

MASSIMILIANO BENCARDINO

CONSUMO DI SUOLO E *SPRAWL* URBANO

DRIVERS E POLITICHE DI CONTRASTO

Introduzione. – Il tema del consumo di suolo è divenuto ormai una problematica centrale e dirimente in molte discipline per i variegati e complessi problemi che il depauperamento della risorsa suolo comporta in termini sia ambientali sia economici, urbanistici e sociali, ma è di certo indissolubilmente legato a quello dello *sprawl* urbano, ovvero della diffusione insediativa. Pertanto, una ricerca delle principali determinanti di questo processo deve tener conto di aspetti molteplici, ma non può non porre al centro dell'analisi lo spazio urbano e le sue dinamiche evolutive.

Il presente lavoro, dunque, partendo da una lettura dei processi di urbanizzazione, affronta la questione dei *drivers* del consumo di suolo e, attraverso una disamina delle iniziative e delle azioni politico-istituzionali messe in campo a scala europea e in ambito nazionale, si sofferma su alcune criticità ritenute di particolare importanza ai fini del contenimento della dispersione insediativa e del consumo di suolo.

Processi di urbanizzazione e modelli insediativi. – Non v'è dubbio che gli intensi processi di urbanizzazione che nel corso degli ultimi due secoli hanno ridisegnato le città occidentali, dal punto di vista funzionale e morfologico – strettamente connessi ai profondi stravolgimenti che hanno attraversato il sistema economico – costituiscono il principale fattore di pressione. La popolazione urbana, che nel 1800 rappresentava solo il 2% della popolazione mondiale, nel corso degli ultimi due secoli è costantemente cresciuta. Dal 2009, per la prima volta nella storia dell'umanità, la popolazione che vive nelle città ⁽¹⁾ ha superato quella insedia-

(1) In Europa il 75% della popolazione vive ormai nelle aree urbane ed entro il 2020 tale percentuale, secondo l'Agenzia Europea dell'Ambiente (EEA, 2006a) sarà dell'80%. In linea con l'andamento mondiale ed europeo, anche in Italia la popolazione urbana continua a crescere e le prime 100 città, oggi, ospitano il 67% della popolazione nazionale (ANCE, 2012).

ta nelle campagne, ed entro il 2050 – secondo un rapporto del Worldwatch Institute (Potter, 2012) – nelle città vivrà il 70% della popolazione terrestre; percentuale che nei paesi industrializzati salirà, entro la metà del XXI secolo, fino all'84%.

In Europa, come evidenzia una nutrita letteratura (Dickinson, 1947; Chabot e Beaujeu-Garnier, 1963; Toschi, 1966; Choay, 1973; Roncayolo, 1988), la «città moderna» prende forma nel XIX secolo, quando diventa città industriale e inizia ad attrarre masse di lavoratori dalle campagne. È allora che le città cominciano a espandersi nel periurbano, «divorando» terreni agricoli e naturali. L'artificializzazione del suolo è, per tutto il XIX secolo e sino alla metà del Novecento, funzionale al soddisfacimento dei bisogni indotti dalla crescita demografica (nuova domanda abitativa) ed economica (nuova domanda di spazi per la produzione). In altre parole, le tre dimensioni – sviluppo economico-industriale, crescita demografica ed espansione dell'urbanizzato – si legano, per oltre un secolo, in un meccanismo di crescita cumulativa.

Durante questa fase la forma urbana predominante resta quella agglomerata, caratterizzata da un edificato compatto. Tuttavia, l'espansione a macchia d'olio intorno ai centri antichi, che avviene per lo più secondo criteri di zonizzazione funzionale e talvolta di netta separazione fisica tra le diverse parti della città (o tra quartieri operai e borghesi), getta le basi per lo sviluppo informale delle attuali metropoli e megalopoli (Gottmann, 1970; Krier, 1996; Ciorra, 2010; Bencardino e Greco, 2014) ⁽²⁾.

Poi, a partire dal secondo dopoguerra, la crisi del modello fordista e i processi di terziarizzazione dell'economia imprimono un'ulteriore accelerazione alla trasformazione fisica e funzionale della città, che da industriale diventa città di servizi. Gli stabilimenti produttivi presenti nei centri urbani prendono a spostarsi in aree periferiche o lungo i principali snodi di comunicazione. Alla delocalizzazione delle fabbriche segue il decentramento delle attività terziarie di rango intermedio che occupano grandi superfici (centri commerciali, cinema multisala, grandi strutture dedicate allo svago).

Alla perdita di funzioni produttive non fa riscontro, come sarebbe stato lecito aspettarsi, una riduzione o un contenimento dello sviluppo della città. Al contrario, la quota di popolazione inurbata continua a crescere, sebbene con dinamiche insediative diverse rispetto al passato. Le città più grandi iniziano, infatti, a perdere popolazione in favore delle corone di comuni limitrofi ⁽³⁾.

(2) Krier, attivo sostenitore e studioso della città storica compatta, ritiene che proprio il principio della divisione in zone funzionali avviata con la rivoluzione industriale sia stato il mezzo più efficace per distruggere il corpo fisico e sociale delle città. Occorre invece, a suo parere, ripensare ogni quartiere come una città dentro la città, integrando tutte le funzioni in uno spazio a misura d'uomo.

(3) Una indicazione significativa dell'aumento delle aree urbanizzate in Europa tra il 1950 e il 1990 può essere dedotta dai progetti *MURBANDY* (*Monitoring URBAN Dynamics*) e *MOLAND* (*Monitoring LAND use/cover dynamics*) della Commissione Europea, dove vengono riportate le evoluzioni riferite a numerose città europee, tra cui le italiane Milano, Palermo e Padova-Venezia (Galluzzo, 2005). Per l'Italia, un'indagine dell'ISTAT quantifica la progressiva perdita di popolazione di 16

A questo fenomeno che già da tempo ha trovato una sistematizzazione teorica nel modello del ciclo di vita delle città, elaborato dal gruppo di lavoro CURB del Vienna Center (van der Berg e altri, 1982), se ne sovrappone un secondo più complesso e pervasivo, il noto *urban sprawl*.

Questo processo di diffusione o dispersione urbana, sin dagli anni Settanta, interessa gran parte delle metropoli americane ed europee, seppure in tempi e con intensità diverse. La città perde del tutto i suoi contorni, si sfrangia, diventa «porosa», si espande in modo confuso e disordinato nelle aree agricole periferiche, con un edificato a bassa densità (villette mono o bifamiliari, capannoni industriali ecc.) ed estremamente frammentato ⁽⁴⁾. Quest'espansione avviene, però, per la prima volta in modo «disallineato», ossia non connesso alle reali esigenze abitative o produttive. In altre parole, l'urbanizzato continua a crescere anche in presenza di stagnazione demografica ed economica (Dematteis e Bonavero, 1997).

La questione dello *sprawl* urbano è ormai da anni al centro dell'attenzione dei *policy makers* e della comunità scientifica internazionale, ma nonostante ciò esso rimane argomento di vivace confronto interdisciplinare, spesso affrontato con diverse chiavi di lettura.

Alcuni autori (Brueckner e Fansler, 1983; Lowry, 1988, Hasse e Lathrop, 2003), nel corso del tempo, hanno provato a definire e misurare l'*urban sprawl* come «la quantità di terreno convertito a uso urbano», ma in verità esso è anche diventato un «termine ombrello», ossia un termine talmente generico da aver perso un significato preciso (Audirac, Sherymen e Smith, 1990). Infatti, allo *sprawl* è ormai associata una gamma di forme urbane tanto vasta, dal *continuum* edilizio delle periferie (Ewing, 1994) alla dispersione e frammentazione urbana (Peiser, 1989 e 2001), che, come ci suggerisce Audirac, la definizione di espansione urbana risulta un «pantano metodologico».

In Italia, il tema è stato oggetto di riflessione da parte di studiosi di varie discipline, dagli scritti di Samonà (1959, 1968) sulla «campagna urbanizzata», concetto poi ripreso da Muscarà (1967), a quelli di Piccinato, Quilici e Tafuri (1962) sulla «città territorio» o di Indovina (1990) sulla «città diffusa».

Un filone di studi molto cospicuo a livello nazionale e internazionale è quello dedicato all'analisi dei costi sociali, economici e ambientali dello *sprawl*, a partire dal lavoro di Young e Willmott (1957), in cui viene coniato il termine *new town blues* per descrivere una sindrome di alienazione derivante dal diffici-

grandi comuni, a vantaggio dei comuni compresi nelle corone confinanti. Pertanto, risulta che la quota di popolazione residente nei grandi comuni rispetto al totale dell'area si è ridotta, tra il 1951 e il 2010, dal 70,3% al 56% (Giovannini, 2012).

(4) Dal punto di vista morfologico la città diffusa è «l'opposto della città compatta, piena di spazi vuoti che indicano l'inefficienza nello sviluppo e mettono in luce le conseguenze della crescita incontrollata» (EEA, 2006b, p. 6, traduzione dell'autore).

le accesso alle attrezzature e servizi urbani in una città rarefatta ⁽⁵⁾. A questo primo studio se ne sono aggiunti molti altri, come quello della Real Estate Research Corporation (1974), in cui erano già tracciati i contorni della problematica e definita la necessità di misurare le diseconomie e inefficienze della ridotta densità abitativa, fino a studi più recenti (Galster e altri, 2001; Chin, 2002; Couch, Petschel-Held e Leontidou, 2007; Camagni, Gibelli e Rigamonti, 2002; Bellicini, 2011) in cui si afferma con forza e si misura l'insostenibilità della città dispersa sia sotto il profilo ambientale sia dal punto di visto socio-economico.

I drivers del consumo di suolo. – È molto ricca la letteratura dedicata all'analisi delle cause della diffusione urbana, variamente declinate secondo i diversi approcci disciplinari e il contesto territoriale d'indagine.

La maggior parte degli studi empirici, in modo particolare quelli di matrice geografica (Dematteis e Bonavero, 1997; Bencardino e Iovino, 2014), individua tra le principali cause dello *sprawl* i processi di decentramento residenziale nonché i fenomeni di depolarizzazione e delocalizzazione delle industrie e dei servizi, i quali sarebbero a loro volta connessi sia alla rendita fondiaria urbana, ossia ai forti differenziali esistenti tra il valore del suolo delle aree urbane centrali e quello delle aree rurali periurbane, sia alle migliori potenzialità logistiche di un posizionamento in aree periferiche dotate di elevata accessibilità (lungo le principali arterie stradali). Secondo alcuni autori (Martinico, Nigrelli e La Rosa, 2008), ad esempio, il fenomeno della diffusione urbana nelle regioni centro-settentrionali italiane assumerebbe una precisa caratterizzazione, in quanto strettamente connesso alla nascita e all'affermazione dei distretti industriali della Terza Italia.

Attraverso una chiave di lettura basata sul *capability approach*, che trae origine dagli studi di Sen e Nussbaum (Sen, 1985; Nussbaum e Sen, 1993), sono i nuovi stili di vita e il diverso modo di pensare le relazioni città-campagna a spingere fasce sempre più cospicue di popolazione ad abbandonare la congestione del centro urbano e a trasferirsi verso luoghi periurbani in cui sia garantito un maggiore *well being* (Macchi, 2013): il *capability set* di beni e servizi e l'accessibilità sono conservati dal cittadino e, nello stesso tempo, sono migliori le condizioni di vita in termini di qualità ambientale.

Contribuisce parimenti al decentramento residenziale una cultura dell'abitare sempre più individualista, orientata verso soluzioni abitative indipendenti. Non vi è dubbio che tali scelte abitative siano state favorite dall'uso sempre più intensivo dell'automobile e dalla presenza di un sistema di trasporti fortemente sbilanciato verso la rete viaria e autostradale, tanto che alcuni autori (Newman e

(5) Tale elemento incise molto nella critica alle *towns* inglesi di prima generazione (diretta emanazione del concetto teorico di «città giardino» espresso da Howard nel suo *Garden Cities of Tomorrow* del 1902), e fu di sprone per la definizione delle *new towns* di seconda generazione, città pianificate secondo tracciati più compatti.

Kenworthy, 1999) hanno parlato di un'«automobile dependence», ovvero di una società del *car addiction*, per descrivere il fenomeno occidentale di costruire città a misura di automobile.

Un contributo al consumo di suolo è fornito inoltre dai crescenti differenziali territoriali di sviluppo che, a diverse scale geografiche, danno vita a sempre maggiori flussi migratori. Infatti, tali flussi creano nei luoghi di destinazione (generalmente città di media e grande dimensione) una domanda abitativa che consuma suolo e che talvolta porta a una redistribuzione della rendita fondiaria ⁽⁶⁾, non compensata però da alcun «guadagno di suolo» nei luoghi di origine (generalmente centri di piccole dimensioni), a causa della diminuzione, a volte irreversibile, del valore delle abitazioni e dei suoli abbandonati ⁽⁷⁾. Nel bilancio complessivo, quindi, risulta una crescita dell'edificato.

Altrettanto dannoso in termini di consumo di suolo risulta lo sfruttamento a fini turistici di aree costiere, montane, collinari e lacustri. L'edificazione di seconde case, alberghi e *residences* in queste aree, spesso dotate di grande pregio paesistico e ambientale, è un *driver* del consumo di suolo che assume connotazioni particolarmente drammatiche in Italia, dove è solo parzialmente contenuto dalle tutele dei piani paesistici. Su questa tendenza incide soprattutto la propensione di famiglie, per lo più abbienti, all'acquisto della seconda casa in luoghi a elevata naturalità.

Alle ragioni esposte se ne uniscono altre legate a problematiche politico-legislative e di *governance*, che non sono necessariamente distinte e indipendenti dai *drivers* precedentemente discussi, né meno importanti, ma che assumono in Italia una peculiarità specifica. Ci si riferisce, in particolare, al ruolo giocato dalla frammentazione amministrativa e dalla rendita fondiaria.

In uno studio presentato di recente da Paolo Pileri (2013a), viene mostrato come in Lombardia – e non c'è ragione di ritenere che ciò non avvenga su tutto il territorio nazionale – per ogni nuovo abitante insediato il consumo di suolo nei piccoli comuni è nettamente superiore a quello dei comuni di più grande dimensione (tab. 1). In particolare nello studio si evidenzia che il consumo più elevato riguarda i comuni piccolissimi ⁽⁸⁾, ossia quelli di taglia demografica inferiore ai 500 abitanti, per i quali si arriva a misurare una variazione marginale di paesaggio agrario pari a -14.396 m² *pro capite*. Ma ancor più significativo, anche se marginalmente inferiore, appare il consumo dei 3.751 piccoli comuni (quelli di taglia compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti), che rappresentano il 46% dei comu-

(6) Una redistribuzione della rendita urbana avviene quando i quartieri occupati dai migranti vengono progressivamente abbandonati dai vecchi abitanti in favore di aree periurbane.

(7) Molte volte gli emigranti mantengono le proprietà delle abitazioni abbandonate perché queste non risultano più commerciabili, pertanto né vuoti riutilizzabili da altri abitanti né spazi che possono essere restituiti alla natura.

(8) La classificazione dei centri abitati è una nostra astrazione che tiene conto della taglia demografica e delle riflessioni di Iommi e Marinari (2013), di Tocci (2010) e del rapporto finale di Espon (2006).

Tab. 1 – *Una classificazione dei comuni italiani per taglia demografica a confronto con l'indicatore di Pileri*

Classe	Taglia demografica (ab.)	Numerosità percentuale	Frequenza territoriale	Superficie marginale (°)	Consumo di suolo (Pileri)
Metropoli	> 1.000.000	2	0,02%	0,49%	
Grandi città	500.001-1.000.000	4	0,05%	0,22%	
Città medie	100.001-500.000	40	0,49%	2,65%	
	50.001-100.000	95	1,17%	4,57%	-478 m ² /ab.
Centri urbani superiori	15.001-50.000	583	7,20%	13,59%	
Centri urbani inferiori	5.001-15.000	1.666	20,59%	23,92%	
Piccoli comuni	2.001-5.000	2.139	26,43%	25,87%	-785 m ² /ab.
	1.001-2.000	1.612	19,92%	15,31%	-1.382 m ² /ab.
Piccolissimi comuni	501-1.000	1.103	13,63%	8,21%	-3.902 m ² /ab.
	≤500	848	10,48%	5,10%	-14.396 m ² /ab
<i>Totale</i>		<i>8.092</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	

(*) L'indicatore di Pileri è calcolato per i comuni della sola Lombardia, ma viene esteso nel ragionamento proposto all'intero territorio italiano

Fonte: elaborazione su dati Istat (2012) e Pileri (2013a)

ni italiani e occupano circa il 41% del territorio nazionale, per una popolazione invece di circa 9 milioni di abitanti (solo il 15% della popolazione italiana). Per essi il consumo stimato arriva a essere fino a tre volte quello delle città medie.

L'insieme degli enti amministrativi di dimensione inferiore (i 7.368 comuni con meno di 15.000 abitanti), centri decisionali di una cospicua fetta di territorio (78% della superficie dell'Italia), rappresenta una fragilità amministrativa non indifferente per lo Stato. Il maggiore consumo di suolo *pro capite* di questi può essere correlato da un lato alla mancanza delle necessarie competenze per perseguire strategie e politiche di governo orientate alla sostenibilità territoriale, dall'altro allo scarso potere di contrattazione o di interlocuzione nei confronti di investitori privati in grado di esercitare una pressione lobbistica (costruttori, poli commerciali, aziende dell'energia ecc.). Ciò significa che una riforma legislativa sull'uso dei suoli non potrà non accompagnarsi a una riforma amministrativa dello Stato e degli enti locali, che punti all'abolizione dei piccoli comuni o almeno al rafforzamento della gestione condivisa (di area vasta) delle funzioni pianificatorie.

Strettamente connessa al tema della frammentazione amministrativa è la questione della rendita fondiaria, che in un certo senso rappresenta il nodo cruciale del problema «consumo di suolo». Le distorsioni legate al meccanismo di formazione della rendita fondiaria erano già ben note nel secondo dopoguerra, come dimostra il tentativo di riforma portato avanti dalla commissione governativa presieduta da Fiorentino Sullo. La proposta, bocciata nella primavera del 1963, prevedeva di ridurre i differenziali di rendimento, ossia la sperequazione tra il valore dei terreni agricoli e di quelli edificabili, attraverso una procedura di esproprio, da parte delle amministrazioni locali, delle aree individuate dal Piano come suscettibili di espansione, a fronte di un indennizzo commisurato alla rendita acquisita. La successiva cessione a utilizzatori privati del solo diritto di superficie sarebbe dovuta avvenire a un prezzo che tenesse conto delle opere di urbanizzazione sostenute dalla pubblica amministrazione e secondo meccanismi di asta pubblica, scevra così del forte interesse speculativo (Salzano, 1998).

A distanza di mezzo secolo non si è riusciti a introdurre correttivi legislativi in grado di disciplinare efficacemente la rendita fondiaria, per contrastare o, almeno, limitare le iniquità derivanti da quel «guadagno immeritato» (per riprendere la felice espressione coniata da Aldo Natoli)⁽⁹⁾ rappresentato dalle plusvalenze accumulate dagli operatori immobiliari nei processi di trasformazione della città (Pileri, 2013b). La situazione si è, anzi, ulteriormente aggravata nell'ultimo ventennio. Infatti, l'investimento nel mattone è divenuto in Italia dalla metà degli anni Ottanta il più redditizio in assoluto. Ciò può trovare una prima giustificazione nella speculazione legata alla crescente finanziarizzazione del settore immobiliare – che, però, non è un fenomeno esclusivamente italiano ma ha, invece, una dimensione internazionale, avendo interessato con diversa intensità gran parte dei paesi avanzati, dalla Spagna all'Irlanda, dagli Stati Uniti alla Gran Bretagna e alla Francia. L'ipervalorizzazione immobiliare è alla base della cosiddetta «occupazione di terreno disaccoppiata», così definita nei documenti europei e richiamata da Bonora nel suo *Atlante del consumo di suolo*, ossia un'occupazione di terreno, a scopo edificatorio, non proporzionale alla reale domanda abitativa o produttiva.

In Italia, questa tendenza è stata ulteriormente favorita dal declino e dalla perdita di competitività del settore manifatturiero, che ha indotto una parte della nostra classe imprenditoriale a investire su comparti meno esposti alla concorrenza e in grado di garantire ancora ampi margini di profitto. In altre parole l'investimento immobiliare è divenuto rifugio e occasione di speculazione per il sistema industriale entrato in crisi (Bellicini, 2011): una capitalizzazione che tuttavia, come sostiene Bonora, «non immette valore nel processo di produzione della ricchezza, ma attende ritorni in maniera passiva» (2013, p. 13). Né d'altro canto si può affermare che l'investimento nel mattone abbia riguardato solo una ristretta cerchia di «immobiliaristi»: come afferma Bellicini (2013, p. 115), tutti hanno contribuito al ci-

(9) Il Natoli, in qualità di consigliere comunale di Roma dal 1952 al 1966, condusse una battaglia durissima contro la speculazione urbanistica negli anni del *boom* urbanistico.

clo espansivo delle costruzioni – «le famiglie italiane, i promotori immobiliari, la criminalità, le banche, gli enti locali. Tutti hanno investito nell'immobiliare»⁽¹⁰⁾.

Le reali dimensioni del fenomeno a scala nazionale non si conoscono con esattezza, ma una misura indicativa del costruito «disaccoppiato» ci viene data, ad esempio, dalla stima che Nomisma fa nella provincia di Bologna, quantificando in 13.643 le abitazioni di nuova costruzione rimaste invendute.

Dall'indagine sull'ambiente condotta annualmente dall'ISPRA (*Rapporto Ambiente Italia*) emerge, inoltre, che il *driver* speculativo tende a essere più forte nelle aree meno urbanizzate, laddove la disponibilità di spazio è maggiore e il costo di acquisto dei terreni è nettamente più contenuto. Come sottolinea Dall'Olio (2013, p. 78), «il vero affare non sta tanto nel costruire acquistando un'area già edificabile [...] quanto nell'opzionare terreni destinati ad altri usi, in particolare agricoli, per poi convertirli in aree residenziali o commerciali, esercitando opportune pressioni sull'amministrazione comunale».

Agli interessi speculativi degli investitori privati si sommano poi le esigenze di liquidità delle amministrazioni locali. Queste ultime, infatti, per fronteggiare la drastica riduzione dei trasferimenti statali nonché l'aumento delle competenze (avvenuto con la legge Bassanini e la riforma del *Titolo V*), sono portate a concedere permessi di lottizzazione e di costruzione per recuperare risorse attraverso il gettito dell'ICI e gli oneri di urbanizzazione. La situazione si è ulteriormente aggravata a partire dal 2001, anno in cui per la prima volta la legge finanziaria ha permesso ai Comuni di utilizzare parte degli oneri di urbanizzazione per pagare le spese correnti (norma transitoria poi prorogata nelle successive finanziarie). In questo modo, le stesse amministrazioni comunali, deputate a tutelare il territorio nell'interesse generale della collettività, si sono trasformate in «soggetti propulsori dell'espansione urbana» (Dall'Olio, 2013, p.79), alimentando di fatto la speculazione immobiliare, senza mai comprendere e valutare pienamente i meccanismi di formazione della rendita fondiaria.

Infine, studi recenti (Camagni e Modigliani, 2013) sulla rendita fondiaria evidenziano un altro aspetto importante della questione, ossia la grande sperequazione tra operatore pubblico e privato nella redistribuzione delle risorse derivanti dalla rendita di trasformazione urbanistica. In Italia la quota di oneri di urbanizzazione sul valore del costruito è, infatti, colpevolmente limitata; essa risulta, ad esempio, nell'ordine del 5-8% a Milano e del 3-5% a Roma (contro un tasso di profittabilità del privato che varia tra il 75 e il 245%). In Germania l'amministrazione pubblica ottiene da quattro a sei volte di più.

Le politiche in atto in Europa. – La questione della regolamentazione degli usi del suolo, a lungo e colpevolmente sottovalutata in Italia, ha acquisito un

(10) Secondo dati CRESME in Italia il comparto immobiliare costituisce il 60% della ricchezza delle famiglie.

peso crescente nell'agenda territoriale dell'Unione Europea. Benché non sia riuscita a promuovere una direttiva vincolante in materia ⁽¹¹⁾, la Commissione ha emesso alcune comunicazioni ⁽¹²⁾ che hanno avuto il merito di stimolare il dibattito istituzionale e favorire l'avvio di diversi progetti di ricerca comunitari sul tema (Salata, 2013). In particolare con la COM 2011/571 viene proposto il traguardo di «zero ettari» di suolo occupato entro il 2050, mentre con la COM 2012/46 la Commissione da un lato fa il punto sull'attuazione della *Soil Thematic Strategy* del 2006 e, dall'altro, definisce quali pilastri della strategia quattro tematiche: sensibilizzazione, ricerca, integrazione, legislazione ⁽¹³⁾.

Sempre nel 2012, è stato approvato un documento generale di indirizzo (CE, 2012). Tale documento tenta di guidare l'azione degli Stati membri verso tre specifici obiettivi, gerarchicamente organizzati e attuabili in modo «sequenziale»: la limitazione, la mitigazione e la compensazione. Per il primo obiettivo, le possibili strategie sono: incentivare il riuso di aree dismesse (e tassare le seconde case), migliorare la qualità di vita nei grandi centri urbani, rafforzare il trasporto pubblico (e limitare l'uso di auto private), proteggere i suoli agricoli periurbani di qualità, sviluppare una gestione integrata degli stabili adibiti a uffici, co-pianificare lo sviluppo di aree commerciali, sensibilizzare amministratori e comunità locali sul problema del consumo di suolo, incentivare una gestione sostenibile del territorio specie nei piccoli Comuni, usare programmi di calcolo dei costi per stabilire il potenziale di sviluppo urbano interno e garantire la trasparenza dei nuovi progetti.

Laddove la limitazione non risultasse praticabile, andrebbero incentivate misure di mitigazione tese a ridurre gli impatti dell'artificializzazione, come ad esempio l'utilizzo di materiali permeabili alternativi al cemento o l'asfalto, lo sviluppo di infrastrutture verdi e di sistemi naturali di depurazione delle acque.

Qualora, infine, le prime due opzioni strategiche non fossero sufficienti, potrebbero essere integrate da meccanismi di compensazione. Le vie indicate dalla Commissione per compensare la perdita di suolo (e delle sue funzioni) sono sostanzialmente: il riutilizzo del terreno arabile scavato, il recupero di suolo attraverso la de-permeabilizzazione di altre aree, lo sviluppo di un sistema di *eco-account* o scambio di certificati di sviluppo e l'introduzione di una tassazione sull'impermeabilizzazione da usare per la protezione del terreno o per altri scopi ambientali.

(11) La direttiva-quadro proposta nel 2006 nell'ambito della *Soil Thematic Strategy* (CE, 2006) è naufragata durante il Consiglio Europeo dell'Ambiente del marzo 2010, a causa di un blocco minoritario di paesi, poco propensi a concedere la loro sovranità nazionale in materia di regolazione degli usi del suolo.

(12) Si tratta delle seguenti comunicazioni: COM 2002/179, COM 2006/231, COM 2006/232, COM 2011/244, COM 2011/571, COM 2012/46.

(13) Il tema della regolamentazione normativa è posto, in senso ordinale, all'ultimo dei quattro punti, quasi a sottolineare l'importanza prioritaria della sensibilizzazione e della ricerca quali precondizioni fondamentali a che la legislazione possa essere efficace.

Molte delle misure identificate dalla Commissione per contrastare il consumo di suolo sono state già da tempo sperimentate in ambito nazionale da diversi paesi. Tra le esperienze maturate in Europa quella britannica è la più antica e consolidata, essendo la Gran Bretagna il paese che per primo ha dovuto affrontare le problematiche connesse alla diffusione urbana. Risale agli anni Trenta del secolo scorso ⁽¹⁴⁾ l'idea di contenere la crescita delle città attraverso la progettazione di barriere fisiche (cinture verdi assolutamente inedificabili) negli spazi di frangia, poi regolamentata con il *Town and Country Planning Act* del 1947, che ancora oggi è al centro del diritto fondiario inglese e ha favorito la realizzazione di ben 14 *green belts*, attorno alle principali città (Londra, Manchester, Oxford, Cambridge, York ecc.) e, in alcuni casi, a intere contee ⁽¹⁵⁾. Un altro importante provvedimento legislativo introdotto più di recente in materia di consumo di suolo è il *Planning and Compulsory Purchase Act* (approvato nel 2004) che, oltre a fissare un limite normativo alla densità delle abitazioni (almeno 30 alloggi per ettaro), prescrive l'obbligo di realizzare almeno il 60% del nuovo edificato in aree già urbanizzate (con un'applicazione retroattiva della norma ai piani già approvati) e sancisce il principio secondo cui le aree agricole, sia quelle utilizzate sia quelle abbandonate, debbano essere sempre tutelate indipendentemente dalla loro rendita ⁽¹⁶⁾.

Ma questa legislazione è stata non poche volte messa in discussione. Infatti, negli anni, alcuni governi hanno tentato di rivedere l'impianto legislativo e aperto alla possibilità, talvolta riuscendovi, di costruire case su terreni prima considerati inviolabili, in nome della modernità o con l'alibi di dover affrontare le carenze abitative (Hasting, 2006; Jones, 2007; Weaver, 2007).

L'esperienza inglese non è tuttavia l'unica a cui guardare. La Germania ha intrapreso sin dagli anni Ottanta una fervente attività legislativa per regolamentare gli usi del suolo, tanto che si può parlare di un vero e proprio «modello tedesco» orientato verso un approccio più strettamente regolativo rispetto a quello inglese, che guarda anche al disegno morfologico della città. Alla *Strategia di tutela dei suoli* del 1985, che riconosceva per la prima volta la necessità di contrastare l'e-

(14) Già alla fine del XIX secolo, il movimento denominato *Garden City* sosteneva l'esigenza di dare vita ad ambienti insediativi più compatti ma al tempo stesso dotati di ampi spazi verdi. La città-giardino proposta da Howard viene, infatti, immaginata come una combinazione degli elementi caratteristici della città e della campagna, ovvero un insediamento autocontenuto con una popolazione limitata, posto all'interno di uno spazio rurale. Nei primi del Novecento vedono la luce le prime città-giardino e a distanza di qualche anno, nel 1935, questa stessa scuola di pensiero lancia la proposta di una *green belt* da realizzare attorno alla *Greater London*.

(15) Il ruolo di *urban containment* assegnato alle cinture verdi è stato recentemente confermato e rafforzato dalla *Planning Policy Guidance Note 2 Green Belts* (approvata nel 2001), che assegna a queste aree, oltre alla funzione agricola, gli usi legati al tempo libero e allo sport.

(16) Già la *Planning Policy Guidance Note 3 Housing* del 2000 imponeva l'obiettivo di reperire almeno il 60% dello spazio necessario allo sviluppo all'interno di *brownfield sites*, ossia aree già urbanizzate (Schirru, 2012). Venivano, inoltre, fissati nuovi criteri insediativi subordinati all'impatto ambientale, alla capacità residua delle aree urbane, alla raggiungibilità del posto di lavoro e dei servizi a piedi o con mezzi pubblici.

spansione dell'urbanizzato in aree rurali, ha fatto seguito nel 1998 l'istituzione, da parte dell'allora ministro per l'Ambiente Angela Merkel, dell'«Osservatorio nazionale sul consumo di suolo» con l'obiettivo dichiarato di portare entro il 2020 il consumo di suolo da 130 ettari al giorno (registrati nel 2000) a 30 ettari al giorno. L'obiettivo dei 30 ettari, fatto proprio dai successivi governi, è stato inserito nel 2002 nella «Strategia nazionale per uno sviluppo sostenibile», poi recepita e variamente declinata nei dispositivi fissati nei programmi di sviluppo dei singoli *Länder* (17).

Nel 2009 la Commissione Suolo istituita presso l'Ufficio Federale per l'Ambiente ha redatto una *road map* che fissa un nuovo traguardo di zero ettari al giorno da raggiungere entro il 2050 e individua una serie variegata di strumenti, di natura sia regolativa (ad esempio la perequazione) sia fiscale (tassazione differenziale, sistemi di incentivi e disincentivi). Tra le proposte più innovative è l'introduzione di un sistema di compravendita di «certificati di superficie» tra i Comuni, analogamente a quanto avviene nel settore energetico e nell'industria con lo scambio di certificati di emissione di CO₂. La proposta si è concretizzata con l'avvio di un progetto-pilota che prevede che a ciascuna municipalità venga assegnata, sotto forma di certificato di superficie, una certa quantità di aree edificabili esterne al tessuto urbanizzato. Se la quota assegnata non viene utilizzata, il Comune può venderla (tutta o in parte) ad altri.

Degna di nota è anche l'azione intrapresa in Francia, dove dalla fine degli anni Novanta sono state introdotte importanti innovazioni legislative in materia di pianificazione urbanistica e territoriale e di riordino amministrativo (18). In particolare, la legge *SRU*, del 2000, assegna un ruolo centrale alla pianificazione di area vasta, ritenuta la scala più adatta per perseguire strategie di sviluppo sostenibile e di contenimento dello *sprawl*. Cosicché, gli *Schémas de la cohérence territoriale* (SCOT), realizzati da associazioni di Comuni, sono più dirigisti e prescrittivi dei precedenti piani di inquadramento d'area vasta (gli opzionali «schemi direttori»), rafforzati da un recente mandato democratico (19). Difatti, oltre a

(17) Interessante è, ad esempio, l'ecoconto introdotto nel 2003 in Baviera, una misura di compensazione ecologica che può essere paragonata a un conto bancario che ogni Comune apre generando un deposito di eco-crediti (aree disponibili e strategiche per l'assetto ecologico locale), dal quale è possibile riscuotere dei crediti virtuali con cui controbilanciare i danni causati all'ambiente naturale attraverso una trasformazione territoriale. Ogni operazione di compensazione (come ad esempio rinaturalizzazione di corsi d'acqua, riforestazioni e imboschimenti, pratiche culturali sostenibili) deve permettere di passare a una qualità ecologica più elevata rispetto a quella di partenza.

(18) Ci si riferisce alla «legge Voynet» del 1999 per l'assetto e lo sviluppo sostenibile del territorio; alla «legge Chevènement», sempre del 1999, per il rafforzamento e la semplificazione della cooperazione intercomunale; alla legge 1208/2000 «Gayssot-Besson», conosciuta come «legge SRU» (*Solidarité et Renouveau Urbain*) e alla più recente *Loi de réforme des collectivités territoriales* 1563/2010.

(19) Nel 2010 la *Loi de réforme des collectivités territoriales* ha introdotto le elezioni di governi intercomunali, al fine di ottenere una maggiore legittimazione di questi enti, ma anche un controllo sociale delle scelte che spesso, come nel caso di Lione, tendono a tutelare vaste aree nell'intorno di centri di grande pregio, ma generano il rischio di gravare soprattutto sulle classi sociali più deboli (Ferlandino, 2013).

perimetrare in modo insindacabile gli spazi naturali e urbanizzati sottoposti a tutela, gli SCOT fissano il principio della «*extension limitée de l'urbanisation*» secondo cui, in assenza di SCOT approvato, ai Comuni non è consentito urbanizzare nuovi territori o realizzare grandi superfici commerciali ⁽²⁰⁾, e le nuove urbanizzazioni devono essere sempre subordinate al livello di dotazione di trasporti pubblici e allo sfruttamento preventivo dei suoli disponibili nelle aree già urbanizzate. È stato, infine, introdotto un criterio di compensazione intercomunale, che prevede che le entrate derivanti dalle trasformazioni territoriali siano ripartite anche fra i Comuni che non hanno visto crescere le urbanizzazioni sul loro territorio. In questo modo oltre a ottenere un più razionale sviluppo dell'edificato all'interno dell'area vasta, si potrebbe riuscire a ridurre la tradizionale propensione al consumo di suolo da parte dei singoli Comuni per il reperimento di risorse finanziarie.

In Italia, i temi della dispersione insediativa e del consumo di suolo sono rimasti a lungo racchiusi in ambito accademico. Solo di recente è stata riconosciuta l'esigenza di sviluppare attorno a tali tematiche una discussione politico-istituzionale. Tale interesse, sollecitato dall'allarme sul *soil sealing* lanciato dalla Commissione Europea, nonché da una maggiore sensibilità pubblica verso l'uso sostenibile del territorio, ha prodotto un proliferare di iniziative sul fronte legislativo.

Il primo tentativo, in tempi recenti, di legiferare in materia è stato quello a firma dell'ex ministro delle Politiche Agricole, Mario Catania, approvato dal governo nel 2012, ma non approdato alla discussione parlamentare (pur avendo superato la fase istruttoria della Conferenza Stato-Regioni), a causa dello scioglimento anticipato delle Camere. Nel ddl «Salva suolo», oggi proposta di legge ⁽²¹⁾, gli obiettivi di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo vengono perseguiti attraverso i seguenti punti: l'assegnazione di *status* di «terreno agricolo» per tutti i terreni che, sulla base degli strumenti urbanistici in vigore, hanno destinazione agricola, indipendentemente dal fatto che vengano utilizzati a questo scopo; l'introduzione di un quantitativo massimo di terreni agricoli edificabili stabilito a livello nazionale; il divieto di cambiare la destinazione d'uso dei terreni agricoli che hanno usufruito di aiuti di Stato o di aiuti comunitari; l'abrogazione della norma che consente che i contributi per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria siano destinati alla copertura delle spese correnti da parte dell'ente locale. Alla proposta di legge Catania se ne sono aggiunte altre e attualmente le proposte depositate sono 19: 12 alla Camera e 6 al

(20) Tale principio, che nella legge *SRU* si applicava a tutti i Comuni posti a non più di 15 km dalla periferia di un'agglomerazione di 15.000 abitanti, è stato reso più flessibile da un'iniziativa del governo Raffarin che, con un emendamento introdotto nella legge *Urbanisme et habitat* del 2 luglio 2003, ha innalzato la soglia demografica di riferimento a 50.000 abitanti.

(21) Lo stesso Catania, non più ministro, lo ha riproposto alla Camera, da deputato nella nuova legislatura, nel maggio del 2013, depositandolo come *Proposta di legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*, n. 948.

Senato ⁽²²⁾. Ma questi disegni di legge, pur testimoniando l'interesse crescente verso il tema, sembrano poco attenti ai rapporti tra competenze legislative (in particolare tra le competenze statali e regionali) e appaiono soluzioni solo parziali rispetto alla complessità del problema trattato.

Il principio del contenimento del suolo è stato nondimeno introdotto dalla legge 10/2013, *Norme per lo sviluppo degli spazi verdi*, che «ai fini del risparmio del suolo e della salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate» concede ai Comuni di prevedere «misure di vantaggio volte a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti» e di individuare «opportuni strumenti e interventi per la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale o forestale non urbanizzato di competenza dell'amministrazione comunale» ⁽²³⁾.

Contrastare il consumo di suolo. – Insieme con l'iniziativa politica in atto, in Italia risulterebbe utile disciplinare la *vexata quaestio* dei diritti edificatori acquisiti, ovvero la possibilità per i Comuni di rivedere le previsioni sovradimensionate ereditate dai vecchi piani regolatori generali (i cosiddetti residui di piano) ⁽²⁴⁾. Allo stesso modo, sarebbe importante dare piena attuazione all'articolo 42 della nostra Costituzione, in materia di espropri per motivi d'interesse generale, per far sì che molti vuoti urbani possano essere riutilizzati ⁽²⁵⁾. Invece, la recente proposta di legge presentata dal ministro Lupi, *Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana* ⁽²⁶⁾, solleva grandi preoccupazioni in quanto sancisce che nel governo del territorio è «assicurato il riconosci-

(22) Nel luglio del 2014 ben 19 dispositivi o norme per il contenimento del consumo di suolo risultavano in corso d'esame dell'8ª Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici) o non ancora assegnate all'esame della stessa (*senato.it*).

(23) Le modalità di attuazione della norma sono definite dal governo, d'intesa con la Conferenza unificata, mentre i Comuni e le Province, in base a sistemi di contabilità ambientale da definire previa intesa con le Regioni, «danno annualmente conto, nei rispettivi siti internet, del contenimento o della riduzione delle aree urbanizzate e dell'acquisizione e sistemazione delle aree destinate a verde pubblico dalla strumentazione urbanistica vigente».

(24) La questione è stata recentemente rimessa in discussione da alcuni atti giurisprudenziali. In particolare, la sentenza del Consiglio di Stato 6656/2012 ha riconosciuto a un Comune salentino il diritto di destinare a verde urbano una zona che i precedenti strumenti di pianificazione destinavano ad area d'espansione, riconoscendo, dunque, che non esiste un diritto edificatorio acquisito su suoli non ancora edificati, che possa condizionare l'azione pianificatoria.

(25) In questa direzione vanno due delibere approvate dal Comune di Napoli, che prevedono il riutilizzo a fini sociali di beni abbandonati. Queste delibere sono destinate ad aprire un solco nella pratica amministrativa stabilendo che una volta decaduta la funzione sociale di un bene, questo debba ritornare nella disponibilità della Comunità. Tale principio è, inoltre, perfettamente coerente con l'articolo 42 della Costituzione, così come viene sostenuto da Paolo Maddalena, vicepresidente emerito della Corte Costituzionale (Maddalena, 2014).

(26) Tale legge, presentata dai proponenti come una nuova legge urbanistica, stabilisce principi generali in diverse materie, tra le quali anche il consumo di suolo, principi che Regioni e Comuni dovranno tradurre nella loro azione amministrativa (*mit.gov.it*).

mento e la garanzia della proprietà privata», in aperto conflitto con il dettato costituzionale (Baioni, 2014).

A ogni modo, in attesa di un quadro legislativo nazionale più chiaro, possiamo rilevare come alcune Regioni si siano già attivate nella lotta al consumo di suolo (27). Ad esempio la Toscana ha introdotto, con la legge urbanistica regionale 1/2005, il principio del contenimento del suolo e ha avviato dal 2011 il monitoraggio delle destinazioni d'uso del suolo previste negli strumenti urbanistici comunali. Successivamente con una nuova legge regionale (2013), viene stabilito che l'occupazione di nuovo suolo a fini insediativi o infrastrutturali possa avvenire esclusivamente all'interno del territorio urbanizzato (perimetrato dai comuni), mentre nelle aree esterne all'urbanizzato sono consentite solo trasformazioni per destinazioni produttive, infrastrutturali e commerciali (grande distribuzione).

L'avvio di politiche a scala nazionale e regionale in tema di contenimento del suolo rischia, tuttavia, di non produrre risultati apprezzabili se non accompagnato da adeguate politiche territoriali e urbanistiche a livello locale. Appare, nondimeno, essenziale un cambio di rotta nelle esperienze e nelle modalità di pianificazione e governo del territorio italiano (28).

Senza dubbio la scala di area vasta sarebbe la più indicata per perseguire efficacemente strategie di risparmio del suolo, ma, come è noto, questo livello geografico non ha mai avuto vera centralità nella programmazione. In Italia, invece, la pianificazione territoriale ha, per troppo tempo, oscillato tra lo spazio delle Regioni e quello delle Province, senza trovare mai una strutturazione organica. Infatti, sebbene già nella *Legge urbanistica nazionale* 1150 del 1942 il legislatore avesse individuato nel «piano territoriale di coordinamento» lo strumento in grado di coordinare l'attività urbanistica dei singoli Comuni, esso trova piena attuazione solo con la legge 142 del 1990. Ma, a distanza di pochi anni, con la legge 56 del 2014 (nella quale sono definite le modifiche territoriali di province e città metropolitane), gli organi provinciali sono nuovamente svuotati di funzioni e viene cancellato, per tali enti, il suffragio universale (29).

Così, mentre in Francia vengono create le SCOT e introdotte le elezioni di governi intercomunali, in Italia nello stesso momento si va nella direzione opposta. Risulta quindi quanto mai attuale la nota proposta di riordino territoriale portata avanti dalla Società Geografica Italiana, che prospetta la creazione di nuovi am-

(27) Altre Regioni si muovono in direzione diametralmente opposta, come la Campania che riapre i termini per le richieste giacenti di sanatoria edilizia effettuate tra il 1985 e il 1994.

(28) Secondo Perrone e Gorelli (2012) bisogna cercare nuovi paradigmi verso cui tecnica (*spatial planning*) e politica (governo del territorio o *spatial governance*) devono tendere, recuperando ognuna il proprio ruolo.

(29) Va nondimeno rilevato che dal 2015 saranno operative le dieci Città metropolitane previste dalla legge 135 del 2012, mentre proseguirà con ogni probabilità il percorso di abolizione delle Province. Pertanto, rimarrà viva la problematica della pianificazione d'area vasta, la quale verrà probabilmente affidata alle Regioni, che a loro volta perderanno competenze. Nel disegno del legislatore si profila un rapporto tra Stato centrale e unioni di comuni (ancora organi di secondo grado), con le Regioni quali enti intermedi di programmazione.

biti territoriali (in sostituzione di Regioni e Province), i quali avrebbero anche la dimensione ottimale per attuare politiche di contrasto al consumo di suolo.

Oggi, comunque, sono ancora i Comuni a decidere in ultima istanza sugli usi del proprio territorio e ciò determina pesanti conseguenze sul consumo del suolo: soprattutto i Comuni di più piccola dimensione sono interlocutori troppo deboli di fronte ai soggetti attuatori degli interventi edilizi.

In definitiva, le modalità operative messe in campo a scala locale (provinciale e comunale) per governare il consumo di suolo sono riconducibili a tre prevalenti approcci. Il primo, di tipo regolativo, è teso a inserire nel piano una netta distinzione tra aree edificabili e aree in cui è vietata l'edificabilità (le *no development areas*); il secondo, ispirato al modello inglese, punta a un controllo fisico delle variazioni di suolo, attraverso il disegno puntuale delle aree urbanizzate e degli spazi verdi o aperti. Il terzo approccio, infine, utilizza la leva fiscale per disincentivare attraverso una tassazione di scopo le trasformazioni dei suoli liberi e, viceversa, incentivare il riuso delle aree dismesse o sottoutilizzate.

Non è possibile in questa sede passare in rassegna, entro ciascuno di questi approcci, tutte le misure e i dispositivi concretamente spendibili a scala locale, né affrontare in modo esaustivo le problematiche connesse alle politiche di *land use*. Ci si limita, quindi, a porre brevemente l'attenzione su alcune questioni.

Una prima questione riguarda l'assoluta necessità di una contabilizzazione del fenomeno. È evidente che un quadro informativo completo delle aree agricole e naturali (interne ed esterne al tessuto urbano), così come delle aree dismesse o sottoutilizzate, potrebbe orientare le scelte programmatiche delle amministrazioni locali ed essere utilizzato nell'ambito dei meccanismi di tassazione, incentivazione e/o compensazione attivabili a scala locale per frenare il consumo di suolo. Non è un caso, infatti, che le più interessanti iniziative civiche avviate in Italia nell'ultimo periodo pongano questo aspetto al centro della propria azione ⁽³⁰⁾. Allo stesso tempo, però, è facilmente comprensibile la difficoltà di arrivare a una misurazione accurata e dettagliata del fenomeno in esame su tutto il territorio nazionale.

Una seconda questione riguarda la redistribuzione sociale della rendita fondiaria. Come sostenuto oramai da più parti, la rendita va adeguatamente tassata. In primo luogo perché una parte rilevante della rendita «deriva dalla presenza di

(30) Due iniziative civiche, in particolare, hanno significativamente contribuito ad aumentare il livello di consapevolezza collettiva verso il tema. La prima iniziativa, lanciata nel 2012 dal Forum dei movimenti per la terra e il paesaggio «Salviamo il Paesaggio», ancora oggi porta avanti una omonima campagna, attraverso la quale si chiede a tutti i Comuni italiani di rendere pubblico il numero di abitazioni ed edifici produttivi non utilizzati, abbandonati o sfitti. La seconda iniziativa riguarda, invece, la campagna «Riutilizziamo l'Italia» promossa dal WWF e finalizzata a realizzare un censimento delle aree dismesse, suscettibili di trasformazione. L'idea chiave è centrata sul coinvolgimento delle Comunità locali, invitate a identificare i siti e a suggerire possibili strategie di riuso. Alla fine sono state raccolte 575 schede di segnalazione di siti dismessi provenienti da tutta Italia con proposte e progetti di riuso sociale e ambientale, in gran parte redatte da gruppi di cittadini e associazioni già attive sul territorio.

beni pubblici: strade, parchi, stazioni, aeroporti, reti di mobilità e di comunicazione, servizi; tutti elementi che implicano una spesa pubblica, nazionale o locale, in conto capitale (investimenti) o in conto corrente (spese di gestione e di manutenzione)» (Camagni, 2013, p. 127). In secondo luogo perché le risorse derivanti dalla tassazione possono essere utilmente impiegate per la produzione di nuovi beni pubblici, nuove infrastrutture, nuovi servizi, in grado di attivare «un grande circolo virtuoso a carattere cumulativo»⁽³¹⁾.

Un'importante questione, inoltre, riguarda la necessità di integrare le politiche di *land use* nel più ampio quadro delle politiche urbane, agricole, infrastrutturali e ambientali del nostro paese. Prevenire, ad esempio, una crescita incontrastata dello spazio urbano significa anche stabilire quale valore (economico, ambientale, paesaggistico e culturale) vada attribuito all'agricoltura o alle aree naturali. Rispetto al suolo urbanizzato che avanza, quello agricolo finisce molto spesso col divenire «una parentesi periurbana che riempie solo dei vuoti residuali» (Erba, Agostini e Di Marino, 2010), sottoposta a tutte le conseguenze negative dell'urbanizzazione (inquinamento, sovrapposizione delle reti di mobilità, degrado urbano ecc.). Invece, in uno scenario mondiale caratterizzato da una crescente insicurezza alimentare (e idrica) dovrebbe essere fatta una accurata riflessione sulla tutela e valorizzazione delle aree agricole e del comparto agroalimentare (che, per inciso, rappresenta ancora oggi il secondo comparto per entità del valore aggiunto in Italia)⁽³²⁾.

Allo stesso tempo se, per un corretto approccio alla limitazione del consumo di suolo, è assolutamente indispensabile salvaguardare «ciò che sta fuori» dello spazio urbanizzato, altrettanto indispensabile è riqualificare ciò «che sta dentro» la città (Arcidiacono, Pareglio e Salata, 2012, p. 284): il patrimonio edilizio esistente, i *brownfields*, gli spazi di pubblico interesse. Ciò richiede un approccio integrato all'edilizia urbana che tenga conto degli aspetti economici, sociali, culturali e ambientali dello sviluppo della città. D'altronde, l'Unione Europea, con l'approvazione del *VII Programma di azione ambientale*, ha riconosciuto l'esigenza tenere in considerazione gli impatti diretti e indiretti che le politiche europee generano sull'uso del territorio.

(31) Interessante a tal proposito risulta l'esperienza della Confederazione Elvetica che ha recentemente approvato una legge federale (*Revisione della Legge sulla Pianificazione del Territorio*, 2014) che consente a ogni Cantone di tassare con un'imposta dal 30 al 50% il plusvalore immobiliare che una decisione di piano può generare «senza che il proprietario abbia fatto sforzo alcuno». I proventi derivanti dalla tassazione sono immessi in un fondo comunale da destinare a due principali fini: compensare i proprietari di aree per le quali il piano vigente cancella un'edificabilità assegnata in precedenza (i famigerati diritti acquisiti) o realizzare spazi di pubblica utilità, come piazze o parchi.

(32) La centralità a scala globale del problema dell'insicurezza alimentare, che investe circa un miliardo di persone dell'intero pianeta, viene tra l'altro evidenziata dalla scelta del tema per l'Expo Milano 2015: *Feeding the Planet, Energy for Life*. Ci si aspetta che, già in questo contesto, le problematiche trattate possano essere tradotte in progetti operativi e *best practices* a livello internazionale.

Appare, infine, assolutamente evidente che tanto le modalità di governo e indirizzo quanto gli strumenti e i dispositivi utilizzati devono basarsi su un esplicito progetto territoriale che assuma con convinzione il territorio come bene comune, che abbia nella protezione del paesaggio il proprio *habitus* civile, in difesa di quei «germi del disordine insiti nella crescita urbana e suburbana» (Gottmann, 1995), e che si fondi sulla ricerca di un equilibrio duraturo tra la disponibilità di risorse ambientali fondamentali come il suolo, l'aria, l'acqua, o il paesaggio e la domanda di utilizzazione delle stesse, in una prospettiva di crescita sostenibile.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ANCE, *Rapporto 2012 sulla presenza delle imprese di costruzione italiane nel mondo*, Roma, 2012.
- ARCIDIACONO A., S. PAREGLIO e S. SALATA, *La limitazione del consumo di suolo alla scala comunale, 04.1, Orientamenti esistenti di limitazione del consumo di suolo*, in A. ARCIDIACONO e D. DI SIMINE (a cura di), *Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo - Rapporto 2012*, Roma, INU Edizioni, 2012, pp. 283-288.
- ARCIDIACONO A. e F. OLIVA, *Proposte in corso per la limitazione del consumo di suolo alla scala nazionale*, contributo al «Convegno CRCS *La misurazione del consumo di suolo alla scala nazionale*» (Politecnico di Milano, 26.IX.2013), 2013.
- AUDIRAC I., A.H. SHERMYEN e M.T. SMITH, *Ideal Urban Form and Visions of the Good Life. Florida's Growth Management Dilemma*, in «Journal of the American Planning Association», 1990, 56, 4, pp. 470-482.
- BAIONI M., *Riforma urbanistica: una proposta preoccupante* (www.eddyburg.it; 28 maggio 2014).
- BELLICINI L., *Immobiliare, debito, città: considerazioni sul primo decennio del XXI secolo*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio e Roma, Consiglio Italiano per le Scienze Sociali, 2011, pp. 77-115.
- BELLICINI L., *Costruzioni, immobiliare e città tra rendita urbana e rendita di procedura: la difficile innovazione del paese*, in M. LENORI e P. TESTA (a cura di), *La città oltre lo sprawl. Rendita, consumo di suolo e politiche urbane ai tempi della crisi*, Roma, Citalia, 2013, pp. 107-125.
- BENCARDINO M. e I. GRECO, *The Paradigm of the Modern City: SMART and SENSEable Cities for Smart, Inclusive and Sustainable Growth*, in B. MURGANTE e altri (a cura di), *Computational Science and Its Applications – ICCSA 2014*, Cham, Springer International Publishing Switzerland, 2014.
- BENCARDINO M. e G. IOVINO, *Analysing and Managing Urban Sprawl and Land Take*, Salerno, CELPE RePEc, 2014, pp. 1-52 («Discussion Papers», 131).
- VAN DER BERGH L. e altri, *Urban Europe. A Study of Growth and Decline*, Oxford, Pergamon, 1982.
- BONORA P. (a cura di), *Atlante del consumo di suolo. Per un progetto di città metropolitana. Il caso Bologna*, Bologna, Baskerville, 2013.

- BRUECKNER J.K. e D. FANSLER, *The Economics of Urban Sprawl: Theory and Evidence on the Special Size of the City*, in «The Review of Economics and Statistics», 1983, 3, pp. 479-482.
- CAMAGNI R., *La rendita urbana e la ricapitalizzazione delle città*, in M. LEONORI e P. TESTA (a cura di), *La città oltre lo sprawl. Rendita, consumo di suolo e politiche urbane ai tempi della crisi*, Roma, Edizioni Solaris, 2013, pp. 126-136 (www.italianieuropei.it/it/pubblicazioni/item/download/56.html).
- CAMAGNI R., M.C. GIBELLI e P. RIGAMONTI, *I costi collettivi della città dispersa*, Firenze, Alinea, 2002.
- CAMAGNI R. e D. MODIGLIANI, *La rendita fondiaria/immobiliare a Roma: 6 studi di caso*, contributo al XXVIII Congresso INU, «Città come motore di sviluppo del Paese (Salerno, 24-26 ottobre 2013)», 2013 (<http://www.greenreport.it/wp-content/uploads/2013/10/Ricerca-rendita-Inu-Lazio.pptx>).
- CE-COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Verso una strategia tematica per la protezione del suolo*, Bruxelles, COM 2002/179.
- CE-COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Strategia tematica sull'ambiente urbano*, Bruxelles, COM 2005/718.
- CE-COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE*, Bruxelles, COM 2006/232.
- CE-COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia tematica per la protezione del suolo*, Bruxelles, COM 2006/231
- CE-COMMISSIONE EUROPEA, *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, Bruxelles, COM 2011/571.
- CE-COMMISSIONE EUROPEA, *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, 2012.
- CHABOT G. e J. BEAUJEU-GARNIER, *Traité de géographie urbaine*, Parigi, Armand Colin, 1963 (trad. it. *Trattato di Geografia Urbana*, Marsilio, Venezia, 1976).
- CHIN N., *Unearthing the Roots of Urban Sprawl: A Critical Analysis of Form, Function and Methodology*, Londra, University College, Centre for Advanced Spatial Analysis, 2002.
- CHOAY F., *La città. Utopie e realtà*, Torino, Einaudi, 1973.
- CIORRA P., *La fine delle periferie. Nascita e morte della periferia moderna*, 2010 (http://www.treccani.it/enciclopedia/la-fine-delle-periferie_%28XXI-Secolo%29/).
- COUCH C., G. PETSCHER-HELD e L. LEONTIDOU, *Urban Sprawl in Europe: Landscapes, Land-use Change and Policy*, Oxford, Blackwell, 2007.
- CRESME, FONDAZIONE HOUSING SOCIALE, *Il mercato delle costruzioni 2012. XIX Rapporto congiunturale e previsionale*, Roma, 2011.
- DALL'OLIO N., *Le cause del consumo di suolo*, in C. GARDI, N. DALL'OLIO e S. SALATA, *L'insostenibile consumo di suolo*, Monfalcone, Edicom Edizioni, 2013, pp. 71-90.
- DEMATTEIS G. e P. BONAVERO (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- DICKINSON R.E., *City Region and Regionalism. A Geographical Contribution to Human Ecology*, Londra, The University of North Carolina Press, 1947.

- EEA, *Urban Sprawl in Europe. The Ignored Challenge*, Copenhagen, 2006 (a).
- EEA, *Urban Sprawl in Europe. The Ignored Challenge*, EEA Report No 10/2006, Copenhagen, 2006 (b) (www.eea.europa.eu/.../eea_report_10_2006.pdf).
- ERBA V., S. AGOSTINI e M. DI MARINO, *Guida alla pianificazione territoriale sostenibile*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2010.
- ESPON, *ESPON 1.4.1. The Role of Small and Medium-Sized Towns. Final Report*, Vienna, Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning, 2006 (http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2006Projects/Menu_StudiesScientificSupportProjects).
- EWING R., *Causes, Characteristics, and Effects of Sprawl: A Literature Review*, in «Environmental and Urban Issues», 1994, 21, 2, pp. 1-15.
- FERLAINO F., *Il consumo di suolo: misure, relazioni, processi*, contributo alla XXXIV Conferenza Scientifica annuale AISRe, *Crescita economica e reti regionali: nuove industrie e sostenibilità* (Palermo, 2-3 settembre 2013), 2013 ([www.aisre.it/images/old_papers/ferlaino\(1\).pdf](http://www.aisre.it/images/old_papers/ferlaino(1).pdf)).
- GALLUZZO F., *La cartografia geologica delle grandi aree urbane italiane*, in APAT, *Qualità dell'ambiente urbano. Il Rapporto APAT*, Roma, APAT, 2005, pp. 669-688.
- GALSTER G. e altri, *Wrestling Sprawl on the Ground: Defining and Measuring an Elusive Concept*, in «Housing Policy Debate», 2001, 4, pp. 681-717.
- GIOVANNINI E., *Le problematiche connesse al consumo del suolo*, Audizione alla XIII Commissione Territorio, Ambiente e Beni ambientali del Senato della Repubblica, Roma, 18 gennaio 2012.
- GOTTMANN J., *Megalopolis. Funzioni e relazioni in una pluri-città*, Torino, Einaudi, 1970 (ediz. orig., 1961).
- GOTTMANN J., *Paesaggio teatro vivente*, in C. MUSCARÀ (a cura di), *Piani Parchi Paesaggi*, Roma-Bari, Laterza, 1995.
- HASSE J.E. e R.G. LATHROP, *Land Resource Impact Indicators of Urban Sprawl*, in «Applied Geography», 2003, 23, pp. 159-175.
- HASTINGS M., *Call Me a Nimby, but It's Madness to concrete Vast Tracts of Countryside*, in «The Guardian», 4 luglio 2006 (<http://www.theguardian.com/commentisfree/2006/jul/04/comment.conservatives>).
- HOWARD E., *Garden Cities of To-Morrow*, Londra, Sonnenschein & Co., 1902 (http://ebooks.adelaide.edu.au/h/howard/ebenezer/garden_cities_of_to-morrow/).
- IOMMI S. e D. MARINARI, *Un approccio multicriterio per l'individuazione della gerarchia urbana in Italia e l'elaborazione di territory-specific policies*, contributo alla XXXIV Conferenza Scientifica annuale AISRe, *Crescita economica e reti regionali: nuove industrie e sostenibilità* (Palermo 2-3 settembre 2013), 2013 (http://www.grupposervizioambiente.it/aisre_sito/doc/papers/IommiMarinariGerarchiaUrbana.pdf).
- INDOVINA F. (a cura di), *La città diffusa*, Venezia, DAEST IUAV, 1990.
- ISPRA, *Il consumo di suolo in Italia*, Roma, 2014 (Rapporto 195).
- ISTAT, *Rapporto annuale 2012. La situazione del Paese*, Roma, 2012.
- JONES S., *Threat to surrender Green Belt for Homes*, in «The Guardian», 10 ottobre 2007 (<http://www.theguardian.com/environment/2007/oct/10/greenbelt>).
- KRIER R., *Lo spazio della città*, Milano, Città Studi Edizioni, 1996.
- LOWRY I.S., *Planning for Urban Sprawl*, in TRANSPORTATION RESEARCH BOARD, *Special Report 2020: Looking Ahead, the Year 2020*, Washington, 1988, pp. 275-312.

- MACCHI S., *Adattamento autonomo come causa di crescita del peri-urbano*, contributo al Convegno ISPRA, CRA e Università La Sapienza, *Il consumo di suolo, lo stato, le cause e gli impatti* (Roma, 5 febbraio 2013), 2013 (<http://www.planning4adaptation.eu/Docs/newsInfoMaterial/05-2013/Presentazione%20MACCHI%20Consumo%20Suolo.pdf>).
- MADDALENA P., *Il territorio bene comune degli italiani*, Roma, Donzelli, 2014.
- MARSHALL J.D., *Urban Land Area and Population Growth: A New Scaling Relationship for Metropolitan Expansion*, in «Urban Studies», 2007, 44, 10, pp. 1889-1904.
- MARTINICO F., F.C. NIGRELLI e D. LA ROSA, *Urban Sprawl over Countryside. The Case of the Landscape Protection Plan in Sicily*, contributo al 44th ISOcARP Congress 2008 (Dalian, Cina, 19-23 settembre 2008), 2008 (http://www.isocarp.net/Data/case_studies/1304.pdf).
- MUSCARÀ C., *La geografia dello sviluppo*, Milano, Edizioni di Comunità, 1967.
- NEWMAN P. e J. KENWORTHY, *Sustainability and Cities: Overcoming Automobile Dependence*, Washington, Island Press, 1999.
- NUSSBAUM M. e A. SEN (a cura di), *The Quality of Life*, New York, Oxford University Press, 1993.
- PAREGLIO S., *La limitazione del consumo di suolo alla scala comunale. 4. Integrare il quadro informativo: la qualità dei suoli liberi*, in A. ARCIDIACONO e D. DI SIMINE (a cura di), *Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo - Rapporto 2012*, Roma, INU Edizioni, 2012, pp. 300-302.
- PEISER R., *Density and Urban Sprawl*, in «Land Economics», 1989, 65, 3, pp. 193-294.
- PEISER R., *Decomposing Urban Sprawl*, in «Town Planning Review», 2001, 3, pp. 275-298.
- PERRONE C. e G. GORELLI, *Governo del consumo di territorio. Metodi, strategie, criteri*, Firenze, Firenze University Press, 2012.
- PICCINATO G., V. QUILICI e M. TAFURI, *La città territorio: verso una nuova dimensione*, in «Casabella-Continuità», 1962, 270, pp. 16-25.
- PILERI P., *La frammentazione amministrativa consuma suolo*, contributo al Convegno ISPRA, CRA e Università La Sapienza, *Il consumo di suolo, lo stato, le cause e gli impatti* (Roma, 5 febbraio 2013), 2013 (a) (<http://www.isprambiente.gov.it/files/eventi/2013/convegno-consumo-del-suolo-2013/Pileri.pdf>).
- PILERI P., *Prossima città*, 2013 (b) (<http://www.consigliosocietari.org/articoli/234/prossima-citt-di-paolo-pileri/>).
- POTTER G. (a cura di), *Urbanizing the Developing World*, Worldwatch Institute, 2012. (<http://www.vitalsigns.worldwatch.org/us-trend/urbanizing-developing-world>).
- REAL ESTATE RESEARCH CORPORATION, *The Costs of Sprawl: Detailed cost analysis*, U.S. Government Printing Office, 1974.
- REGIONE LOMBARDIA, *Il consumo di suolo. Quando comincia a mancare la terra sotto i piedi*, in «In breve», 2011, 7 (<http://www.aclicerro.it/Attivita/ricerca%20in%20breve%20R.L..pdf>).
- RONCAYOLO M., *La città. Storia e problemi della dimensione urbana*, Torino, Einaudi, 1988.
- SALATA S., *Soluzioni tecniche, strategie e politiche per la conservazione del suolo*, in C. GARD, N. DALL'OLIO e S. SALATA, *L'insostenibile consumo di suolo*, Monfalcone (Go), Edicom Edizioni, 2013, pp. 109-133.

- SALZANO E., *Fondamenti di urbanistica*, Roma-Bari, Laterza, 1998.
- SAMONÀ G., *L'urbanistica e l'avvenire delle città negli Stati europei*, Bari, Laterza, 1959.
- SAMONÀ G., *Piano urbanistico del Trentino*, Venezia, Marsilio Editore, 1968.
- SEN A., *Commodities and Capabilities*, Oxford, Oxford University Press, 1985.
- SETTIS S., *Paesaggio Costituzione cemento*, Torino, Einaudi, 2010.
- TOCCI G., *Città, politiche e strumenti di governance. La pianificazione strategica in alcune città medie italiane*, Roma, Aracne, 2010.
- TOSCHI U., *La città. Geografia urbana*, Torino, UTET, 1966.
- WEAVER M., *Homes need to be built on Green Belt, Report claims*, in «The Guardian», 15 agosto 2007 (<http://www.theguardian.com/uk/2007/aug/15/communities.immigrationpolicy>).
- WWF Italia, *Riutilizziamo l'Italia*, WWF, 2013 (Report 2013).
- YOUNG M.D. e P. WILMOTT, *Family and Kinship in East London*, Londra, Routledge and Kegan, 1957.

LAND TAKE AND URBAN SPRAWL: DRIVERS AND POLICY ACTIONS OF CONTRAST. – Starting from a reading of the processes of urbanization, the present paper deals with the question of the fundamental drivers of «land take» and attempts to describe and interpret critically the ways in which the phenomenon is structured in Italy. Then, through a reviewing of actions and policies designed and implemented at the European level and the national level, some critical issues considered of particular importance for the containment of urban sprawl and land take are analyzed.

Università degli Studi di Salerno, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

mbencardino@unisa.it

