

LA MISURA GIUSTA

Il valore e il consumo di suolo (M.C. Treu)

L'inflazione urbana e il valore del suolo

1. Il consumo di suolo

La prima indagine sul consumo del suolo viene avviata, con la supervisione di G. Astengo, negli anni '70 quando maturano due convinzioni:

- la presa di coscienza che la carenza di abitazioni convive con la sovra produzione edilizia e con il fenomeno che allora fu chiamato lo spreco edilizio⁽¹⁾;
- la prova che non vero che "Va tutto bene quando va bene l'edilizia?"; il settore edilizio ha certamente una funzione economica e sociale anticongiunturale, tuttavia difficilmente si orienta ad investire le proprie rendite in altri settori⁽²⁾.

Negli stessi anni si impongono obiettivi quali la programmazione del settore edilizio; la separazione tra proprietà del suolo e il diritto di edificazione e l'introduzione dell'equo canone. Sono gli anni delle grandi riforme per la casa, dell'istituzione delle Regioni, dei tentativi di programmazione economica e territoriale, della prima stagione delle leggi urbanistiche regionali, della presa di coscienza dell'importanza dei temi della salute in fabbrica, della tutela dell'ambiente e dell'istituzione dei parchi.

Le grandi attese conseguenti alla stagione delle riforme sono vanificate, da un lato dalla prima grande crisi energetica e da una inflazione a due cifre, dall'altro da una riorganizzazione spaziale della grande impresa fordista e dal comparire dei vuoti urbani e di modelli di produzioni più competitivi in altre regioni. Ma c'è anche una riflessione mancata sulla sconfitta subita in occasione della caduta della proposta Sullo, e poi su una separazione non compiuta tra diritto di proprietà e diritto di edificazione, sulla fine del mercato dell'affitto e sull'ricerca di una modernizzazione della disciplina urbanistica attraverso la flessibilizzazione dei suoi strumenti attuativi⁽³⁾.

Il tema del consumo di suolo si ripropone con una frequenza crescente a partire dalla fine degli anni '90 in occasione della presentazione dell'elaborazione di alcuni piani di area vasta. Si conducono analisi per evidenziare i ruoli del suolo e per sostenere una maggiore congruenza nei rispettivi

utilizzi territoriali con gli studi per i PTCP di Mantova e Cremona fino agli studi per il Piano Territoriale Provinciale di Milano del 2008. Questi studi sono accompagnati da analisi sul consumo di suolo, rilanciate di recente da un osservatorio Inu-Lega Ambiente. Ci sono la presa di posizione della Società Italiana della Scienza del Suolo e la denuncia dell'incendio grigio di Fulco Pratesi sulle pagine del Corriere della Sera del novembre 2000, l'iniziativa del convegno "Il sistema rurale: una sfida per la progettazione" del 2004 e, oggi, il rapporto della Società Geografica Italiana con il Dossier 2009 che contabilizza il consumo di suolo degli ultimi cinquanta anni in 3,5 milioni di Ha.

Due sono i fenomeni che rilanciano le preoccupazioni sul tema.

Da un lato la dimensione del processo di inurbamento che ha coinvolto tutte le grandi aree urbane e che procede indipendentemente dalla crescita economica. E' il fenomeno di *inflazione urbana*⁽⁴⁾ che ha la forma di una *città in espansione*⁽⁵⁾ estesa sui territori di più regioni, preferibilmente lungo i corridoi di mobilità e attorno ad alcuni grandi poli urbani.

Dall'altro, c'è un *processo di concentrazione*⁽⁶⁾ delle coltivazioni agricole in alcune aree e in alcune grandi aziende, accentuato da un intensificazione degli allevamenti, da una crescita delle porzioni di terreno non utilizzate e delle zone dove il bosco tende a diffondersi, ma anche da un impoverimento di molte piccole aziende e dall'invecchiamento dei conduttori di molti fondi.

Alcuni dati possono essere utili a riprova di quanto detto come la denuncia che fa l'osservatorio Inu sul consumo di 10 Ha al giorno nel caso della Regione Lombardia oppure la contrazione della SAU a fronte della maggiore estensione del bosco e soprattutto la concentrazione delle produzioni agricole nel 10% delle aziende e dell'influenza nella produzione di CO2 degli allevamenti. Tuttavia, nonostante i mezzi e le fonti a disposizione, le valutazioni sono spesso sovrastimate o sottostimate: per esempio, per le aree coltivate il dato non può coincidere con tutte le proprietà di ogni azienda e, per le aree urbanizzate, il dato spesso non contiene tutte le infrastrutture o non sottrae tutte le aree verdi. Inoltre la denuncia del consumo di suolo con dati non contestualizzati rischia di emozionare ma altrettanto facilmente di essere rimossa perché astratta rispetto ai diversi contesti.

E' urgente un osservatorio sul consumo/abbandono di suolo che restituisca una informazione sistematica, georeferenziata e ripercorribile per quanto riguarda le modalità di contabilizzazione delle aree.

2. Gli strumenti urbanistici. Com'erano e come sono

L'urbanistica è una disciplina relativamente recente che ha come oggetto la ripartizione degli usi del suolo e la trasformazione delle città, del territorio e del paesaggio. È una disciplina che risponde all'ordinamento delle Autonomie Locali e al rispettivo apparato giuridico e amministrativo. Il sistema delle interpretazioni e degli strumenti urbanistici si è formato in rapporto ad una domanda insediativa crescente attorno a quelle città e in quelle regioni progressivamente interessate dalle diverse fasi dell'industrializzazione e della crescita economica. Si vedano le conoscenze e le tecniche urbanistiche di matrice sanitaria e sociale che da tempo hanno influito sui regolamenti di igiene edilizia e sul tracciamento delle reti tecnologiche e delle infrastrutture per la mobilità delle merci e delle persone e sui parametri minimi degli standard urbanistici per i servizi urbani.

Negli ultimi decenni, mentre a livello legislativo centrale rimane attiva la legge urbanistica n.1150/42 con gli strumenti dello zoning, del dimensionamento e della localizzazione degli insediamenti, a livello nazionale e regionale si pensa di porre rimedio alle difficoltà di governo del territorio con una distinzione tra strumenti di ordine strutturale e strumenti di contenuto operativo e con i criteri della perequazione, degli incentivi e delle compensazioni tra i portatori di interessi privati e pubblici.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, il piano urbanistico diventa strumento di governo del territorio assumendosi attese e competenze anche di altra matrice, come per esempio i documenti della pianificazione strategica di origine aziendale e le metodiche della partecipazione alla formazione delle scelte. Tra la componente strutturale e la strumentazione operativa diventano centrali il quadro conoscitivo e la valutazione delle scelte con la VAS e con la VIA. Tali strumenti sono finalizzati all'approvazione dello strumento strategico di piano e si scontrano con le difficoltà degli Enti Locali a monitorare gli esiti delle scelte attuative.

Mentre con la legge urbanistica del '42 "lo strumento del PRG fondava la sua legittimazione su motivazioni di pubblica utilità e su una concezione garantista della proprietà privata"⁽⁷⁾ oggi si assiste a una estensione del peso e della portata dell'interesse privato, sub specie, in molti casi, di un generico interesse generale come la domanda di grandi centri commerciali, di centri o nuove cittadelle multi servizi e della stessa edilizia convenzionata.

La pubblica amministrazione e l'interesse pubblico urbanistico si devono occupare di un assetto ottimale dell'uso del suolo in cui il privato deve avere uno spazio finché non confligge con l'interesse pubblico più generale tra cui la qualità dell'habitat e la salute. Nel tempo lo spazio del

privato si è dilatato. “Se fino agli anni ’70 era considerato legittimo respingere un’osservazione dettata da esigenze esclusivamente private, oggi con motivazioni di generico ordine sociale come gli incrementi edificatori a compensazione di una percentuale di edilizia convenzionata e/o della difficile congiuntura economica e occupazionale, i soggetti promotori dei grandi interventi di riqualificazione urbana intervengono e propongono operazioni immobiliari che in quanto tali producono urbanistica”⁽⁸⁾.

A questo proposito vengono naturali alcune osservazioni.

La mistica della flessibilità e della semplificazione dello strumento di piano urbanistico ha prodotto una frattura tra pianificazione territoriale e la progettazione dello spazio fisico e questa frattura ha nell’ambiente, nel paesaggio e nel consumo di suolo le sue vittime predestinate.

La questione non è la ricerca di modernizzare la cultura urbanistica quanto piuttosto, parafrasando Morin, è necessario riflettere e lavorare per una cultura urbanistica più adeguata ad affrontare i temi della modernità e di uno sviluppo sostenibile.

L’aggettivo sostenibile ha almeno tre significati. Il primo è economico e finanziario in quanto per tutti i soggetti pubblici e privati ci deve essere un equilibrio durevole tra risorse disponibili e risorse impiegate. Il secondo è sociale e riguarda l’insostenibilità delle disparità troppo grandi tra popoli e ceti. Il terzo è ambientale e richiede un nuovo rapporto tra uomo e natura -da navicella spaziale (9)- e nel nostro caso una nuova alleanza tra città e campagna. In questo senso la crescita zero e la compensazione ecologica preventiva sono obiettivi e strumenti non generalizzabili. Devono essere contestualizzati rispetto alle diverse situazioni come le aree metropolitane e come i molti comuni di dimensione contenuta e di particolare valenza naturalistica. A questo si aggiunge la difficile integrazione nella pianificazione territoriale degli indirizzi paesaggistici e degli strumenti di tutela e di valorizzazione dei beni culturali⁽¹⁰⁾.

3. Una questione aperta. Il valore dello spazio rurale/non costruito

Nell’ambito delle categorie di valore dell’economia ambientale i sistemi territoriali caratterizzati dalla prevalente presenza di coltivazioni, di aree boscate e umide, di una propria rete di infrastrutture e di servizi, possono essere considerati risorse e possedere un valore patrimoniale in quanto possono bilanciare le aree più densamente abitate e contribuire a migliorare la salute fisica e psichica di una società. Anche se i tempi e i modi di funzionamento di tali sistemi possono essere in forte contrasto con quelli imposti dalle dinamiche della stessa economia agroindustriale.

Questo tipo di risorse hanno valori incerti. Variano in funzione delle politiche agrarie, dell'intensità delle stesse coltivazioni del suolo, delle pressioni insediative a partire da quelle ai margini dei centri abitati e nelle aree turistiche e, infine, di quanto una società è disposta a pagare -contenendo i propri consumi e con una maggiore sobrietà di vita- per valorizzare tali beni preservandoli da un eccessivo consumo.

In altri termini manca un mercato convenzionale di questi beni patrimoniali anche se c'è una domanda crescente di qualità che tuttavia rimane prevalentemente individualistica, come se fosse possibile una maggiore qualità per ciascuno anche contro tutti gli altri.

L'individualismo è tale che può mettere in crisi gli stessi processi di accumulazione del nostro modello economico⁽¹¹⁾.

La possibilità di innescare un mercato del bene pubblico "ambiente-produzioni sicure-paesaggio" può avvenire attraverso specifiche politiche che possono essere avviate dalla amministrazione pubblica integrando, con la programmazione, più centri e procedure di spesa ed evidenziando, con la pianificazione di area vasta, le situazioni che nel tempo possono essere valorizzate e quelle che devono essere compensate.

Queste politiche rientrano in due grandi tipologie di famiglie.

Nel primo caso l'amministrazione pubblica acquisisce il bene e l'ammontare richiesto è oggetto di negoziazione e di accordi per gestire lo stesso bene. Rientrano in queste politiche esperienze specifiche come quelle francesi sostenute da Enti per la l'acquisizione di aree da destinare alla produzione agricola e per la valorizzazione delle strutture produttive e sociali. Ma anche alcune esperienze italiane come la perequazione per le aree agricole adottata per esempio, dal comune abruzzese di Montello di Bertona in provincia di Pescara⁽¹²⁾, gli strumenti dei Piani di Cintura Urbana proposti per alcune aree del Parco Agricolo Sud, gli accordi di livello provinciale⁽¹³⁾ sul contenimento dell'uso del suolo agricolo e le recenti iniziative delle aree agricole periurbane a sostegno della multifunzionalità degli spazi agricoli.

Nel secondo caso le politiche sono rivolte più direttamente agli agricoltori. Questi sono incentivati a offrire prodotti ambientali e beni alimentari attraverso promozioni e premi fissati dalla amministrazione pubblica. Lo scopo è quello di aprire una competizione basata sulla qualità dei prodotti tra gli stessi agricoltori. In questo caso i mercati sono quelli degli utenti urbani ma possono diventare anche più ampi se si riesce a favorire un rilancio delle produzioni di qualità attraverso una

maggior formazione degli operatori e una maggior capacità di cooperazione e di contrattazione tra i produttori e le grandi multinazionali del cibo.

In entrambi i casi sono politiche che devono prevedere azioni combinate tra le caratteristiche dei diversi contesti geografici (collinari, di pianura, di costa) e aziendali (dimensione media, età e livello di istruzione dei conduttori in proprietà e in affitto) e le azioni di riforma e di armonizzazione fiscale anche in previsione del trasferimento delle linee di finanziamento europee dal sostegno dei prezzi delle produzioni a quello dei soggetti imprenditoriali/proprietari, che spesso non coincidono con i conduttori.

Le convenienze economiche della tutela dell'ambiente e del paesaggio e di chi opera nelle aree rurali devono essere riconosciute dal mercato. Oggi, anche per gli economisti urbani più avveduti gli spazi liberi, soprattutto se periurbani, rischiano di essere considerati vuoti senza valore. Tale mercato può esistere se si attiveranno politiche pubbliche a sostegno di chi coltiva queste aree e per soddisfare esigenze sentite anche se non manifestate economicamente. Servono progetti che diano continuità e valore alla stessa domanda di beni di ambiente e di prodotti naturali. Si vedano il successo delle iniziative di coltivazioni biologiche e delle politiche per la rinaturalizzazione di aree interessate da particolari fenomeni naturali (cfr. i pascoli magri), per la riqualificazione di aree inquinate e degradate⁽¹⁴⁾ e per la promozione di aree a parco e di offerte agrituristiche di qualità⁽¹⁵⁾.

Ci vuole un impegno nelle due direzioni: un Osservatorio sull'agricoltura con una attenzione particolare su ciò che avviene nelle aree di confine tra l'urbanizzato denso e la campagna urbana e un Osservatorio sul consumo di suolo con verifiche puntuali sugli esiti delle iniziative di perequazione urbanistica e territoriale.

4. Che cosa può fare l'urbanistica e cosa non può fare

Nel contesto descritto il piano urbanistico per avere un'efficacia nei confronti del consumo di suolo e della salvaguardia delle aree agricole deve poter trovare una collocazione in un sistema di pianificazione di area vasta in cui poter accompagnare e coordinare le diverse azioni amministrative e di spesa. Nella dimensione regionale e provinciale si può identificare un quadro di obiettivi e di criteri di trasformazione sostenibili rispetto a cui dimensionare il piano urbanistico di ciascun comune adottando criteri di perequazione urbanistica tra i soggetti proprietari di specifici comparti e politiche di perequazione territoriale secondo un bilancio di equità tra i diversi comuni coinvolti.

In Lombardia, l'attenzione su questi temi è coincisa con l'adozione della nuova legge urbanistica regionale n.12/2005. Questa legge per quanto contraddittoria su molti aspetti, prevede che le Province individuino le aree da destinare alla produzione agricola e concordino con i Comuni i criteri per la loro ultima definizione che rimane di competenza comunale. La zona d'ombra della legge riguarda in questo caso le competenze assegnate alla Provincia e la non introduzione di criteri efficaci per la perequazione/compensazione territoriale.

Il doppio livello della perequazione (urbanistica e territoriale) può mettere a sistema sia contesti regionali caratterizzati da un numero rilevante di comuni con pochi abitanti (la Lombardia ha 1456 comuni, il 94% dei quali con meno di 15000 abitanti) sia altri con un numero minore di comuni tra loro più omogenei come quantità di abitanti ma con una forte differenziazione e rivalità identitaria, (come per esempio quelli di molte nostre Regioni). In particolare consente di valutare una più giusta misura della crescita insediativa e più eque misure di incentivazione e di compensazione anche ecologica avendo presenti i diversi ruoli dei comuni oltre che dei privati e la domanda di infrastrutturazione e di servizi. Allo stesso modo si possono valutare in modo più equo gli effetti di ogni singola operazione e il rispettivo contributo in termini sia di riqualificazione che di consumo di territorio.

Il contenimento dell'uso del suolo e la salvaguardia delle aree agricole deve potersi riferire a una dimensione territoriale che il più delle volte non può coincidere con quella di un singolo comune. A questo proposito è necessario che anche il piano territoriale, di area vasta e/o provinciale, possa trattare con i soggetti privati, soprattutto per i grandi interventi infrastrutturali, a garanzia della sostenibilità di quegli obiettivi strategici che hanno tempi lunghi e che richiedono di essere monitorati sotto più aspetti e in più situazioni correlate.

Quello che gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica non possono garantire sono gli interventi necessari su altri versanti, per esempio quelli relativi alla fiscalità pubblica e quelli di una amministrazione pubblica competente che agevoli con il giusto rigore e in tempi certi gli interventi. La stessa considerazione vale per l'attivazione di una nuova alleanza tra città e campagna e per il riconoscimento delle rispettive opportunità (per esempio, l'accessibilità ai servizi urbani per i cittadini produttori e a prodotti più freschi e sicuri per i cittadini utenti) e criticità (le limitazioni sul tipo di coltivazioni e/o di allevamenti per i cittadini produttori e la presenza di detrattori e di fattori di disagio per i cittadini utenti).

Il tema allora diventa quello di una programmazione di lungo periodo che integri più competenze e che sia di accompagnamento delle azioni di perequazione tra comuni e tra privati e di coordinamento delle politiche di più settori, da quelli agroindustriali a quelli insediativi e infrastrutturali. D'altra parte la sostenibilità come già anticipato si declina rispetto ad almeno tre direzioni, quella economico finanziaria, quella sociale e quella ambientale in cui devono poter rientrare anche i costi del consumo di suolo e della perdita di paesaggio. In particolare per quanto riguarda la sostenibilità sociale l'interlocazione deve comprendere i cittadini proprietari e i cittadini utenti, i cittadini residenti nelle aree urbane e i cittadini conduttori delle aree agricole. Questo significa affrontare più punti di vista per integrare e valutare con più attenzione le iniziative che sul versante agroindustriale coltivano, tutelano e producono paesaggio.

E' sempre una questione di giusta misura. Questa affermazione mi ricorda la prima legge generale dell'esproprio, quella del 1865. Secondo questa legge l'acquisizione dei terreni interessati da un tracciato infrastrutturale doveva rifarsi al giusto prezzo di mercato con un incremento se la proprietà poteva averne un danno e, viceversa, con una decurtazione se la stessa ne avrebbe avuto una valorizzazione.

Se si è potuto adottare una norma così liberamente saggia allora, forse potremo farcela anche ora. Con una precisazione che al governo del territorio concorrono più competenze e più discipline e che al piano urbanistico non può essere imputato l'onere di ogni prova.

NOTE

(1) La conferma avviene con la pubblicazione dei dati del censimento 2001 del Censimento Popolazione e abitazioni che a fronte di un rallentamento della crescita della popolazione registra il forte incremento dell'offerta di abitazioni, maggiore nei comuni turistici che in quelli delle città destinazione delle migrazioni per lavoro.

(2) cfr., B.Secchi, *Va tutto bene quando va bene l'edilizia?* in Archivio di studi Urbani e Regionali, Franco Angeli, Milano

Da qui in poi non si parlerà più di un fabbisogno edilizio consistente in una domanda omogenea di alloggio, ma di disagio abitativo differenziato per contesti territoriali, ceti sociali, dimensioni familiari e classi di età.

(3) Al piano urbanistico si imputano l'eccesso di vincoli e una presunta rigidità rispetto ai cambiamenti del mercato: l'esito è il perseguimento di una progressiva deregulation rispetto alla strumentazione urbanistica

(4) J. Veron, *L'urbanizzazione del mondo*, Il Mulino, Bologna, 2008

(5) M.C. Treu, *Margini e bordi nella città in estensione*, in M.C.Treu e D.Palazzo (a cura di), *Margini. Descrizioni, strategie e progetti*, Alinea, Firenze, 2006. La metafora della città in estensione riprende il titolo di una conferenza tenuta presso la Facoltà di Architettura di Palermo nel lontano 27 maggio 1976 da Giuseppe Samonà e ritrovata in quella stessa sede in occasione di un Convegno SIU di qualche anno fa.

(6) M.C. Treu, *La matrice urbana e la matrice suolo: Strumenti di conoscenza per orientare le scelte insediative e produttive*, relazione al Convegno Nazionale Produzione agricola e nuovi paesaggi, promosso da ISTVAP con la Fondazione Politecnico di Milano, CIA, facoltà di Agraria dell'Università degli Studi di Milano del 26 settembre 2007

(7) M.Viviani, *Pubblico e privato: un nuovo rapporto anche per la Provincia?* relazione al Convegno Il Lodigiano che vogliamo: dalle vocazioni alle strategie territoriali promosso dalla Provincia di Lodi con Il Cittadino e la Regione Lombardia, del 9 luglio 2008

(8) M.Viviani, *ibidem*

9)cfr.,A.H.Cottrell, *Ambiente ed economia delle risorse*, il Mulino, Bologna, 1984 (ed. inglese 1978)

(10) Si ricorda che con la riforma del Titolo V della Costituzione la tutela dei beni culturali e ambientali è assegnata come competenza allo stato centrale con il tramite delle Soprintendenze, mentre la valorizzazione è una competenza assegnata alle Regioni. Con il Codice Urbani i Piani Paesaggistici devono rivedere vincoli e destinazioni d'uso e le loro indicazioni, a differenza degli indirizzi dei piani territoriali, assumono valenza prescrittiva.

(11) J. O' Connor, *Individualismo e crisi dell'accumulazione*, Laterza, Bari, 1986

(12) S. Carbonara e C.M. Torre, *Urbanistica e perequazione: dai principi all'attuazione*, F. Angeli, Milano, 2008. Il caso del comune citato riguarda la perequazione applicata alle aree agricole cui come incentivo rispetto ad una edificabilità minima viene assegnata una quota aggiuntiva nel caso in cui il conduttore accetti di gravare l'area di fideiussione pubblica sulla nuda proprietà pur potendola continuare a coltivare. Il comune potrà acquisire in tempi anche differiti la stessa area ad un prezzo contenuto e certamente minore del prezzo di mercato cui viene scontato il valore d'uso e il valore dell'incremento edificatorio.

(13) Cfr., i PTCP di Lodi e di Mantova e gli studi per il PTCP di Milano. Nei primi due casi si è provveduto a costruire un patto tra i comuni per contenere il consumo di suolo entro una percentuale annua condivisa e a definire una procedura di individuazione delle aree agricole periurbane dove verificare la congruità delle successive espansioni; nel caso di Milano l'analisi della multifunzionalità dei suoli agricoli avrebbe dovuto far parte dell'individuazione delle aree agricole periurbane e di orientarne il consumo: "consumare meno e consumare meglio" ma la proposta di PTCP è stata adottata ma non approvata dalla amministrazione in carica prima di quella attuale.

Cfr., M.C. Treu, *La questione delle aree agricole e gli strumenti di piano territoriale urbanistico*, in Territorio n. 49, 2009, rivista del Diap, F. Angeli, Milano, 2009

(14) L'ultima integrazione del Codice Urbani inserisce tra le situazioni da riqualificare e da valorizzare anche le aree inquinate e i manufatti degradati.

(15) Nella graduatoria tra i paesi europei, relativa all'offerta agrituristica, l'Italia si colloca al secondo posto tra Francia e Spagna. A questo proposito per conoscere il ruolo che può avere l'attività agricola cfr., M.C. Treu, *L'elogio della campagna*, in Contesti, rivista del Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio, Università di Firenze, 2009