazione (*soil sealing*). Con quest'ultimo termine si indica, in gergo tecnico, la separazione tra il suolo e gli altri compartimenti dell'ecosistema, come la biosfera, l'atmosfera, l'idrosfera, l'antroposfera e altre parti della pedosfera, per effetto di strati di materiale parzialmente o totalmente impermeabile. L'impermeabilizzazione dei suoli, dovuta all'incremento dell'urbanizzazione ed allo sviluppo di nuove infrastrutture, non è solo la causa principale del degrado del suolo: il suo maggiore e più visibile impatto si ha sul flusso delle acque. L'incapacità delle aree impermeabilizzate di assorbire per filtrazione una parte delle acque piovane, infatti, aumenta notevolmente lo scorrimento superficiale e può favorire la contaminazione da parte di sostanze chimiche. Esso inoltre, aumentando lo scorrimento superficiale in volume e in velocità, causa evidenti problemi sul controllo delle acque, in particolare in occasione di fenomeni di pioggia intensi, ed incide notevolmente sulla capacità di ricarica delle falde acquifere. Ulteriori impatti sono, infine, costituiti dalla compromissione delle funzioni ecologiche del suolo, quali lo stoccaggio di carbonio e la funzione di habitat per la flora e la micro-fauna del suolo, l'aumento della frammentazione degli habitat e l'interruzione dei corridoi migratori per le specie selvatiche.

Nelle grandi aree urbane, inoltre, la maggiore concentrazione di aree edificate e le pavimentazioni stradali, unite alle caratteristiche termiche di alcuni materiali, quale il cemento, determinano un assorbimento del 10% in più di energia solare rispetto ad una corrispondente area coperta da vegetazione. Le città diventano quindi delle vere e proprie "isole di calore", in cui si verificano anche fenomeni meteorologici atipici come la maggiore frequenza dei temporali.

I dati raccolti e analizzati dall'APAT si integrano con quelli diffusi dall'[Osservatorio nazionale sui consumi di suolo](#), istituito dal Dipartimento di architettura e pianificazione del Politecnico di Milano, dall'Istituto nazionale di urbanistica e da Legambiente. L'osservatorio ha per obiettivo di raccogliere dati e definire metodi di analisi e valutazione, raccogliere esperienze "virtuose" in Italia e all'estero, dove in alcuni casi sono fissati per legge chiari limiti al consumo di suolo, e raccogliere il materiale raccolto e analizzato in un rapporto annuale. La prima ricognizione, risalente al 2009, si è concentrata su tre regioni italiane: la Lombardia, l'Emilia Romagna e il Friuli Venezia Giulia. Secondo i dati le aree occupate da edifici, strade e infrastrutture negli ultimi anni sono cresciute di 10 ettari al giorno in Lombardia, di 8 ettari in Emilia Romagna e di poco meno di un ettaro in Friuli Venezia Giulia. Se queste tre regioni fossero rappresentative della media nazionale vorrebbe dire che ogni giorno in Italia vengono occupati 100 ettari. Queste aree però non sono pienamente rappresentative dell'intero territorio nazionale, in quanto si tratta di aree tra le più urbanizzate del paese. Manca all'appello tutto il Centro-Sud. Il problema, infatti, è proprio che non esiste una mappatura completa, perché gli enti locali, salvo limitate eccezioni, non hanno mai considerato il monitoraggio del consumo di suolo una priorità. Inoltre, ad oggi le rilevazioni non sono immediatamente comparabili, ad esempio perché vengono classificati in modo diverso elementi uguali (un campo può essere definito «agricolo» in una regione e «seminativo» in un'altra), oppure perché le cartografie sono

riferite ad una data sola, e non consentono di cogliere i cambiamenti avvenuti nel corso del tempo.

Cementificazione (e) politica

Nonostante le lacune e le incertezze dei dati, è innegabile che l'urbanizzazione sia in forte crescita in Italia, con tutte le gravi ricadute ambientali cui si è fatto cenno. Eppure, mentre i governanti di molti paesi europei hanno attivato da diversi anni politiche capaci di ridurre il fenomeno, in Italia non si fa quasi nulla. Anzi, costruire nuove strade, case, interi quartieri, o incoraggiare la disseminazione di edifici commerciali e capannoni industriali sul territorio è considerato un incentivo allo "sviluppo": un fatto ritenuto di per sé positivo, indipendentemente dalla effettiva utilità di ciò che si costruisce.

In Italia il soggetto politico-istituzionale che dovrebbe svolgere un ruolo strategico nella partita urbanistica è il Comune a cui, come sancisce l'articolo 13 del Testo Unico degli Enti Locali, spettano tutte le funzioni amministrative che riguardano l'assetto e l'utilizzo del territorio. In realtà però, i Comuni e i loro sindaci hanno abdicato, o sono stati destituiti, dal ruolo di gestori del territorio. Da almeno due decenni si assiste di fatto a politiche urbanistiche pensate e orientate non dalla competente autorità comunale nell'interesse generale della collettività, bensì dai grandi operatori immobiliari che, ovviamente, perseguono i loro legittimi interessi economici. Questo anche a causa delle sempre più precarie condizioni economico-finanziarie in cui versano i Comuni, a seguito dei tagli previsti dalle ultime leggi finanziarie e dai relativi impegni di "stabilità". L'abolizione dell'ICI sulla prima casa anche per i redditi alti ha provocato un ulteriore peggioramento della situazione.

A fronte di entrate in costante diminuzione, le uscite in aumento se non altro per effetto dell'inflazione espongono i bilanci comunali al rischio continuo di squilibrio. In assenza di una reale autonomia fiscale e finanziaria, per un sindaco e per la sua giunta è sempre più difficile far quadrare i conti, realizzare le opere pubbliche, garantire ai cittadini servizi indispensabili e costruirsi il consenso presso gli elettori. Ma la legislazione in vigore offre un ottimo escamotage per far fronte (almeno nell'immediato) a queste difficoltà: quello di "monetizzare" il territorio. La legge 449/1997, infatti, consente di impiegare anche per la parte corrente dei bilanci i cosiddetti "oneri di urbanizzazione", dovuti sia per le nuove costruzioni sia nei casi di ristrutturazione e/o cambio di destinazione d'uso. Si tratta di un meccanismo deleterio, che permette di finanziare i servizi ai cittadini con l'edilizia, la quale produce a sua volta nuovi residenti, nuove attività, e quindi una maggior domanda di servizi, e così via: fino all'esaurimento del territorio a disposizione. Essendo infatti il suolo un elemento finito, prima o poi queste entrate termineranno, lasciando i Comuni in una situazione ben più grave di quella in partenza. Si tratta dunque di un circolo vizioso, utile solo nel brevissimo periodo per far fronte ai deficit di bilancio, ma insostenibile nel medio-lungo periodo.

Questo genere di edificazione diffusa e non pianificata del territorio, nota anche come *sprawl*, implica una serie di gravi ricadute per la qualità della vita delle persone e per la salute dei territori: rende obbligatorio l'impiego quotidiano dell'automobile; provoca un aumento esasperato del traffico e dei consumi energetici; incentiva la proliferazione di strade che a loro volta aumentano il consumo di suolo; aggrava l'inquinamento dell'aria e dell'acqua; incide negativamente sui redditi e sull'impiego del tempo delle persone;

riduce la coesione sociale; sopprime le produzioni agricole nelle aree più fertili; minaccia la bellezza del paesaggio e la salubrità delle campagne. Ma non solo: la monetizzazione del territorio come strumento per pareggiare i bilanci e consolidare la popolarità degli amministratori locali tra gli elettori ha provocato la conurbazione tra comuni un tempo separati e la formazione di "città continue". Attorno a tutte le aree metropolitane d'Italia si sono così formate immense periferie urbane, quartieri dormitorio, luoghi senza storia né anima.

Eppure, nonostante la previsione di un collasso urbanistico, il finanziamento delle spese correnti attraverso gli oneri di urbanizzazione è una pratica ormai normalizzata, considerata senza alternative. Una prassi che rende il Comune un soggetto debole nei confronti degli operatori privati che possono mettere in campo le risorse necessarie alla chiusura annuale dei bilanci.

Cassinetta di Lugnano e la campagna "Stop al consumo di territorio"

C'è in Italia un Comune che, per primo, ha deciso di non cedere alla scorciatoia (e al ricatto) degli oneri di urbanizzazione, rifiutandosi di percorrere la via facile della svendita del territorio. Si tratta di [Cassinetta di Lugagnano](#), un paese di quasi 1.800 abitanti a sud-ovest di Milano che si affaccia sulle sponde del Naviglio Grande. Un territorio pregiato dal punto di vista ambientale e architettonico, una mezza luna fertile per l'agricoltura, immerso nel parco regionale della Valle del Ticino. Un'area vasta e libera, considerata come il luogo ideale e naturale in cui la grande e vicina Milano potrebbe sfogare, come dice il sindaco [Domenico Finiguerra](#), i sintomi della grave malattia che la affligge da decenni: l'incontinenza edilizia.

Con la precisa volontà di invertire la rotta e tutelare il proprio territorio, nel 2002 Finiguerra si è presentato alle elezioni con una lista civica di area di centrosinistra, Cittadini per Cassinetta, che ha vinto con il 50,1% dei voti. La nuova amministrazione ha subito avviato un processo partecipativo con gli abitanti del paese, per condividere le proprie intenzioni con la popolazione ed integrare nelle proprie politiche idee e visioni specifiche dei cittadini. L'informazione e la partecipazione hanno fatto emergere chiaramente nei cittadini la consapevolezza che il territorio, anche se in base al catasto o ai mappali non è di loro "proprietà", è comunque un "bene comune", e come tale va salvaguardato. La scelta dei cittadini è stata sostanzialmente quella di non alterare il patrimonio ambientale di Cassinetta di Lugagnano lasciando spazio a nuove edificazioni, accettando contestualmente un moderato aumento delle imposte comunali.

Dal confronto con la cittadinanza è nata l'idea di un'azione concreta, divenuta poi una campagna nazionale: dire [stop al consumo di territorio](#), attraverso l'adozione di un Piano Regolatore Generale che puntasse all'azzeramento del consumo di suolo, ossia che non prevedesse nuove aree di espansione urbanistica e che investisse tutto sul recupero del patrimonio immobiliare già esistente, sulla promozione dell'agricoltura e sulla valorizzazione del paesaggio ambientale e architettonico. Nel febbraio 2007, il consiglio comunale di Cassinetta di Lugagnano ha approvato definitivamente il suo nuovo piano regolatore (PGT, Piano di Governo del Territorio), poi battezzato a "Crescita Zero". Il piano si basa sulle previsioni di aumento demografico fino al 2015, e della parallela richiesta di nuove abitazioni. Alla nuova domanda abitativa, il piano intende far fronte attraverso una molteplicità di interventi: il recupero degli edifici; la riconversione, mediante piani attuativi,

di aree produttive incompatibili con il tessuto residenziale circostante; il completamento di alcune previsioni vigenti (piani di lottizzazione e di recupero); la saturazione delle aree già edificate.

Grazie al nuovo PGT non verrà consumato altro suolo agricolo. Le previsioni di nuova edificazione e di trasformazione e recupero del patrimonio esistente sono concentrate dentro il tessuto consolidato e compattano ulteriormente un insediamento dai confini abbastanza netti. Anche sul fronte delle previsioni di nuovi insediamenti commerciali il PGT opera scelte coerenti con i principi ispiratori: nessuna grande struttura commerciale, incremento delle medie e piccole strutture esistenti entro i parametri fissati dal piano, nuove attività ricettive che incrementino il turismo nel paese., ma in maniera sostenibile. Infine, il potenziamento della rete dei servizi, e in particolare: il recupero delle piste ciclabili esistenti e la realizzazione di nuovi tratti; la costruzione di una nuova scuola dell'infanzia; una serie di micro-interventi su spazi verdi, strade, parcheggi ecc. finalizzati all'ottimizzazione e al completamento delle reti esistenti.

Tre mesi dopo l'emanazione del PGT, il 26 maggio 2007, i cittadini di Cassinetta di Lugagnano sono tornati alle urne per eleggere nuovamente il sindaco e il consiglio comunale. Domenico Finiguerra si è riproposto in campo urbanistico con lo stesso programma del primo mandato, vincendo con una netta maggioranza delle preferenze (62,1%), in forte controtendenza con il dato nazionale e provinciale, che ha visto una forte penalizzazione per il centrosinistra.

L'aver portato nello spazio pubblico la discussione sul piano regolatore ha, da un lato, reso possibile una discussione partecipata su un bene comune come il territorio, dall'altro, ha vincolato pubblicamente gli amministratori alla scelta di preservare l'integrità del suolo, rendendo un po' più difficoltoso, in futuro, un cambiamento di strategia in materia. I cittadini, inoltre, hanno dato un grande contributo nel prendere decisioni importanti, hanno portato avanti con determinazione e senso di responsabilità condivisa le scelte compiute insieme, operando come "contrappeso democratico" e collettivo alle forze dei singoli portatori di interessi privati.

Conclusioni

La vicenda di Cassinetta offre numerosi spunti di riflessione. Innanzitutto dà concretezza all'idea che i Comuni possono realmente mettere in moto cambiamenti sostanziali nel governo del territorio. Le potenzialità ci sono, e sono molto forti. Quello che manca, spesso, è la volontà politica di agire. Realtà come quella presentata rendendo obsoleto il modello classico del "fare politica", mostrando concretamente come il cambiamento si compia sia a livello di scelte urbanistiche che a livello di metodo, incoraggiando veramente la partecipazione e la condivisione delle responsabilità con la cittadinanza. Come afferma Domenico Finiguerra, *"avere una voce che dice qualcosa di diverso obbliga chi vuole andare avanti con lo stesso modello di prima ad assumersi delle responsabilità. Non è più una scelta obbligata, come si credeva fino a ieri"*. In effetti, non sono solo gli amministratori a restare legati a modalità politiche antiquate, basate unicamente sulle convenienze strategiche e su forme di comunicazione elettoralistiche, ma anche le persone singole, che accettano passivamente lo stato delle cose presenti senza rivendicare e far valere il proprio diritto di co-decisione, che poi costituisce la sostanza stessa della cittadinanza democratica. Invece, quando i cittadini sono informati e sono messi in condizione di

elaborare le proprie preferenze in maniera imparziale e lungimirante, sanno scegliere e collaborare attivamente per la tutela dei beni comuni, a discapito dell'immagine meramente egoista e utilitarista che si ha delle relazioni sociali.

Nel 2009, proprio a Cassinetta di Lugagnano, è nata la campagna e il movimento nazionale "Stop al Consumo di Territorio". Gli aderenti promuovono una politica urbanistica ispirata al principio del risparmio di suolo e alla cosiddetta "crescita zero", indirizzando il comparto edile sulla ricostruzione e ristrutturazione energetica del patrimonio edilizio esistente. I firmatari, inoltre, chiedono una moratoria generale ai piani regolatori e delle lottizzazioni, in attesa che ciascun Comune faccia una precisa "mappatura" di case sfitte e capannoni vuoti, nell'ottica di costruire esclusivamente su aree già urbanizzate, salvaguardando il patrimonio storico del Paese.

Alla base di questa campagna, e della rete di enti e soggetti che la sostiene, c'è la piena consapevolezza che il modello di Cassinetta di Lugagnano non sia automaticamente "esportabile", se non con un coinvolgimento attivo e sistematico dei cittadini e con un adeguamento del modello alle specificità della zona interessata. Eppure, l'idea che sta dietro al modello sta attraversando l'Italia da Nord a Sud, e alcuni Comuni stanno già provando ad adattarla al proprio territorio. È il caso, ad esempio, di Camigliano in provincia di Caserta e di Solza in provincia di Bergamo, che hanno adottato un nuovo piano urbanistico che non prevede nuove aree di espansione edilizia. Esperienze diverse, che tuttavia seguono gli stessi principi di fondo: svincolare il futuro del territorio dalle esigenze di bilancio, pensare a cosa sia giusto tutelare, capire quali siano i margini della trasformazione, puntare a minimizzare il consumo di suolo. E soprattutto, prendere coscienza dei limiti della terra e farsene carico insieme alla popolazione, anche per rispettare i diritti delle generazioni future.