



Atti della XV Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
L'Urbanistica che cambia. Rischi e valori
Pescara, 10-11 maggio 2012

Planum. The Journal of Urbanism, n.25, vol.2/2012
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2012

Il paesaggio al tempo della crisi. Recessione economica e consumo di suolo nell'Italia meridionale

Giuseppe Guida

Facoltà di Architettura "Luigi Vanvitelli" – Seconda Università di Napoli

guidaggiu@unina.it

Tel/fax 0818015825

Abstract

L'ipotesi avanzata dal contributo prende le mosse dal rilievo di una rinnovata tendenza all'aggressione al paesaggio e di un aumento del consumo di suolo legato alle dinamiche immobiliari in tempi di crisi economica, che appare incidente soprattutto nelle aree di pregio e "difficili" dal punto di vista della legalità. Una tendenza che emerge in particolare al Meridione, dove percorsi di sviluppo diversi sono più deboli e, come spesso accade, alcuni territori diventano disponibili per un investimento immobiliare particolarmente remunerativo.

Un processo critico, che mette insieme diversi attori e diverse dinamiche: investitori immobiliari, politica, abusivismo edilizio, criminalità organizzata, assenza di controlli, un indotto capillare e articolato. La pianificazione urbanistica, di conseguenza, appare un intoppo da aggirare, con normative in deroga, conferenze di servizi, partenariato pubblico-privato su progetti pubblici "prioritari", autocostruzione, piani casa, emergenze più o meno finte.

Dalle coste, alle aree urbane delle città medie, i dati dimostrano un aumento della pressione immobiliare connessa alla crisi strutturale delle finanze locali e un contestuale rischio-depauperamento dei paesaggi pregio e dell'identità dei luoghi.

Il paper vuole offrire un'analisi critica di questo fenomeno in corso, ricorrendo ai dati statistici (ancora parziali) disponibili e ponendolo in rapporto con la più generale crisi di efficacia degli strumenti di pianificazione.

Introduzione

Gli ultimi dati elaborati dalla Svimez (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno) (2012) sui Comuni italiani sono chiari: dal 1989 al 2011 delle 445 realtà comunali in dissesto finanziario, 353, pari al 79% sono collocate nel Sud della Penisola. In particolare in Calabria il 31% del totale delle amministrazioni comunali ha dichiarato il dissesto. A seguire la Campania, con il 20,5%, dove però sono molti di più i cittadini che hanno subito le conseguenze dei crac finanziari: quasi due milioni di persone, che rappresentano il 33,5 circa del totale. Ancora, 35 comuni in Puglia (13,5%), 24 in Sicilia (6%), 19 in Basilicata, 18 in Abruzzo, 14 in Molise e 3 in Sardegna. Gli altri 92 comuni dichiarati dissestati sono distribuiti in gran parte tra Lazio (43) e Lombardia (15) e, continuando, 8 in Emilia Romagna, 6 nelle Marche, 5 in Piemonte, 4 in Umbria, Toscana e Liguria, 3 in Veneto. In totale si tratta di circa 3 milioni e 750mila cittadini italiani coinvolti, nel periodo in questione.

Questi dati, a fronte di una crisi generalizzata del sistema-Paese e di una significativa fase di recessione, sono solo uno degli aspetti che definiscono una condizione fragile degli enti locali nel meridione. L'ipotesi avanzata dal paper è che, in congiunture di questo tipo, tende ad innescarsi un processo di "adattamento" (Donolo, 2001) delle amministrazioni pubbliche, le quali stressano le normative esistenti, mantenendo comportamenti *borderline* o incoraggiando implicitamente quelli illegali.

L'attuale periodo di crisi ha avuto come prima conseguenza l'introduzione di politiche comunitarie tese al contenimento del debito con conseguenze negative sugli investimenti degli Enti locali. Ne risulta una gestione economico finanziaria dei Comuni italiani fortemente vincolata. Al fine di rispettare tali vincoli, oltre alla continua compressione degli investimenti, si opera anche attraverso il ritardo nei pagamenti alle imprese per interventi in conto capitale decisi anni prima, anche a rischio di dover corrispondere a queste ulteriori rilevanti interessi. Il medesimo scenario ha conseguentemente imposto agli Enti locali, al fine di non limitare troppo le politiche pubbliche e di mantenere i precedenti livelli, di ricercare fonti diverse di finanziamento degli investimenti ricorrendo all'utilizzo di nuovi strumenti. Tra questi strumenti:

- il *project financing*, meccanismo che coinvolge soggetti privati che, servendosi di una società di progetto, realizzano a proprio carico un investimento pubblico al fine di ricavarne un utile con la successiva gestione;
- il *leasing* immobiliare pubblico, che consiste nella realizzazione di un'opera pubblica avvalendosi di un costruttore e di un finanziatore, il quale diventerà proprietario della stessa e la concederà in locazione all'ente;
- l'alienazione dei beni patrimoniali che non si ritiene opportuno conservare;
- l'utilizzo di strumenti di gestione del debito che danno la possibilità di ridurre il debito o ripartirlo in un periodo di tempo più lungo, anche assumendo i rischi legati all'andamento dei tassi d'interesse (es. prodotti derivati).

A questi fattori, tipici oramai dei piani economici degli enti pubblici, se ne sta accostando uno probabilmente più pericoloso, sia in termini di costo sociale ed irreversibilità degli effetti negativi sui territori, sia perché il beneficio finanziario da parte dei comuni è incerto ed ipotetico, a differenza del ritorno economico del privato: l'utilizzo dei remunerativi paesaggi di pregio vincolati, per l'attività edilizia legata al residenziale, ai servizi, alle attrezzature, al *loisir*, mediante anche alcuni degli strumenti citati in precedenza, ma soprattutto predisponendo deroghe alle strumentazioni urbanistiche e paesaggistiche vigenti.

L'esito che appare emergere da questo processo è una rinnovata aggressione al paesaggio e un aumento del consumo di suolo legato alle dinamiche immobiliari in tempi di crisi economica, legato, in particolare, alle aree di pregio e spesso "difficili" dal punto di vista della legalità.

Un processo critico, che mette insieme diversi attori e diverse dinamiche: investitori immobiliari, politica, abusivismo edilizio, criminalità organizzata, assenza di controlli, un indotto capillare e articolato. La pianificazione urbanistica, di conseguenza, appare un intoppo da aggirare, con normative in deroga, conferenze di servizi, partenariato pubblico-privato su progetti pubblici "prioritari", autocostruzione, piani casa.

In questo scenario, che si innesta anche lungo il percorso di una costante delegittimazione dell'urbanistica e, più in generale, delle pratiche di pianificazione del territorio, le aree del Meridione appaiono le più esposte e le più appetibili alla speculazione predatoria e ai capitali da investire o reinvestire. Dalle coste, alle aree urbane delle città medie, i dati dimostrano un aumento della pressione immobiliare e un contestuale rischio-depauperamento dei paesaggi e dell'identità dei luoghi.

Il *paper* vuole offrire una prima analisi critica di questo fenomeno in corso e che, in quanto tale richiede un ulteriore sviluppo del percorso di ricerca, ricorrendo ai dati statistici (ancora parziali) disponibili, e centrando l'attenzione su alcune aree regionali specifiche.

Il paesaggio come moneta. Azioni ed inerzie degli enti pubblici

La crescente sfiducia nel modello economico occidentale e nelle forme in cui questo modello da decenni viene proposto come possibilità di sviluppo del Sud, sta innescando, in sostanza, soluzioni alternative e più rapide, non tanto relative a diversi percorsi di sviluppo, quanto indirizzate a garantire un drenaggio rapido delle risorse necessarie a consentire quantomeno l'ordinaria gestione degli enti locali, la realizzazione di progetti eventualmente prioritari, così come la possibilità di reiterare contatti e reti di tipo politico.

Come hanno da tempo rilevato Cersosimo e Donzelli (1996), superate le ipotesi di industrializzazione forzata, dell'ammortizzatore sociale identificato nella terziarizzazione pubblica, del sovradimensionamento infrastrutturale combinato con una poca razionalità ed efficienza dello stesso, sono oggi venute meno pure quelle "novità" prodottesi a partire dagli anni '90 e legate a sistemi e distretti "locali". Già negli anni immediatamente pre-recessione, infatti, si è avvertita la crisi di progetti industriali promossi al Sud e la debolezza degli esiti di "programmi" economico-urbanistici (PIT, Patti Territoriali, ecc.) sui quali si stava provando a rifondare una sorta di identità produttiva e neo-terziaria al Sud, a partire dall'ingresso di sostanziosi flussi di denaro comunitario (POR). E questo anche per quelle aree maggiormente "fluide e in movimento" (Trigilia, 1998) per le quali parevano aver attecchito processi di sviluppo più solidi. Solamente il turismo, facendo leva su un'ampia scelta e sulla pluralità dei paesaggi (naturali e culturali) ha contenuto la fase critica, restando, in pratica, una delle poche voci attive dell'economia meridionale. A confermarlo i dati elaborati (su base Istat e Banca D'Italia) dallo Svimez e contenuti nell'ultimo rapporto (Svimez, 2011): la Puglia tra il 1998 e il 2008 ha fatto registrare un aumento degli arrivi dell'86%, così come la Campania, regione leader del turismo meridionale, ha incrementato gli arrivi, nello stesso periodo, del 24,7% delle presenze complessive e del 35,4% di quelle estere. Mediamente in Italia l'incidenza del settore turistico sulla formazione del Pil è di circa il 10%, equamente distribuito tra Nord e Sud, tuttavia, ricorda lo Svimez, il peso effettivo è nettamente maggiore in considerazione di una struttura economica più debole e meno strutturata.

Un'economia turistica che, ovviamente, richiede una "cura" costante del paesaggio e del suo sviluppo in termini di tutela e trasformazioni compatibili con esso.

Questo non sta avvenendo. Utilizzando la fase di "emergenza", gli enti locali (Regioni, Province, Comuni) facilitati anche da alcuni provvedimenti governativi, hanno messo in gioco le proprie aree di pregio, innescando una trasformazione del territorio al di fuori di qualsiasi pianificazione o di più generiche modalità di controllo

degli esiti. Un processo eminentemente irrazionale che, in molti casi, o non funziona, oppure non produce l'atteso ritorno in termini di risorse pubbliche.

Le modalità di intervento in tal senso, sono diverse, e molte non codificate e di tipo locale, tuttavia ci sono alcuni dispositivi che per la loro dimensione appaiono come le modalità di intervento più critiche:

Uno dei più noti è senz'altro il cosiddetto Piano Casa.

Non applicare, come prospettato, l'accordo stato-regione del 31 marzo 2009, poi convertito nelle diverse leggi regionali sul piano-casa, alle aree di pregio paesaggistico ne avrebbe ridotto il senso e svuotato in gran parte le prospettive applicative. I dati sul fallimento dell'idea di rilancio edilizio sottesa a quei provvedimenti legislativi sono lì a dimostrarlo, così come lo dimostrano i tentativi maldestri di inserire tra i vari articoli e comma un riferimento all'operatività della norma anche in aree regolate da piani paesaggistici e di parco, o l'estensione, in genere surrettizia, agli immobili condonati.

Questi tentativi, generalmente, hanno sortito formulazioni di legge poco chiare e contraddittorie, che hanno spostato il centro della questione intorno alla dimensione interpretativa, che ha ulteriormente contribuito a rallentare le procedure, classificando il provvedimento tra quelli non utili ad un generale "rilancio economico" o ad una improbabile "riqualificazione del patrimonio esistente", come indicato nel titolo dell'accordo Stato-Regioni e delle leggi regionali, ma sicuramente quale grimaldello per scardinare una parte significativa dei diversi vincoli paesaggistici in vigore.

La maggior parte delle leggi regionali sul piano casa del Meridione (ma non solo) ha tra l'altro esteso (rispetto al più moderato e semplificato accordo Stato-Regioni) le possibilità di intervento previste anche alle aree vincolate. Nel Lazio, ad esempio, vengono consegnati alle possibilità offerte dal piano casa (dati Legambiente) 47 ettari all'Insugherata, 28 ettari alla Tenuta dei Massimi e 31 ettari a Monte Mario per un totale di 106 ettari. A Monte Mario il piano casa potrebbe valere anche nel comprensorio di Monte Ciocchi, dove Ettore Scola girò "Brutti, sporchi e cattivi" con Nino Manfredi. Sempre nel Lazio, per quanto riguarda invece la possibilità del Piano Casa di allargare la "platea" degli interventi ai Parchi Regionali privi di Piano d'Assetto, ma con Zone B individuate dalle Leggi Istitutive, si segnalano la "messa in gioco" di 29 ettari nella Riserva Naturale di Decima Malafede e di 40 ettari in quella della Marcigliana. Pesanti anche le ricadute sul Parco di Veio: 16 ettari nel Comune di Campagnano, 39 ettari in quello di Sacrofano e ben 252,5 ettari nel Comune di Roma per un totale di 307,5 ettari. Problemi anche per il Parco di Bracciano, dove la "platea" di intervento nelle Aree B individuate dalla Legge istitutiva, tra i Comuni di Anguillara Sabazia, Bracciano e Trevignano Romano, è pari in totale a ben 1.076 ettari. In pratica resterebbero solo le aree lacuali (ancora dati Legambiente).

Alla pari del Lazio, molte altre Regioni, come ad esempio la Campania e la Calabria, anche se negli enunciati delle rispettive leggi sostengono la tutela e l'esclusione delle aree a vincolo, di fatto consentono alle norme di erodere vaste fasce di aree di eccellenza mediante deroghe esplicite e, come detto, incertezze nelle leggi stesse che spostano la questione alla bontà interpretativa dei Comuni. Parimenti la Regione Basilicata con la L.R. 25/2009 con l'accezione vincolo paesaggistico architettonico inventa una fattispecie che potrebbe sfuggire alle norme di tutela¹.

La Campania, ancora, si contraddice in maniera ancora più grossolana, in quanto esclude le aree a rischio vulcanico, ma poi le reinserisce nel recente disegno di legge sul paesaggio².

Per quanto riguarda la Sardegna, il Consiglio dei Ministri ha dovuto impugnare davanti alla Corte Costituzionale la delibera approvata il 20 gennaio 2012 dalla Giunta regionale sarda che modifica la L.R. n. 4 del 23/2009 sul Piano Casa (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo). Tra i rilievi del Governo sul Piano Casa della Sardegna c'è quello riguardante l'Articolo 7, comma 1, lettera f), il quale prevede che gli interventi possano essere realizzati "in deroga alle previsioni dei regolamenti edilizi e degli strumenti urbanistici comunali vigenti" ma anche in deroga "alle vigenti disposizioni normative regionali". Il Governo, nella sua relazione rileva che "si ha una incostituzionale riduzione della tutela paesaggistica, agli effetti della realizzazione del Piano casa, allo stesso livello degli strumenti urbanistici ed edilizi" (Ediliziaurbanistica, 2012). Anche in questo caso, il tentativo posto in essere dalla Giunta Regionale della Sardegna è quello di estendere al massimo le possibilità offerte dal piano casa, anche in maniera patentemente illegittima.

Infine, mentre la Puglia pare indirizzata ad un percorso virtuoso che dovrebbe evitare manomissioni grossolane per legge di paesaggi di pregio, la Regione Sicilia (così come pure la Campania) richiama la tutela solo per quelle aree dove vige un vincolo di inedificabilità assoluta, aree ovviamente ridotte e che spesso vengono ricondotte ad interpretazioni di tipo giuridico.

¹ La L.R. 19/2009 e ss. mm. della Regione Campania, che definisce gli interventi del Piano Casa, si esprime in questo modo: "Gli interventi edilizi di cui agli articoli [...] non possono essere realizzati su edifici che [...] risultano [...] definiti di valore storico, culturale ed architettonico dalla normativa vigente, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n.137), dagli atti di governo del territorio o dagli strumenti urbanistici comunali e con vincolo di inedificabilità assoluta".

² Si tratta della Proposta di Disegno di Legge "Norme in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio in Campania", approvata con Delibera di Giunta Regionale del 28/02/2012.

Oltre i provvedimenti legislativi singoli è utile ricordare lo strumento della Conferenza di Servizi: un mezzo oramai ordinario per definire deroghe ampie al sistema di tutela dei paesaggi e il cui campo d'azione è stato ampliato nella manovra fiscale 2010 (L. 122/2010) ed esteso in parte agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico (Settis, 2010).

Un altro input fornito dal Governo è stato il noto svincolo di destinazione sul ricavato degli oneri di urbanizzazione, di recente ulteriormente prorogato. L'articolo 2, comma 41, del D.L. 225/2010 ha prorogato a tutto il 2012 la possibilità per i Comuni di destinare alle spese correnti fino al 75% delle entrate derivanti da oneri di urbanizzazione. Tale disposizione è stata prevista per la prima volta nell'articolo 2, comma 8, della Legge Finanziaria 63/2008 e ha consentito agli Enti locali di mantenere in equilibrio i propri bilanci, anche in regime di progressiva riduzione dei trasferimenti dallo Stato e di sospensione della capacità impositiva. Per contro i Comuni, forniti di un tale strumento di drenaggio di denaro privato, lo stanno utilizzando al massimo, riducendo inevitabilmente approfittando delle possibilità offerte dalle leggi di deroga.

In questo senso, diventa problematica l'approccio stesso della Convenzione Europea del Paesaggio, introitata in Italia nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio. La Convenzione, infatti, sollecitando il primato della percezione sociale del paesaggio e dei suoi valori da parte delle popolazioni attraverso processi partecipativi, fornisce, da un lato, una via per costruire statuti del territorio socialmente condivisi e per valorizzare il paesaggio e fruire dei beni comuni, dall'altro opera una sorta di pericolosa delega alla più fragile dimensione locale (INU, 2011). Questo approccio, però, richiederebbe una cittadinanza di tipo attivo, consapevole, in grado di coniugare saperi contestuali con saperi esperti attraverso forme di democrazia partecipativa che consentano una riflessione degli abitanti sulle capacità di plasmare il proprio ambiente di vita e di relazione. Insomma: sarebbero necessarie nuove forme di apprendimento (Donolo, 2001) e di partecipazione in grado di mettere in moto una crescita di coscienza del luogo. Tuttavia è evidente che al Sud non solo si è lontano da ciò, ma il luogo, il "terreno", la "proprietà" viene ancora vista come bene proprio e non di relazione, ed ogni forma di limite e di vincolo a tale convinzione è percepita con un'intrusione nelle libertà operative ed ostacolata o aggirata. Parimenti si fornisce alle amministrazioni locali, spesso sottoposte al ricatto del consenso, un appiglio per procedere a violazioni incongrue del territorio.

Tra le manomissioni dei principi evocati dalla Convenzione, è esemplare il Disegno di Legge "Norme in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio", della Regione Campania. Quattordici dei quindici articoli di cui è composto il D.L. (ora in discussione in Commissione) invocano generici principi di tutela, citano a più riprese la Convenzione e sostengono con fermezza il principio della sostenibilità. Fino all'art. 15 che si occupa, in maniera molto più concreta, dell'abrogazione di alcuni vincoli paesaggistici in Penisola Sorrentino-Amalfitana (Zone 6 e 7 del Piano Urbanistico Territoriale) e del Cilento (L.R. 5/2005, Costituzione di una zona paesistico-ambientale intorno all'antica città di Velia), di reintrodurre forme di edificazione residenziale nell'area ad alto rischio del Vesuvio (Zona Rossa). La *ratio* di queste scelte è in maniera evidente quella di estendere a zone maggiormente appetibili la possibilità di ottenere risultati enormemente più remunerativi, per le casse pubbliche e per il privato investitore. L'esito ultimo è l'erosione della risorsa territorio, la dispersione irrazionale degli insediamenti (Guida, 2011), il depauperamento dei paesaggi di pregio e un impoverimento, a lungo termine, delle prospettive di sviluppo di territori e di tutti gli indotti che la corretta gestione dei valori del paesaggio innesca.

Conclusioni

Il *paper* presenta una ricerca in itinere che, in quanto tale, non può fornire conclusioni. Anche se dai dati sommari esposti emerge una preoccupante tendenza alla *deregulation* che tende a confinare la pianificazione in un'area di inefficacia da cui sarà progressivamente difficile uscire. Di fronte agli elementi emersi e a quanto è ancora in corso a livello normativo ed economico, appare difficile un generico richiamo alla jonasiana etica della responsabilità, che dovrebbe contrastare, tra l'altro, l'indiscutibile emergenza che sovrasta gli enti locali (Guida, 2012).

L'attività di pianificazione, in questo modo, può diventare un esercizio inutile, soprattutto nella sua parte strategica, di riequilibrio, di riqualificazione dei paesaggi, di vincolo. Restando in piedi solamente gli aspetti normativi più comodi e strumentali (Ruec, Nta, ecc.), venendo meno l'azione convergente di regole e di *vision* o, quantomeno, di controllo e di equilibrio urbanistico-ambientale.

Al Meridione, in particolare, l'assenza di altri elementi strutturali di sostegno all'economia, incrementa l'utilizzo dell'impianto normativo-derogatorio messo in piedi dallo Stato centrale e dalle Regioni, innescando processi non virtuosi che depauperano il paesaggio, alterano il mercato immobiliare, limitano le vocazioni di sviluppo dei territori. Un processo che interessa meno i grandi centri urbani (Napoli, Palermo, Bari), ma che incide in maniera sempre più consistente nelle aree urbane medio-piccole e, ovviamente, nelle aree collinari e costiere a bassa densità insediativa e dai valori immobiliari elevatissimi.

L'urbanistica e, più in generale, la pianificazione del territorio può senz'altro contribuire a limitare i danni o quantomeno fornire argomentazioni valide e tecnicamente pertinenti ai tavoli decisionali. In questo senso appare utile una più rapida mutazione della disciplina in senso strategico, attraverso il quale stabilire delle priorità e dei principi inderogabili, abbandonando un sempre meno efficace approccio panurbanistico che vorrebbe affidare al

piano la definizione di tutto, in realtà incidendo sempre di meno e offrendo sempre più spesso alibi ad un Sud in crisi che continua a non voler cogliere le opportunità di sviluppo che gli sono proprie.

Bibliografia

Monografie

- Donolo C. (2001), *Disordine. L'economia criminale e le strategie della sfiducia*, Donzelli, Roma.
- Guida G. (2011), *Immaginare città. Metafore e immagini per la dispersione insediativa*, Franco Angeli, Milano.
- INU (2011), *Rapporto dal Territorio 2010*, INU Edizioni, Roma.
- Savino M. (2005, a cura di), *Pianificazione alla prova nel Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano.
- Svimez (2011), *Rapporto 2011 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
- Svimez (2012), *Rapporto annuale Svimez sulla finanza dei comuni* [Online]. Disponibile su: www.svimez.it
- Settis S. (2010), *Paesaggio, Costituzione, Cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino.

Articoli

- Contardi L. (2011), "Il piano casa del Lazio: una legge contro il governo del territorio", in *Urbanistica Informazioni*, n. 238.
- Cersosimo D., Donzelli C. (1996), "Mezzo giorno e mezzo no. Realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale", in *Meridiana*, n.26-27.
- Guida G. (2012), "La Regione trasforma il paesaggio in un cantiere", in *La Repubblica/Napoli*, del 22/02.
- Triglia C. (1998), "Il Sud in mezzo al guado", in *Meridiana*, n. 31.

Siti web

- www.ediliziaurbanistica.it/pf/testo-news/21687/Piano-Casa-Sardegna-impugnato-dal-Governo
- www.legambiente.it