

Governo del territorio, grandi eventi e grandi opere: ripensare il diritto alla città

1) Governo del territorio e consumo di suolo: come i territori vengono gestiti, regolati, modificati

Per capire cos'è il consumo di suolo, cosa produce e quali sono le motivazioni che lo portano avanti, basta guardare alle modificazioni dei territori italiani negli ultimi 50 anni, anche se per alcuni fenomeni è sufficiente volgersi molto meno indietro: suburbanizzazione, dispersione abitativa, grande infrastrutturazione nazionale con conseguente motorizzazione di massa, espulsione dalle città delle funzioni produttive e terziarie.

Questo fenomeno, che la semantica migliorativa capitalista pretende di chiamare in modo ingannevolmente neutro *trasformazione del suolo*, produce, ad opera umana, modificazioni irreversibili o in gran parte irreversibili alle superfici naturali che impatta ed è il prodotto di strutturazioni e ristrutturazioni territoriali sistemiche, mediante la realizzazione di costruzioni ed infrastrutture, ma anche modificazioni socio-territoriali più complesse.

Capire le conseguenze devastanti del consumo di suolo e combatterlo è indispensabile, ma è necessario comprenderne anche le cause dirette e le motivazioni strategiche all'interno del complesso sistema capitalistico di governo dei territori.

Il consumo di suolo risponde direttamente, ma anche indirettamente, a logiche di governo del territorio ben definite a livello locale, nazionale, sovranazionale e/o globale. Le motivazioni che spingono alla regolamentazione e modificazione dei territori e dei rapporti sociali che vi si innestano possono essere divise, per dovere di sintesi, in *direttamente economiche* e in forme di *imposizione o mantenimento di gerarchie di dominio e oppressione* (indirettamente economiche).

Partire da un esempio può risultare più facile, quindi torniamo a pensare all'Italia degli ultimi 50 anni. L'edilizia a scopi abitativi che ha interessato le zone periurbane e la conseguente e "necessaria" costruzione di infrastrutture, in coppia con l'incremento delle famiglie mononucleari del dopoguerra e lo svuotamento dei centri urbani, ha dato il via a un meccanismo speculativo che si è autoalimentato. La popolazione esce (o meglio, viene fatta uscire) dai centri urbani e per rispondere alle sue esigenze abitative si specula sulla cementificazione delle zone di frangia, suburbanizzando il territorio rurale secondo il fenomeno noto come *sprawl* o *città diffusa*. E' un'urbanizzazione a macchia di leopardo, apparentemente irrazionale, che rende difficile l'attuazione di qualsiasi schema di trasporto pubblico. Ne consegue che la risposta alla domanda di mobilità si trova nell'investimento nelle infrastrutture logistiche per il trasporto individuale di massa, cioè autostrade e arterie stradali medio-grandi.

Esempi concreti che molt* conoscono sono la periurbanizzazione di Venezia e dell'hinterland milanese.

E' evidente che uno sviluppo urbano di questo tipo permette e anzi incentiva speculazioni economiche dirette ai danni del territorio e del tessuto sociale e produce conseguenze devastanti per l'ambiente. La cementificazione selvaggia delle zone rurali, infatti, va a ledere la regolazione idrica del suolo con rischi di sicurezza idrogeologica (smottamenti, frane, alluvioni), altera la naturale regolazione dei cicli di azoto, fosforo, zolfo, carbonio e più in generale biomassa presenti nei terreni (con conseguenze dirette sul clima), riduce la produttività biologica degli ecosistemi (perdita di biodiversità) e, non da ultimo, impedisce alle popolazioni di esercitare sovranità alimentare. Il tutto ovviamente foraggiato da un'ideologia fortemente antropocentrica che vede nel territorio, nel non-umano, un soggetto passivo, su cui si può agire senza alcuna preoccupazione né precauzione.

Le conseguenze non sono, purtroppo, solo ambientali. Le modificazioni del territorio hanno

conseguenze dirette anche sulla salute, sono frutto di meccanismi speculativi che producono debito, portano tagli al welfare diretto e indiretto e modificano la percezione socio-culturale e dell'identità: sradicamento e marginalizzazione sono solo alcuni esempi. Lo sviluppo urbano è stratificato e messo a profitto, creando o andando a rafforzare zone ad alta omogeneità culturale, secondo il modello del *redlining* istituzionalizzato negli USA fin dagli anni '60. L'omogeneità culturale è comunque un fenomeno relativo e questo modello si scontra a volte con fallimenti e resistenze, ma il tentativo messo in campo è evidente. La domanda quindi è: quando parliamo di questi fenomeni, stiamo parlando di conseguenze o di cause delle modificazioni territoriali? La propaganda che accompagna da sempre le grandi modificazioni territoriali parla di "risposte a esigenze", siano esse abitative o di mobilità, ma esigenze di chi? E soprattutto, create da chi? Se non ci si limita a ricercare le cause direttamente economiche, si intravede uno scenario in cui i flussi economici si sovrappongono alle maglie del controllo e del dominio esercitato a livello sociale e territoriale.

I meccanismi di governo del territorio su scala urbana

A livello locale l'omologazione periurbana, la suburbanizzazione, si inserisce perfettamente in un meccanismo che vede l'esclusione degli attori sociali dai centri urbani verso le frange. Questo meccanismo è particolarmente evidente nelle grandi metropoli, i cui centri vengono privati sia della funzione sociale-abitativa sia di quella produttivo-logistica, che sono spostate all'esterno. I centri urbani iniziano così a ricoprire una funzione quasi unicamente politico-rappresentativa se non semplicemente di vetrina dell'immaginario del potere.

La periurbanizzazione in questo senso è una scelta politica precisa perché significa allontanare dal centro verso le periferie le possibili forme di dissenso, in un non-luogo che non è mediaticamente conosciuto né conoscibile e quindi praticamente inesistente, marginalizzato e marginalizzante. Le zone periurbane, infatti, con la loro struttura impediscono la pervasività sociale per la tendenza all'omogeneità areale, la presenza di vuoti urbani e la difficoltà a creare relazioni sociali dovuta alla struttura urbana stessa.

La densità abitativa parzialmente si abbassa rispetto a quella tipica delle città di medie e grandi dimensioni, gli spazi verdi si riducono, erosi dal consumo di suolo per l'edilizia privata, i servizi sono più distanziati e allo stesso modo i posti di lavoro provocando così una dipendenza maggiore dalle automobili (con annessi rischi per l'ambiente e la salute) di cui già dicevamo e costi maggiori. Secondo uno studio svolto a Chigaco, nei sobborghi americani l'utilizzo dell'automobile si attesta a 12 viaggi al giorno, provocando non solo danni ambientali ma limitando anche la socialità e il godimento del tempo di vita. Spesso infatti si trova una distinzione netta tra aree commerciali, residenziali ed industriali, connesse tra loro da infrastrutture appositamente costruite. Gli edifici residenziali tendono ad omogeneizzarsi tra di loro, con edifici simili medio-alti (ma comunque con un numero di piani limitato) e grandi aree destinate ai parcheggi. Questo modello è stato quello tipico dello sviluppo urbano europeo e americano (costa atlantica) postbellico. In Italia ha avuto i suoi effetti soprattutto al Nord, in particolare nella zona della pianura padana e l'urbanizzazione della fascia Rho-Però (con infrastrutture connesse) ne è un buon esempio, ma lo è anche la fascia periurbana di Roma. È uno sviluppo urbano molto nocivo per il territorio, che viene urbanizzato ad un tasso eccessivo (es. 1-2% incremento popolazione e 10-20% incremento urbanizzazione).

Bisogna comunque ricordare che la definizione di *sprawl*, così come qualsiasi altra definizione socio-territoriale, è un'approssimazione che non può tenere conto della complessità reale dei territori, ma può essere utile per analizzare delle tendenze. Se guardiamo infatti alla storia dei quartieri di Isola e di Baggio di Milano possiamo notare come la risposta alla tendenza alla gentrificazione e periurbanizzazione sia stata differente, in parte per motivazioni storiche, in parte per le caratteristiche geografiche, ma anche per la diversità degli attori sociali che li componevano e li compongono e che legavano in modo più o meno forte la costruzione della propria identità al tessuto territoriale in cui vivevano.

A livello locale, quindi, il governo del territorio attraverso il consumo di suolo risponde ad interessi

direttamente speculativi (cementificazione, infrastrutture, ma anche ciclo dei rifiuti), ma allo stesso tempo colloca territorialmente i soggetti sociali in una posizione subordinata, in cui le oppressioni esistenti di certo si esasperano e aumenta la posizione di dipendenza economica e sociale (di pari passo alla possibilità di controllo e repressione del dissenso).

Allargando lo zoom dal locale ad un'area più ampia, che potremmo definire di pertinenza nazionale, ritroviamo lo stesso meccanismo di controllo e repressione. Le politiche speculative sulla Terra dei Fuochi sono infatti un esempio evidente di una frammentazione della gestione territoriale funzionale a logiche di profitto oltre che collusa con la malavita organizzata.

Questi due meccanismi (speculazione territoriale e mantenimento dell potere attraverso la gestione del territorio) si ripresentano in modo ancor più evidente su scala sovranazionale o globale. Anche in questo caso partiamo da un esempio.

Il land grabbing come forma di dominio e sfruttamento economico su scala sovranazionale

Land grabbing significa “accaparramento della terra” ed indica l'acquisizione su larga scala di terreni agricoli nei cosiddetti paesi in via di sviluppo da parte di compagnie multinazionali o stati, generalmente mediante affitto a lungo termine (50-99 anni). Questo fenomeno ha conosciuto un notevole sviluppo a partire dalla crisi dei prezzi agricoli del 2007 e, al suo primo censimento ad opera della Banca Mondiale nel settembre 2010, risulta aver portato in soli 4 anni alla cessione a multinazionali di 46 milioni di ettari di terreni agricoli, di cui circa 30 in Africa SubSahariana. A ben guardare per altro i dati sono falsati, dato che più della metà dei documenti esaminati dalla Banca Mondiale non riportava l'estensione dei terreni, che poteva aggirarsi quindi nel 2010 a circa il doppio, cioè 80 milioni di ettari.

Le trattative di affitto di terreni agricoli possono avvenire direttamente tra le multinazionali e i contadini, che si ritrovano spesso poi a lavorare la terra per la multinazionale stessa, non più per garantire la sovranità alimentare ma per la produzione destinata all'esportazione. Questa scelta è incentivata dai fondi stanziati dalla Banca Mondiale, perché aumenta la percezione della proprietà individuale e non collettiva della terra e quindi facilita l'indebitamento individuale e la vendita. Altre volte l'affitto o vendita dei terreni viene corrisposto in altri incentivi o viene rifiutato. In questo caso frequentemente le multinazionali ricorrono alla trattativa diretta con i governi, a porte chiuse, forti del fatto che nell'africa subsahariana solitamente la proprietà della terra è collettiva o consuetudinaria, cioè di fatto dello stato che può regolarla. Rincorrendo la farsa degli incentivi e dei fondi (quasi sempre prestati) governi e individui si indebitano fortemente con multinazionali e Banca Mondiale, che così possono di fatto regolare lo sviluppo territoriale dei paesi. Così, ad esempio, la sostituzione della produzione alimentare per l'esportazione a basso costo con una produzione che risponda alle esigenze territoriali diventa una scelta impossibile perché si scontra con il ricatto del debito e della chiusura dei rubinetti dei prestiti internazionali che porterebbero sul breve periodo ad un tracollo economico.

Questo processo viene propagandato come portatore di sviluppo e di lavoro, modernità e in definitiva occidentalizzazione, che solo le grandi multinazionali con il loro giro d'affari possono garantire. Si crea così a livello globale quell'immaginario dicotomico che già abbiamo visto su scala locale. Esiste un sistema di potere positivo, portatore di progresso, umano, a cui si contrappone un *altro*. Questo altro, escluso dall'immaginario dominante, è marginalizzato dal concetto stesso di umano. Va umanizzato o distrutto. Questo meccanismo, che trova suo compimento massimo nella logica dell'*eccezionalità*, permette così di portare avanti qualsiasi tipo di crimine e delitto, perché ai danni di un soggetto subordinato a cui si vorrebbe togliere addirittura la dignità di soggetto.

Anche qui, il territorio viene imbrigliato e modificato, consumato, per rispondere a esigenze direttamente speculative e di mercato e per permettere, attraverso l'annullamento degli attori sociali, la perpetuazione di questi meccanismi, propagandati come conseguenza e responsabilità

di scelte individuali e non come meccanismi endemici.

2) Il governo del territorio in Italia: dalla suburbanizzazione alla logica dell'eccezionalità

La suburbanizzazione del XX secolo ha prodotto in Italia un incremento drastico della cementificazione diretta del suolo: circa 10 milioni di ettari sono stati cementificati ad uso logistico o edile dal 1980. Alla cementificazione diretta, però, si deve aggiungere il consumo dei terreni agricoli sovra-sfruttati e la resa inagibilità di altri come conseguenza di questi fenomeni (inquinamento, frana, desertificazione, salinizzazione). Si stima che dagli anni '50 ad oggi siano stati consumati 2 milioni di ettari di terreno fertile direttamente coltivabile. Un bell'affare per il sistema degli appalti e del cemento, un'annunciata catastrofe per ambiente e popolazione che dovrà confrontarsi con problemi dovuti all'inquinamento, ma anche alluvioni e frane come abbiamo potuto renderci conto fin troppo di recente.

Il tasso di crescita antropica però rimane basso, dell'1-2% all'anno, troppo basso per mantenere i livelli dei profitti di sistema della prima suburbanizzazione. Si continua comunque a costruire, non solo male ma anche dove non è necessario: almeno 5 milioni di case non sono abitate, ma l'edilizia residenziale negli ultimi 10 anni ne ha prodotte altrettante, senza contare l'edilizia abusiva. Si fa contemporaneamente più difficile mantenere il controllo e la coesione in una popolazione che subisce sempre di più la crisi del welfare che uno sviluppo urbano speculativo acutizza.

Ecco allora che fa il suo ingresso l'uso ordinario dell'eccezionalità. Già conosciuta grazie soprattutto agli USA e salita alla ribalta con la politica internazionale dell'amministrazione Bush, l'eccezione diventa la regola del governo occidentale sui propri territori, ma anche su quelli altrui. Grandi eventi e grandi opere sono il volano perfetto e governi e amministrazioni locali non si lasciano perdere l'occasione di tentare il trucco appena imparato oltreoceano.

Emergenzialità e stato d'eccezione ordinaria

Costruendo un immaginario eccezionale o emergenziale, governi e amministrazioni istituiscono de facto una zona grigia, in cui la legge stessa può venire sospesa, derogata, emendata. Non c'è bisogno di dire che la propaganda è quasi sempre quella di una situazione di crisi o pericolo da cui sarà possibile uscire solo attraverso l'istituzione della norma o dell'evento eccezionale. A questo scopo, il ricatto di crisi, debito e terrorismo sono sempre più usati anche in Europa e l'Italia non fa eccezione. Si costruisce così uno stato di sicurezza non come condizione della libertà, ma in relazione alla minaccia in atto o anche solo ipotizzata, addirittura in relazione alla minaccia all'evento o fatto eccezionale che dovrebbe risolvere la crisi. A livello sovranazionale l'attuazione più nota della logica dell'eccezione sono le leggi anti-terrorismo statunitensi, ma anche l'ingerenza della Banca Mondiale nello sviluppo territoriale sub-sahariano risponde a questo stesso meccanismo emergenziale (in questo caso di crisi umanitaria e alimentare, a cui rispondere con l'imperialismo alimentare e l'omologazione delle piantagioni a ogm per l'esportazione a basso costo). Più facilmente percepibili, deroghe e commissariamento sono i due strumenti con cui l'emergenzialità viene affrontata sul piano locale. Grandi eventi, grandi opere e grandi deroghe diventano lo strumento prediletto di governo per muovere capitali, convertire territori e modificare il tessuto sociale, sbloccando altre opere piccole e grandi e rinforzando il meccanismo dell'eccezionalità.

L'emergenza della crisi e l'eccezionalità di Sblocca-Italia

Sblocca-Italia è un tipico esempio di procedimento emergenziale. Il decreto è stato approvato con un provvedimento largamente derogatorio alle norme vigenti. Quando si tratta di emergenza, però, la legge viene sospesa pur rimanendo in vigore. Così l'urgenza della stabilità e delle pressioni internazionali hanno portato ad un d-lg il cui iter di approvazione abbreviato potrà essere usato come modello per situazioni "emergenziali" future. O presenti.

Il decreto, che non fa niente meno che commissariare la tutela ambientale, dà libertà totale alle imprese, seguendo così i diktat europei per uscire dalla recessione a scapito di uomini, donne e territori. Il titolo stesso del decreto è generalista e dai toni emergenziali: come già da più voci sottolineato, però, questa "straordinaria necessità e urgenza" non si capisce bene quale sia. La crisi permanente del sistema capitalistico? O corrispondere alle aspettative europee per questo mandato e alla liberalizzazione dell'attività delle imprese?

In ogni caso, l'invocazione dell'emergenza è sufficiente e già dal primo articolo (tratta ferroviaria Napoli-Bari) si ricorre al commissario unico. Gli articoli più discussi però sono gli artt. 33 e 34 riguardo la riqualificazione delle aree urbane. Ritornando a una norma introdotta con il Decreto Competitività, si prevede infatti l'autocertificazione da parte delle imprese del livello di contaminazione e del tipo di agente contaminante sui terreni di proprietà. Sarà quindi l'impresa stessa a definire quali sostanze controllare e solo il 10% dei campioni verrà esaminato dall'ARPA, passati i 45 giorni dalla presentazione del piano di caratterizzazione. E l'ente pubblico non potrà nemmeno intervenire sull'autocertificazione. Le imprese potranno quindi inquinare, certificare solo gli inquinanti che a loro convengono, verificare solo su tali inquinanti l'avvenuta bonifica e beneficiare degli incentivi per le bonifiche stesse, magari per poter cambiare destinazione d'uso del terreno ed edificare a scopo residenziale. Ecco un altro bel business nato dalle deroghe emergenziali. Si aggiunga a questo il fatto che, ora che il *modello Mose* è stato istituzionalizzato, qualsiasi area urbana può essere definita di interesse nazionale e quindi posta sotto un Commissario straordinario, che potrà quindi riscrivere tutte le regole a suo piacimento, per poi far passare il tutto (tramite Consiglio dei Ministri) ad un soggetto attuatore unico. Proprio come il Mose, di cui conosciamo la storia.

Non va infine dimenticato che con Sblocca-Italia si agirà in deroga anche all'esito referendario sull'acqua, permettendo la privatizzazione della gestione dei servizi idrici. Privatizzazione peraltro sotto ricatto, dato che il ricavato dalla cessione delle quote pubbliche delle società partecipate di servizi pubblici locali non sarà vincolato dai parametri del patto di stabilità interna, e quindi direttamente spendibile dai comuni.

Passano sotto silenzio, invece, le nuove regolamentazioni regionali in materia ambientale, che ripropongono su scala ridotta lo stesso modello di Sblocca-Italia. E' programmata proprio a novembre, ad esempio, l'approvazione in Consiglio Regionale della legge sul consumo di suolo della Regione Lombardia. Proprio in questa regione dove il suolo non cementificato è sempre meno, la nuova regolamentazione prevederà la cancellazione dei vincoli per le aree agricole con previsione di edificazione al momento non attuate, l'eliminazione dei limiti volumetrici (che diventeranno semplici criteri) e delle compensazioni ecologiche, definendone di volta in volta i criteri. Un'ulteriore spinta, insomma, all'urbanizzazione di frangia e al consumo di suolo, che per i prossimi tre anni, con la nuova legge, non avrà limiti, mettendo a rischio cementificazione 90.000 ettari di terreno agricolo. Le restrizioni non saranno nemmeno più retroattive e i vincoli saranno da intendersi solo sui terreni agricoli sui quali non è ancora prevista destinazione edificatoria. L'entrata in vigore della legge regionale, per altro, non prevede la riapprovazione da parte dei comuni dei rispettivi PGT. Insomma, detto fatto.

Grandi eventi e grandi opere: Expo come paradigma

Come la TAV Torino-Lione ha rappresentato e tuttora rappresenta il modello di grande opera grazie a cui sbloccare fondi ed attuare poteri speciali, così Expo2015 è il grande evento che rappresenta

questo modello di gestione territoriale (e non solo) in modo paradigmatico.

Per realizzare il progetto di Expo l'area periurbana di Pero-Rho è stata ulteriormente cementificata. Sono circa 1.090.000 i metri quadri di terreno (900 mila nel comune di Milano, 189 mila in quello di Rho) che risultano utilizzati ufficialmente per la costruzione del sito, ma inserendo nel conto anche le edificazioni per eventi o progetti legati all'Esposizione, la cifra aumenta vertiginosamente. Le aree interessate direttamente dal sito accoglievano un tempo per altro una delle più grandi raffinerie Agip d'Italia ed i terreni erano quindi inquinati. Le aree agricole valevano 12 euro al metro quadro. Arexpo chiede una perizia che valuta però le aree dopo l'esposizione, quindi come edificabili e residenziali. I terreni vengono acquistati a 164 euro al metro quadro, fruttando 90 milioni di euro (pubblici) a Fondazione Fiera, che ha casualmente un azionario del 27,66% in Arexpo. Si potrebbe parlare a lungo della speculazione portata avanti da Expo, in grado di sbloccare grandi opere vecchie 50 anni come la Pedemontana e di utilizzare il commissariamento come strumento ordinario di gestione ([per approfondimenti su Expo2015 rimandiamo agli articoli già presenti su questo sito](#)).

Gli stessi meccanismi, su scale temporali o territoriali differenti, si ritrovano nella gestione di grandi opere come la tav Napoli-Bari o l'autostrada Orte-Mestre, nella gestione del ciclo dei rifiuti e in quella dei grandi infrastrutture portuali.

3) Diritto alla città e sovranità sociale nei territori

Come rispondere a questi meccanismi di oppressione e sfruttamento dei territori e degli individui? Come tradurre le resistenze e le alternative praticabili in iniziative e percorsi politici condivisi e partecipati? Come rafforzare e ampliare la partecipazione collettiva alla gestione dei territori, come agire all'interno dei territori, a partire da una discussione attiva sul diritto alla città? Tutti questi interrogativi devono essere centrali nel dibattito e nelle pratiche che portiamo avanti, perché non si limitino a risposte parziali agli interrogativi che ci ritroviamo ad affrontare, ma tengano conto della complessità che i territori rappresentano in quanto insieme di interazioni ambientali, sociali, culturali e politiche, soggettivazioni e resistenze.

E' possibile rimescolare il tessuto urbano e riappropriarsene? Esperienze di esproprio territoriale ad uso collettivo, sociale, abitativo, ma anche produttivo, possono segnare un percorso di sperimentazioni virtuose contro il consumo di suolo e di territorio, ma di certo non sono sufficienti. I livelli su cui si snoda la complessità dei rapporti di sfruttamento e dominio a livello socio-territoriale implicano la necessità di risposte altrettanto complesse: praticare la sovranità alimentare fuori dalle logiche del mercato in forma condivisa, riappropriarsi del diritto alla mobilità in modo collettivo e diffuso, attuare una nuova gestione del ciclo dei rifiuti, insieme a nuove forme di socialità e di gestione partecipata e orizzontale possono essere alcune delle possibilità, ma non sono le uniche.

Come praticare, mettere in rete e rafforzare queste sperimentazioni è la sfida che quotidianamente ci poniamo. Sperimentare laboratori per il diritto alla città e alla sovranità sociale nei territori che viviamo può essere una delle possibili strade, se riusciremo a renderli strumenti reali di pratiche di gestione e sovranità territoriale.