



**Governance dei sistemi urbani
e consumo di territorio:
politiche, pratiche, lezioni apprese**

gennaio 2012

ERVET:

Responsabile di progetto: Paola Maccani;

Coordinatore di progetto Stefano Marani;

Gruppo di lavoro: Francesca D'Eliseo D'Alessandro, Celeste Pacifico, Francesco Trapani.

Il seguente elaborato è stato realizzato nell'ambito del Programma annuale 2011 tra Regione Emilia – Romagna ed ERVET – Emilia-Romagna Valorizzazione economica territorio S.p.A

Indice generale

1. Introduzione	5
1.1 Crescita urbana, servizi dal territorio e pianificazione	5
1.2. “Crescita di scala” per gestire il cambiamento.....	6
2. Consumo di territorio e strategie di governance di area vasta	9
2.1 Gli Stati Uniti	11
2.1.1 Gli strumenti di mercato: le mitigation e conservation banks.....	11
2.1.2 Portland, Oregon: la strategia Nature 2040.....	13
2.2 La Germania	16
2.2.1 La compensazione ecologica tedesca: il principio del Ökokonto (conto ecologico).....	16
2.2.2 Monaco di Baviera ed il modello SoBoN.....	18
2.2.3 La Verband Region Stuttgart (VRS) ed il Greater Stuttgart Landscape Park	20
2.3 L’Olanda	25
2.3.1 La Randstad Regio, per una metropoli “verde e blu”	25
2.3.2 Il “Groene Hart” e la politica per le “città compatte” (VINEX programme)	27
2.3.3 La strategia di compensazione ecologica	28
2.4 L’Inghilterra.....	30
2.4.1 Sviluppo urbano e territoriale e tutela dell’ecosistema nel contesto inglese	30
2.4.2 Il caso della Sheffield City-Region	35
2.5 La Francia.....	38
2.5.1 Le principali forme di cooperazione intercomunale	38
2.5.2 Gli SCoT e le ZAC	40
2.5.3 Lione e lo SCoT 2030.....	42
3. “Lezioni apprese” e spunti per la discussione	48
Lezione n° 1: riconoscere il valore dell’ecosistema e dei suoi “servizi” alla collettività.....	49
Lezione n° 2: valori condivisi e cooperazione di attori e territori	51
Lezione n° 3: qualità di ecosistema e paesaggio, requisito delle politiche per la competitività e l’attrattività territoriale	53
Lezione n° 4: se ecosistema e paesaggio sono “infrastruttura”, allora serve un progetto di territorio	56
Lezione n° 5: comunicare e coinvolgere: l’accountability come chiave di volta di una pianificazione che guarda all’interesse collettivo	58
4. Riferimenti bibliografici e sitografia.....	60

1. Introduzione

1.1 Crescita urbana, servizi dal territorio e pianificazione

Il nodo critico del dibattito teorico e pratico sul tema dello sviluppo della città e delle sue relazioni spaziali riguarda innanzitutto la distanza che si è prodotta fra la “definizione politico-amministrativa” di città (comuni e municipalità i cui confini sono stati determinati in epoche e fasi di sviluppo precedenti) e ciò che per semplicità chiamiamo la “città effettiva” ovvero la realtà urbana effettivamente “vissuta” dai cittadini. È un fatto che emerge tanto dal punto di vista strettamente “morfologico” del territorio costruito, quanto da quello “funzionale” della scala delle relazioni a cui si sviluppa la “vita reale” dei cittadini¹ (studio, lavoro, accesso a cultura e natura, ecc.)².

L’espansione della città contemporanea che caratterizza tanti territori, costituisce un fenomeno (un insieme di fenomeni) che ha modificato in modo sostanziale la prospettiva sullo “spazio urbano”: città “dispersa”, “dello sprawl”, “sfrangiata” - solo alcuni degli aggettivi utilizzati per descrivere lo scenario odierno – sono riferiti a tutti quegli spazi in cui, indipendentemente da forme e dimensioni, i modi di vita sono sì riconosciuti come “urbani” ma avvengono in luoghi che sempre più spesso sono caratterizzati tanto dall’indefinitezza del margine esterno quanto dalla perdita di un centro.

Riprendendo varie ed autorevoli ricerche, A. Magnaghi sottolinea come il processo di territorializzazione trentennale del dopoguerra “ha cambiato radicalmente la geografia, producendo forti contraddizioni, ma anche miglioramenti nella qualità della vita nei processi di urbanizzazione industriale fordista.. (...).. Negli anni 90-2010 il modello si inverte: si attua un ciclo di urbanizzazione senza sviluppo, che ha prodotto un modello di occupazione crescente di territorio e consumo di suolo senza domanda sociale, di crescita senza benessere ..(...) .. privo di connotazioni positive, legato al primato della rendita e del capitale finanziario, che deprime il ciclo produttivo (l’impresa investe nella rendita anziché nell’innovazione) e produce povertà sociale.”³

Eppure – per lo meno in Italia ed in modo particolare nelle regioni del Centro-Nord (ad es. Toscana, Emilia-Romagna, Piemonte, Lombardia) - ciò avviene a fronte della crescita di strumenti legislativi esplicitamente volti alla salvaguardia e valorizzazione del *territorio come bene patrimoniale*⁴. Strumenti tuttavia poco efficaci, se R. Gambino, nella relazione del Piano Paesaggistico della Regione Piemonte, nell’esprimere valutazioni sul progetto di territorio realizzato negli ultimi 50 anni, evidenzia:

- la crescente fragilità e vulnerabilità delle risorse primarie, in relazione alla *frammentazione degli ecosistemi* e alla *riduzione della connettività* delle reti ambientali;
- *l’abbandono del presidio e della cura del territorio rurale* con la perdita dei paesaggi montani e collinari;
- *l’insostenibilità del modello insediativo* urbano e produttivo;
- *la perdita di identità locali socialmente riconosciute* dovuta a crescenti processi di banalizzazione paesistica;
- *l’indebolimento delle filiere* di produzione/consumo legate al territorio.

Ciò che in effetti emerge è che non si trova “un progetto **di** territorio come edificazione di luoghi” bensì “progetti **sul** territorio come costruzioni di spazi edificati distruttori di luoghi”.

Nei fatti, la pianificazione appare *alla rincorsa* permanente dei fattori che determinano le trasformazioni, fattori che operano a scale largamente superiori anche a quella delle regioni stesse (figuriamoci quindi a quella dei piccoli comuni!). Una pianificazione in evidente difficoltà nell’esplicare la sua funzione di progettazione a supporto della creazione di territorio, difficoltà che si evidenzia persino quando si tratta di applicare criteri di gestione della crescita basati sul principio

¹ La letteratura si è spinta a definire le nuove figure sociali che abitano le piattaforme urbane postmoderne come *abitanti-users*: figure miste di abitanti-lavoratori-consumatori-turisti “che tendono a vivere le pratiche di vita quotidiana fruendo di uno spazio urbano sempre più diffuso e policentrico

² MUA - Morphological Urban Area e FUA – Functional Urban Areas; cfr. Progetto Urbact “Joining Forces”, Conclusions and Recommendations, Maggio 2010 (www.urbact.eu)

³ A. Magnaghi: *Ecosistema territoriale e bioregione urbana, ne “Il valore della terra”* (a cura di C. Perrone e I. Zetti), Franco Angeli, 2011

⁴ cfr.: l.r. 20/2000 dell’Emilia-Romagna; l.r. 1/2005 della Toscana; l.r. 11/2004 del Veneto; l.r. 12/2005 della Lombardia.

della *carrying capacity*, pur ampiamente accettato nella comunità tecnico-scientifica. Un approccio autorevolmente adottato ad es. anche dal PTCP della Provincia di Milano in cui, a supporto di obiettivi di sostenibilità fortemente enfatizzati, viene stabilita una soglia di “soportabilità” di territorio edificato del 45%, al di sotto di quel 55% indicato in letteratura come “soglia di non ritorno” per la rigenerazione delle funzioni ecologico-ambientali.

Tuttavia, tenuto conto delle spinte potenti degli investimenti finanziari immobiliari e dell’ormai cronica debolezza finanziaria (e quindi politica) delle amministrazioni locali, è possibile che l’approccio *carrying capacity* risulti scarsamente efficace sul medio-lungo termine, specie nei confronti di pressioni di trasformazione che, in nome della “crescita”, finiscono con “alzare l’asticella” in modo incrementale di ciò che può essere considerato “soportabile”. A tale riguardo è accattivante la metafora – sempre di Magnaghi – che recita che “*il territorio non è un asino*”, una bestia da soma che sopravvive sempre, a patto che il carico resti al di sotto della soglia di crollo.

Anche nel caso dell’Emilia-Romagna la sfida è di complessità epocale, pur se non priva di solidi strumenti concettuali, considerando i possibili sviluppi operativi legati al concetto di capitale territoriale utilizzato nel PTR: in esso il territorio è innanzitutto un sistema relazionale fra dinamiche antropiche in senso lato (*capitali sociale, di conoscenza, infrastrutturale*) ed ecosistema, un sistema vivo e ad alta complessità, dotato di identità e di valori anche patrimoniali.

Si tratta di un concetto diverso da quello di “risorse” (su cui comunemente si basa la pianificazione), in cui *ciò che non è “risorsa” non ha di per sé valore*, non costituisce “bene comune”. Il concetto di “capitale territoriale” implica distinguere il “valore di esistenza” di un bene (ad es. un paesaggio di qualità, basato sulla sua percezione sociale) dal suo “valore d’uso” (ad es. per “progetti di valorizzazione”). In questo senso, diversamente dalla *carrying capacity* - regolata dalla domanda di “valorizzazione” – appare più utile un processo di valutazione e scelta delle trasformazioni che parta dall’*offerta di servizi derivanti dal capitale che il territorio racchiude* nei suoi caratteri ecologici, morfologico-ambientali, socio-identitari, culturali. Da cui consegue la necessità di comprenderne il valore – ecologico, economico, finanziario, sociale – per la collettività nel suo insieme, in modo da impostare meglio l’azione di contrasto al suo *consumo* puro e semplice.

Dal punto di vista ristretto della pianificazione urbanistica, si tratta di valutare comparativamente la domanda insediativa, selezionando le trasformazioni in funzione della capacità di non ledere non tanto il valore d’uso in sé quanto lo stesso valore di esistenza dei servizi. Con Dematteis, si tratta di comprendere la capacità delle trasformazioni di creare o meno “*valore aggiunto territoriale*”⁵.

Stabiliti i concetti, l’attenzione va focalizzata sugli strumenti di governance, ovvero sul mix fatto di modelli di interazione degli attori e di tecniche adottate a supporto delle scelte. È questa la prospettiva adottata da questo lavoro, con l’obiettivo di tentare di fornire elementi utili al dibattito sul miglioramento delle prestazioni della pianificazione territoriale in Emilia-Romagna.

1.2. “Crescita di scala” per gestire il cambiamento

Nei contesti noti, “*catturare la città effettiva*” nella sua dimensione e nei suoi effetti territoriali reali, è risultata un’operazione complessa e - nella pratica - la ricerca di una scala “ottimale” di governo, basata su parametri oggettivi ed alla quale riferire soluzioni per *tutti* i problemi, si è rivelata un’impresa non praticabile. In alcuni casi, laddove il tentativo è stato messo in atto “dall’alto” - come nel caso inglese della creazione di nuove regioni su base elettiva - si è scontrato con sonore bocciature nelle urne da parte delle collettività locali.

Oltre a ciò, un elemento che complica il quadro è il fatto che, inevitabilmente, la “città effettiva” cambia di forma nel tempo: basti pensare, nel caso dell’Area Funzionale italiana, al continuo cambiamento di forma e dimensione dei Sistemi Locali del Lavoro (SLL) che si registra fra un censimento e l’altro. Un cambiamento rispetto al quale ragionevolmente si tenta di “ri-disegnare/ri-aggiustare” i confini alla realtà geografica percepita (ad es. per il Trasporto Pubblico Locale) ma che tuttavia non sempre è praticabile per tutti i temi del governo territoriale (ad es. la costruzione

⁵ G. Dematteis: “Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali”, in P. Bonora (a cura di), Slot quaderno, 1, Baskerville, Bologna, 2001.

delle reti ecologiche e paesistiche) e che comunque non sempre è sostenuto dai cittadini, la cui attenzione è spesso catalizzata dal problema/rischio percepito della “perdita di identità”.

A ciò si aggiunge che, in “tempi di crisi” e specialmente per le città particolarmente colpite dalla decadenza dei settori industriali tradizionali, da disoccupazione crescente e da risorse finanziarie sempre più ridotte, si fa più pressante la competizione fra territori nell’elaborare ed attuare iniziative d’investimento in grado di invertire la tendenza. Ciò ha chiamato in causa la capacità degli attori – specialmente delle Pubbliche Amministrazioni – di valutare quali iniziative privilegiare, adottando prospettive appropriate sia a “leggere” i problemi di oggi, che ad *individuare scenari di cambiamento durevoli e “sostenibili”* nell’accezione più ampia del termine.

In tutti i contesti (per lo meno nel mondo occidentale) ciò pone ai diversi livelli di governo - in particolare a quelli regionali e locali - la sfida di una gestione efficace di ambiti tematici molto diversificati, anche rispetto alla scala territoriale di esercizio delle funzioni e di erogazione dei servizi. Esempi di temi sui quali sono state sviluppate esperienze significative sono:

- i *progetti per il rinnovamento urbano*, intesi come opportunità di migliorare la qualità dello sviluppo, in cui la città densa, dotata di accessibilità materiale ed immateriale e diversificata nei luoghi e nelle funzioni, valorizza innanzitutto gli spazi ed i contenitori esistenti (prima di usarne di nuovi) per creare nuovi distretti per vivere e lavorare;
- le *politiche attive per un’occupazione non congiunturale*, legate alla realizzazione di progetti d’investimento di media-lunga durata, ad alto “contenuto di conoscenza” e capaci di attrarre talenti.
- *l’erogazione efficiente dei servizi* ai cittadini, in un contesto in cui la frammentazione dei sistemi insediativi genera costi crescenti e diminuzioni di efficacia, a fronte di risorse finanziarie sempre più ridotte;
- *l’uso razionale delle risorse scarse* - suolo, acqua, energia - che richiede meccanismi di contenimento dell’espansione urbana, ma che costituisce anche l’opportunità per “rifondare” la città anche a partire dalla *infrastruttura ecologica, producendo servizi ecosistemici polivalenti* e ricreando continuità con l’intorno rurale⁶;

E’ in particolare su questi temi che oggi, in Europa e non solo e specialmente nelle aree urbane di dimensioni maggiori, sono in corso numerose esperienze di “*crescita di scala*” del governo del territorio, nel tentativo di adeguarlo alla dimensione dei temi/problemi, trascendendo i limiti politico-amministrativi tradizionali. A fronte di una molteplicità di scelte - di ri-disegno dei confini amministrativi piuttosto che di creazione di nuovi soggetti istituzionali - tutte puntano a rafforzare le forme di cooperazione fra istituzioni e fra esse e gli attori sociali ed economici.

La ragione principale di questo processo consiste in gran parte nella necessità di rafforzare i nodi delle reti urbane ed i rispettivi sistemi territoriali, quali elementi trainanti della competitività e dell’attrattività di regioni e Paesi; un processo che - negli ultimi due decenni - ha generato numerose esperienze (che hanno coinvolto anche numerose realtà italiane⁷) nelle quali l’adozione di una *prospettiva multi-scalare* ha costituito un elemento di rilievo nella ricerca di nuove strade di sviluppo (e nella definizione degli investimenti di trasformazione collegati). I punti qualificanti di gran parte delle esperienze realizzate si focalizzano *grasso modo* su tre aspetti:

- a. *alla scala urbana “micro”, il “progetto di città”* che governi locali e comunità intendono effettivamente perseguire, anche insieme agli investitori privati. Un aspetto centrale di queste esperienze è costituito dalla modalità della partnership fra amministratori ed attori sociali ed economici e dalla partecipazione nel valutare condizioni ed opportunità per attuare i contenuti che qualificano il disegno di “città futura”⁸;

⁶ Aree verdi e biodiversità urbana, qualità dell’aria e salute, produzione di alimenti “0 km” e riduzione della “impronta ecologica”, paesaggi urbani di qualità ed opportunità di fruizione, ecc. cfr.: The economics of ecosystems and biodiversity – TEEB for Local and Regional Policy Makers (UNEP et. al. 2010).

⁷ Ci si riferisce ad esempio alle esperienze di Agenda 21Locale, alla fase della costruzione dei Piani Strategici delle Città (che ha dato vita – alla scala europea - alla Rete delle Città Strategiche), fino ai Laboratori di Urbanistica Partecipata, che hanno condotto al coinvolgimento diretto dei cittadini e delle loro organizzazioni nelle scelte inerenti lo sviluppo urbano.

⁸ In Italia ed in Emilia-Romagna, esperienze significative in tal senso sono state realizzate nell’ambito dei “laboratori di urbanistica partecipata”, sviluppati in numerose città nel quadro del disegno dei Piani Strutturali Comunali.

- b. alla scala territoriale “meso”, la relazione funzionale da stabilire fra città e spazi aperti e rurali, quali valori privilegiare e quali flussi di scambio assicurare, per concorrere a costruire un territorio di qualità, tanto alla scala della singola città, quanto alla scala regionale. A questa scala, un ruolo chiave è certamente svolto dagli strumenti di pianificazione adottati;
- c. alla scala regionale “macro”, il perseguimento di una “massa critica” di reti di città, sistemi di realtà urbane di dimensioni anche diverse, funzionalmente complementari e che consentano di accrescere la qualità della vita e del lavoro e la competitività del territorio nel suo insieme, riducendo i costi di gestione e tutelando più efficacemente l’ecosistema.

Seppur fortemente correlate, non sempre – e certamente non a priori – queste tre dimensioni hanno trovato efficaci punti di convergenza, e ciò pone in modo sostanziale la questione di come possano efficacemente interagire livelli di governo diversi, caratterizzati da prerogative differenti, a carattere più progettuale-attuativo alla scala urbana, più di indirizzo e programmazione alla scala regionale. Spesso, l’anello debole è risultato proprio la scala intermedia, quella che coinvolge lo spazio rurale e gli spazi aperti in genere, la cui gestione, laddove affidata in modo preponderante alle politiche settoriali – agricole, forestali, delle aree protette - ha reso difficoltoso lo sviluppo di un approccio territoriale unitario.

In generale tuttavia, come vedremo, dal punto di vista dei risultati, quanto maggiore si è dimostrata la capacità degli attori di cooperare per una governance unitaria dei temi/problemi, tanto più forte è risultata la capacità di tutelare e migliorare la qualità dell’ecosistema o – dando al termine un’accezione eminentemente di disegno progettuale – della “*infrastruttura ecologica*”. Ciò ha comportato riflettere in modo molto attento sulle funzioni esplicate dallo spazio rurale alle diverse scale. Ma ha anche significato interrogarsi e cercare risposte sul significato effettivo di termini quali “competitività” ed “attrattività” dei territori.

2. Consumo di territorio e strategie di governance di area vasta

Il contesto economico, ambientale e politico-culturale brevemente rappresentato nelle pagine precedenti, ha dato luogo a diverse forme di “risposta organizzativa” da parte delle istituzioni, per una gestione più efficace dei processi di crescita urbana. Con questo termine intendiamo il cambiamento nelle modalità di governo del territorio che Paesi, Regioni, Città hanno perseguito, per accrescere l’efficacia dei processi politico-amministrativi e degli strumenti (legislazione, tecniche, procedure, le istituzioni stesse) per gestire contesti in costante e forte trasformazione.

È importante sottolineare che il “consumo di suolo” ha frequentemente costituito il problema che ha innescato il cambiamento in diversi contesti (ad es. in Germania, Paesi Bassi e Stati Uniti) ed è al suo controllo che sono per lo più riferiti i nuovi sistemi di regole e le tecniche adottati. Sarebbe tuttavia fuorviante limitare la discussione all’ “effetto-consumo-di-suolo” in sé ed ai sistemi di regole che dovrebbero governarlo, senza “vedere” le dinamiche di mercato e sociali che lo determinano. È alla non risoluzione del conflitto fra il postulato dell’illimitatezza della crescita economica e la natura finita dei processi ecosistemici e sociali, che si devono le situazioni critiche che osserviamo.

Per tali ragioni, diversi territori che hanno ottenuto un qualche successo in questa “lotta”, hanno sviluppato esperienze basate su una visione complessa ed articolata del problema, ponendo al centro dell’attenzione – nei fatti, anche se non sempre nella terminologia – il “**consumo di territorio**” e quindi gli obiettivi di *sostenibilità territoriale* che si intendeva perseguire: che tipo di qualità urbana e del territorio, quali “modi di vita” fossero desiderabili per i cittadini, in definitiva che cosa significhi concretamente un concetto di “*competitività*” e di “*attrattività*” dei territori che non si limiti alle dimensioni economico-finanziaria ed infrastrutturale pure e semplici.

Ad esempio, è nel quadro del dibattito su “competitività” ed “attrattività” dei territori che si sviluppa l’esperienza di politiche di sviluppo delle reti di città noto col nome generico di *City-regions*: si tratta di una definizione che include un ampio ventaglio di istituzioni, agenzie, modelli partenariali di cooperazione in cui si sono concretizzate nuove forme di governo per lo sviluppo locale e regionale e che si riferiscono “*al livello strategico e politico al quale realizzare l’amministrazione ed il policy-making per le aree urbane, al di là dei confini amministrativi del singolo governo locale urbano, per includervi aree di hinterlands urbano e/o semi-urbane*”⁹. Il potenziale innovativo delle esperienze che vedremo, risiede innanzitutto nella capacità di associare diversi livelli di governo, oltre i confini amministrativi e/o le competenze istituzionali, puntando a creare sistemi di governo capaci di aggregare una massa critica di competenze e risorse per creare qualità territoriale.

Tra i modelli più collaudati di governo territoriale sostenibile, vedremo quelli adottati in Inghilterra, Olanda, Francia, Germania e Stati Uniti. Solo alcuni di essi partono da indagini sistematiche sul consumo del suolo, elaborando politiche “di risposta”: è il caso della Germania dove, a partire da obiettivi di contenimento del consumo di suolo, si è consolidata una pianificazione urbanistica orientata al benessere pubblico, attenta ai servizi forniti dalle aree verdi ed all’*housing* sociale. Altre realtà partono invece da un obiettivo di qualità ed efficienza dei luoghi “storicamente” assunto come parte dei criteri di scelta: come ad esempio in Inghilterra, dove il contenimento urbano è condizione del rilancio competitivo delle città, del miglioramento della qualità abitativa, della tutela dei paesaggi agrari mediante la creazione di *green belts* (“fasce verdi”) di delimitazione della città; oppure in Olanda, in cui la limitatezza del suolo disponibile in rapporto alla popolazione ha determinato sì una forte pressione insediativa, ma anche una politica che ha attribuito ad aree verdi, reti d’acqua, zone agricole, la funzione tanto di delimitare la crescita urbana quanto di produrre alimenti per le città stesse.

Nelle pagine che seguono, proponiamo un quadro di sintesi di alcune di queste esperienze di governo del territorio, tentando di ricostruirne il meglio possibile i modelli di governance, senza i quali le esperienze stesse non sarebbero pienamente comprensibili. Si tratta in particolare de:

⁹ Cfr.: Tewdwr-Jones e McNeill (2000), in “New Local Government Network – City-Regions Commissions (UK): Seeing the light? Next steps for City-Regions” (London, 2005)

Gli Stati Uniti

- le *Mitigation e Conservation Banks*;
- *Nature 2040* e lo *Urban Growth Boundary* di Portland, in Oregon, Stati Uniti (METRO-Portland).

La Germania

- l'*Ökokonto* e la compensazione ecologica preventiva;
- i progetti di trasformazione urbana ed il finanziamento della città pubblica: il *modello SoBoN*;
- i *Regional Landscape Parks*, nell'esperienza della "*Regione Associata di Stuttgart*" (Land Baden Wuertenberg).

L'Olanda

- il *Randstad Holland*, metropoli verde e blu;
- la politica per le città compatte (il programma *VINEX*);
- la compensazione ecologica olandese.

L'Inghilterra

- sviluppo urbano e territoriale e tutela dell'ecosistema e del paesaggio: "*Green Belts*" e "*Green Infrastructure*";
- il caso della *Sheffield City-Region*.

La Francia

- gli *Etablissement Publique de Cooperation Intercomunelle* e gli altri strumenti della cooperazione intercomunale francese;
- gli strumenti della pianificazione: *Scheme de Coerence Territoriale* (SCOT) e *Zone d'Amenagement Concertè* (ZAC);
- il progetto dello "*SCoT 2030*" di Lyon – Agglomeratiòn.

Ognuna di queste policy ed esperienze ha coinvolto variamente amministrazioni pubbliche, organizzazioni della società civile, imprese private, in forme differenti di partnership e di cooperazione, con l'obiettivo di innovare lo sviluppo territoriale, verso forme di crescita più attente alla tutela ed allo sviluppo dei beni e dei servizi di interesse collettivo, forniti dal territorio.

2.1 Gli Stati Uniti

Negli Stati Uniti, come noto, anche in ragione della grande quantità di spazio disponibile, i fenomeni di dispersione insediativa e sprawl caratterizzano moltissime aree urbane, sviluppatasi in base a un modello di crescita fondato sulla mobilità privata. Tuttavia, gli USA sono anche un Paese con una solida tradizione di tutela dell'ecosistema. Non è certamente questa la sede per una disamina esaustiva del tema, anche in ragione della molteplicità di approcci ed esperienze in cui tale tutela si realizza nei diversi contesti statuali e locali; tuttavia, ai fini di questo report, due tipologie di esperienze appaiono essere di grande interesse.

- la prima riguarda *le mitigation e conservation banks*, un sistema piuttosto peculiare di tutela, recupero e sviluppo di ecosistemi e specie, che utilizza strumenti di mercato – nella forma di eco-crediti commerciabili – di cui possono avvalersi istituzioni pubbliche e soggetti privati. *Si tratta quindi di strumenti di policy direttamente orientati a contro-bilanciare il consumo di territorio*, ma che non agisce di per sé sugli strumenti di pianificazione: semmai ne costituiscono un complemento – appunto – di mitigazione.
- il secondo riguarda invece un'esperienza di successo (Portland, Stato dell'Oregon) nell'utilizzo di uno strumento di policy – lo *Urban Growth Boundary* (Limite della Crescita Urbana) – *nel quadro di riferimento tanto delle politiche di sviluppo urbano-territoriale, quanto delle politiche di tutela e sviluppo dell'infrastruttura ambientale (green infrastructure)*, di cui lo spazio rurale – agricolo e forestale – costituisce parte integrante.

2.1.1 Gli strumenti di mercato: le mitigation e conservation banks

Per "*mitigation banking*" s'intende la realizzazione di un intervento di *ripristino, creazione ex-novo, miglioramento o messa a tutela di un'area umida, un corso d'acqua o un'area di conservazione dell'habitat*, per controbilanciare preventivamente gli impatti negativi determinati da trasformazioni che interessino ecosistemi simili vicini. L'obiettivo è il rimpiazzo dell'esatta funzione e valore ambientale di specifici ambienti umidi che possano venire danneggiati da una proposta di progetto di trasformazione. La prima creazione della policy risale al *Domestic Policy Council* (1988), una normativa varata per promuovere la strategia *no net loss of ecological value* ("nessuna perdita netta di valore ecologico") a tutela delle aree umide oggetto di impatti, in modo particolare legati ai grandi progetti infrastrutturali¹⁰.

Le suddette *banks* possono essere di 2 tipi:

- *Mitigation (wetland/stream) banks*: riguardano le aree umide e aste fluviali, di canali, ecc., la cui gestione è normata dal *Clean Water Act*¹¹ e da altre norme statali e locali, con lo scopo di mitigare impatti considerati inevitabili;
- *Conservation banks*: riguardano le aree interessate dal *Federal Endangered Species Act*¹² e da altre norme statali e locali, per mitigare gli impatti inevitabili su specie minacciate o in via di estinzione e sui loro habitat.

Mitigation banks e Conservation banks costituiscono due strumenti che si basano su un principio comune: un *soggetto proponente o gestore di un investimento (pubblico o privato) che genera un impatto ecologico – che si tratti di area umida o di habitat di specie protetta – è chiamato dalla legge a realizzare un "investimento compensativo" che crei una nuova area umida/ne ripristini una degradata ovvero crei un nuovo/ripristini un habitat degradato.*

¹⁰ Negli USA, dal 1995, dispositivi legislativi specifici condizionano la realizzazione degli interventi infrastrutturali alla compensazione attraverso contropartite ecologiche.

¹¹ La normativa (Clean Water Act, 1977, Sez. 404) è stata integrata nel 2008 dalla "Norma definitiva sulla mitigazione compensativa delle perdite di risorse acquatiche" (Final Rule on Compensatory Mitigation for Losses of Aquatic Resources), disegnata congiuntamente dalla US Army Corps of Engineers e dall'EPA.

¹² La normativa (United States Endangered Species Act – ESA, 1973, Sez. 7 e 10) è promossa da US Fish and Wildlife Service (USFWS). La stessa amministrazione – nel 2003 – ha prodotto la guida di riferimento per la realizzazione delle conservation banks, sulla base della legislazione della California, in vigore dal 1995.

Il concetto di “banca” (bank) è da intendersi nel modo seguente: la creazione/ripristino di un’area umida o di un habitat genera *eco-crediti*, che possono essere utilizzati tanto per mitigare/compensare gli impatti generati dal proprio investimento, quanto (ovviamente per le quantità eccedenti) venduti ad altri soggetti promotori di investimenti impattanti¹³. Gli “*eco-crediti*” consistono tipicamente dell’ecosistema stesso: creato a partire dalla ricostruzione della continuità di ecosistemi frammentanti pre-esistenti, il neo-ecosistema umido generato (o incrementato di dimensione), si configura come “eco-credito” proprio in quanto può successivamente essere ceduto per coprire (in toto o in parte) il “debito ambientale” generato da altri progetti di trasformazione che impattano su altre aree umide. Si tratta dunque di un meccanismo creatore di un “mercato” di crediti ambientali commercializzabili, nei fatti piuttosto simile ai crediti relativi ai permessi di emissione di CO₂.

Una mitigation bank può essere costituita da soggetti pubblici o privati (incluse quindi le imprese) che rispondano ai seguenti requisiti di base:

- il piano della mitigation bank deve soddisfare i criteri ecologici previsti dalla legge;
- il “banchiere” deve essere capace di dimostrare che ha un interesse legale diretto nella proprietà del sito, che gli consenta di gestire la banca;
- il “banchiere” deve dimostrare di poter soddisfare i requisiti di responsabilità finanziaria che gli consentano di attuare l’operazione.

L’area di riferimento di una *mitigation bank* è normalmente circoscritta ad una specifica unità territoriale identificata con un bacino o sotto-bacino idrologico. Nel caso di una conservation bank si fa invece riferimento ad un’area individuata sulla base di criteri biologici riferiti alle specie che la abitano¹⁴.

Alcuni esempi di *mitigation banks sponsors* – i soggetti “venditori” degli eco-crediti - sono lo *U.S. Army Corps of Engineers*, il *National Marine Fisheries Service*, la *Environmental Protection Agency* (EPA), lo *US Fish and Wildlife Service* oppure Dipartimenti Statali di Protezione dell’Ambiente, Distretti Locali di Gestione delle Acque, il *Soil Conservation Service*.

A fronte di un soggetto venditore – la mitigation bank – si colloca un soggetto compratore, che coincide con il soggetto titolare dell’autorizzazione a generare l’impatto, a cui eco-credito di mitigazione è ceduta – appunto - dalla bank. Acquirenti dei crediti possono essere anche in questo caso soggetti pubblici e privati, fra i quali figurano frequentemente il Dipartimento dei Trasporti ed imprese promotrici di investimenti immobiliari, sia residenziali che produttivi.

Il soddisfacimento dei requisiti è controllato da due autorità statali (federali) competenti - il *Mitigation Banking Review Team* (MBRT) ed il *Conservation Banking Review Team* (CBRT) - che a seguito di opportune verifiche rilasciano un permesso ad operare. Le stesse autorità stimano ed approvano la quantità di eco-crediti che una banca “guadagna” (e quindi può cedere) mediante un’operazione. La durata del processo decisionale varia fra i 6 ed i 18 mesi.

Per assicurare il successo a lungo termine degli interventi – di cui si suppone una durata perpetua - viene altresì richiesto una sorta di deposito cauzionale per coprire i costi di realizzazione nonché la predisposizione di un sistema di monitoraggio che operi per 5 anni dopo la realizzazione.

Secondo i dati forniti dalla National Mitigation Banking Association (NMBA), il sistema delle *mitigation banks* continua a diffondersi a ritmo sostenuto: dalle 46 approvate nel 1992 si è passati alle oltre 950 del 2010, con oltre 960.000 acri (240 kmq) di aree/fasce umide create. Sono attualmente diffuse in tutti gli Stati Uniti. Per quanto riguarda invece le *conservation banks*, più recenti, al 2009 ne risultavano operative 90, per oltre 30.000 acri (7.5 kmq)¹⁵. Per esperienze specifiche si rimanda all’informazione – molto corposa – contenuta nel sito web della NMBA.

¹³ ad es. a titolari dei permessi di costruzione e a quanti si trovano a dover compensare impatti ambientali residui su aree umide o habitat specifici. Il soggetto acquirente gli eco-crediti deve dimostrare che questi effettivamente compensano gli impatti generati e che non vi è altra via di mitigazione e riduzione del danno ambientale generato.

¹⁴ Tipicamente, i “crediti” sono definiti come il valore ecologico associato ad 1 acro (4.000 m²) di un’area umida e/o la distanza lineare di un’asta fluviale/di canale operante alla sua massima capacità (portata). Il loro valore finanziario varia in base alla tipologia di area, oscillando fra i 3.000 ed i 600.000 dollari (USD), in dipendenza della disponibilità e del prezzo della terra necessaria a realizzare l’intervento così come del costo effettivo di realizzazione dell’intervento stesso.

¹⁵ Fonte: <http://www.mitigationbanking.org/index.html>. Sul sito web si ritrovano le schede di numerosissime esperienze realizzate in diversi Stati dell’Unione.

2.1.2 Portland, Oregon: la strategia Nature 2040

Metro-Portland e lo Urban Growth Boundary (Limite della Crescita Urbana)

Portland è la città principale dell'Oregon, nel Nord-Ovest degli Stati Uniti. La sua popolazione è di circa 575.000 abitanti (2008) mentre la sua area metropolitana raggiunge i 2.160.000 abitanti. Lo Stato dell'Oregon ha una lunga tradizione di pianificazione finalizzata alla crescita sostenibile e ad un uso avveduto del territorio, che si traduce oggi in una strategia di lungo termine che contempera la dimensioni dello sviluppo e della vitalità economica del territorio con quella della tutela del suolo e dell'ecosistema, a partire da leggi sull'uso del suolo che svolgono un ruolo centrale nel determinare le modalità della crescita urbana assicurando la protezione delle aree rurali e forestali.

Una funzione centrale nel governo sostenibile del territorio è svolta da METRO-Portland, agenzia di governo regionale fondata nel 1978. Si tratta di un'istituzione a carattere elettivo retta da un Consiglio di 7 rappresentanti (1 presidente e 6 consiglieri, uno per ognuno dei distretti dell'area), la cui mission è "coordinare i piani di uso del suolo delle Amministrazioni Locali della regione"¹⁶.

A METRO è stata fin dall'inizio attribuita la competenza di definire tecnicamente un "Limite della Crescita Urbana" (UGB – Urban Growth Boundary), dando al suo Consiglio la potestà di decidere le policy da attuare nell'area interna al UGB. Stabilito per la prima volta nel 1979, lo UGB ha la funzione prioritaria di contrasto allo sprawl e marca tuttora il limite fra spazio urbano e rurale. In questo quadro, la pianificazione ha poi individuato una dotazione adeguata di terreni edificabili su un periodo di 20 anni. La legislazione dell'Oregon conferisce altresì a METRO 3 funzioni basilari:

- coordinare i piani regionali e locali nell'adozione delle UGB;
- assicurare la coerenza dei piani locali con gli obiettivi di pianificazione a livello statale e regionale;
- pianificare le attività di interesse metropolitano inclusi i trasporti, la qualità dell'acqua e dell'aria, la gestione dei rifiuti solidi.

Dall'inizio degli anni '90, lo sviluppo dell'approccio di METRO ha condotto alla formulazione del "Nature 2040 Growth Concept"¹⁷, strategia di durata cinquantennale per la pianificazione e la gestione dei processi di crescita urbana, nel cui quadro lo UGB è stato recentemente aggiornato (fig. 1).

Nature 2040: un modello organizzativo per la crescita economica e l'uso avveduto del territorio

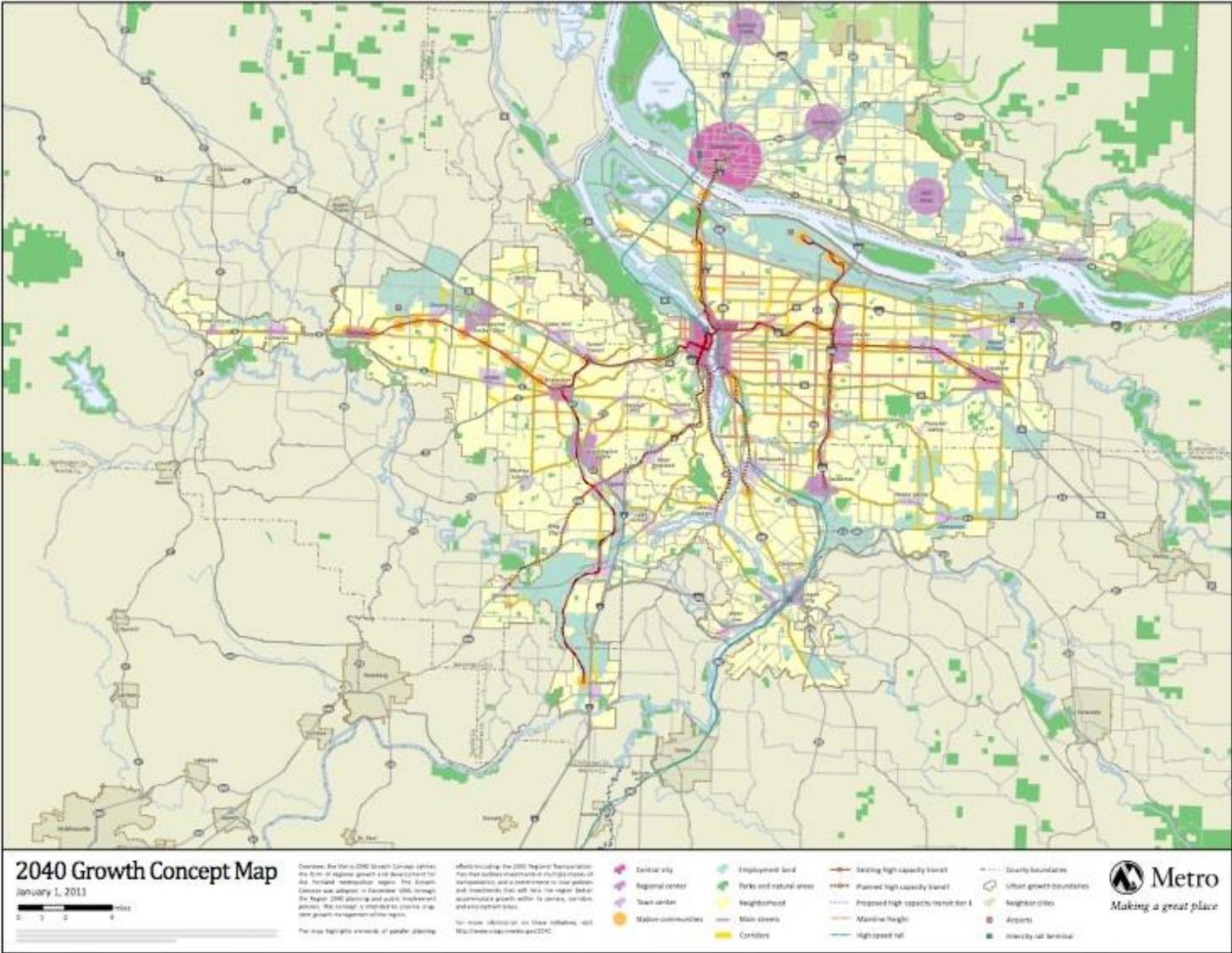
Definito attraverso un processo partecipativo ampiamente condiviso dalla comunità locale, il Nature 2040 indica i "valori fondanti" della comunità locale – *diritto alla natura e sua tutela, sicurezza e stabilità del contesto periurbano, disponibilità di alternative di trasporto, un'economia ed una cultura vivaci, disponibilità di risorse per le generazioni future* – in base ai quali vengono perseguiti (e periodicamente valutati e comunicati) una serie di obiettivi ("fundamentals"), che includono:

1. la crescita di una forte economia locale;
2. un uso efficiente del suolo all'interno del UGB, inclusi i terreni edificabili ad uso commerciale ed industriale;
3. la protezione ed il recupero dell'ambiente naturale;
4. la messa a disposizione di un sistema di trasporti bilanciato;
5. la cooperazione per il mantenimento della separazione fra la UGB dell'area metropolitana di Portland e le città del circondario;
6. il miglioramento del "senso del luogo";
7. opportunità diversificate di housing, di tipologie diverse ed a prezzi accessibili;
8. la creazione di un "luogo vivace" per vivere e lavorare.

¹⁶ 24 città e settori urbani di tre contee, su una superficie di poco superiore ai 950 kmq.

¹⁷ "Nature 2040" adotta una prospettiva strategica di lungo termine (1990-2040). Si veda anche: <http://www.oregonmetro.gov/index.cfm/go/by.web/id=33630>

Fig. 1: il Growth Concept di Portland e lo Urban Growth Boundary



Tuttavia, al di là della natura degli obiettivi, ciò che appare di particolare interesse è il modello organizzativo adottato per giungere alla loro adozione e per strumentare la loro attuazione, che vede la partecipazione delle Pubbliche Amministrazioni dell'area, dell'Assemblea Legislativa dell'Oregon, delle diverse forme associative private, dei singoli cittadini. Nella pratica, Nature 2040 è costruito ed implementato attraverso 3 tipologie di processi correlati:

- a. un *processo di tipo strettamente "tecnico"* di individuazione di quattro scenari alternativi di crescita urbana (i cosiddetti *Concepts*: lo scenario "base", e gli scenari A, B e C¹⁸, caratterizzati da diversi e crescenti tassi e da diverse modalità di uso del territorio);
- b. un *processo di partecipazione popolare*¹⁹ finalizzato a condividere i risultati del processo tecnico ed a scegliere lo scenario che la comunità regionale intendeva perseguire;
- c. un *processo valutativo*, di frequenza quinquennale, relativo al raggiungimento dei risultati, in cui viene obiettivamente verificata, mediante un articolato sistema di indicatori, la prestazione rispetto ai *fundamentals* di Nature 2040²⁰.

Il processo attuato ha condotto alla scelta, da parte delle comunità locale dello scenario C "soft", che comporta, rispetto allo "scenario-base" (senza interventi di controllo), una riduzione del nuovo territorio urbanizzato a 60-76 kmq in 50 anni. Oltre a ciò, sono emerse indicazioni cogenti per:

- il riuso efficiente del territorio urbano, sia residenziale che produttivo;
- la protezione della natura e delle risorse;
- la diversificazione del sistema dei trasporti (trasporto pubblico, ciclabilità/pedonalità, auto);
- lo sviluppo della cooperazione con i territori e le città esterne alla regione;
- l'accesso ad opzioni abitative diversificate per tutti i residenti della regione.

Una nota particolare meritano le modalità del processo di cooperazione fra territori, per la tutela e la gestione dello spazio rurale: METRO, insieme alle contee di Clackamas, Multnomah and Washington, co-guida il *Reserves Steering Committee*, con funzioni di indirizzo relativamente agli studi sul potenziale di crescita urbana e sulle riserve nonché di consulenza (a METRO stessa ed alle contee) sulla designazione formale delle aree stesse. Il *Committee* è composto da funzionari pubblici di città, contee e di METRO, rappresentanti di vari settori economici inclusa l'agricoltura, dalle organizzazioni per la tutela ambientale e per l'equità sociale mentre nove agenzie governative (trasporti, acqua, protezione ambientale, etc.) forniscono expertise tecnico specifico.

¹⁸ Gli scenari prevedevano: 1. lo scenario-base, fondato sulla prosecuzione tal quale del processo di crescita 1985-1990 (+ 490 kmq rispetto alla UGB); 2. scenario A. "Growing out" (crescita verso l'esterno), basata sulla crescita del margine urbano legata all'edilizia residenziale (+ 206 kmq rispetto alla UGB); 3. scenario B. "Growing up" (crescita verso l'alto), basata sullo sviluppo edilizio dello spazio ricompreso nel UGB (946 kmq entro l'UGB); 4. scenario C. "Neighbouring cities" (città del circondario), basato sullo sviluppo dei centri dell'area urbana, dei corridoi del trasporto, delle città del circondario (+ 89 kmq rispetto alla UGB).

¹⁹ Oltre alla rilevazione s.s. sulle preferenze relative agli scenari di crescita, il processo partecipativo ha fatto uso fra gli altri utilizzato strumenti quali un questionario sulla vivibilità del territorio (oltre 500.000 famiglie raggiunte, ca. 17.000 "ritorni"), workshops, conferenze e laboratori con i cittadini, messaggi sui media, progetti dedicati ai giovani e molto altro.

²⁰ Le bozze del Report quinquennale vengono sottoposte ad un processo pubblico di verifica da parte delle Amministrazioni Locali, delle organizzazioni della società, dei cittadini; la versione definitiva del Report è sottoposta alla validazione dell'Oregon Land Conservation and Development Commission.

2.2 La Germania

Sotto il profilo della ricchezza di esperienze nel governo sostenibile del territorio – ed anche dell'efficacia delle soluzioni adottate tanto a livello nazionale come alla scala locale - la Germania costituisce uno degli esempi di maggior interesse, in quanto coniuga il contrasto al consumo di suolo s.s. con politiche per la rigenerazione urbana, per l'edilizia sociale e per lo sviluppo degli spazi aperti. *In questo senso, più che in altri casi, si può dire che venga riconosciuta la dimensione economica e sociale dei processi sottesi al consumo di territorio.*

La Germania è stato uno dei primi paesi dell'Unione Europea in cui si sia sviluppato un dibattito – teorico e pratico – teso a considerare, fra le tematiche “classiche” della tutela ambientale, anche la questione dell'uso sostenibile del suolo. In questo senso rappresenta un caso di studio molto interessante, in quanto la constatazione (durante gli anni '90) di un tasso elevatissimo di consumo di nuovo suolo (130 ha/giorno alla scala nazionale, nel 2000), ha condotto alla determinazione di un *ambizioso obiettivo di riduzione a 30 ha/giorno entro l'anno 2020* (1/4 rispetto al 2000).

L'obiettivo è perseguito mediante strumenti di policy diversificati ed integrati, anche sviluppati localmente (ad es. a livello di Land), che nell'insieme concorrono a formare strategie complesse volta al perseguimento dell'obiettivo di scala nazionale. A fianco di normative tecniche, ritroviamo infatti strumenti di governance partecipata dei progetti di trasformazione e programmi integrati di sviluppo economico che guardano con attenzione a tutto quanto concorre alla sostenibilità ecosistemica, sia alla scala dei Lander²¹ che a quella dei sistemi urbani grandi e piccoli.

Senza pretese di esaustività, di seguito vediamo alcune esperienze di particolare interesse:

- la policy nazionale per la compensazione ecologica al consumo di suolo (cosiddetta del *Ökokonto*);
- il modello gestionale detto *SoBoN* (Sozialgerechte Boden Nutzung ovvero “uso del suolo socialmente equo”), praticato nella città di Monaco di Baviera;
- l'esperienza dei *Landscape Parks*, nella Regione Urbana di Stuttgard, nel Land Baden-Wuerttemberg.

2.2.1 La compensazione ecologica tedesca: il principio del Ökokonto (conto ecologico)

Tralasciando per un momento il vivace dibattito degli anni '90, possiamo assumere come punto di partenza la norma federale che, emendando il BauGesetzBuch (BauGB²² ovvero il *Codice Federale delle Costruzioni*), a partire dal 1 gennaio 2001 ha reso obbligatorio per tutti i comuni condizionare ogni ulteriore trasformazione del territorio ad una valutazione preventiva degli impatti sull'ecosistema ed il paesaggio ed alla compensazione degli impatti determinati. *Il principio di riferimento è “ridare alla natura ciò che le viene tolto”*: i criteri di attuazione consistono:

- a. prioritariamente, evitare di togliere spazio alla natura (opzione “zero”);
- b. in secondo luogo, laddove l'opzione zero non sia perseguibile, restituire alla natura quanto le è stato tolto²³.

In particolare nel caso b, si punta a conciliare le esigenze di crescita con la tutela e lo sviluppo della natura, attraverso un meccanismo di contro-azione che consiste nel rinaturare/riqualificare ecologicamente le aree caratterizzate da una bassa qualità ecologica: non si tratta quindi solo di un approccio basato sul “non-consumo” bensì su una vera e propria “ri-creazione” di natura, laddove qualsiasi azione di compensazione deve permettere di passare da una qualità ecologica di

²¹ Il governo regionale del Baden-Württemberg riconosce l'importanza della tutela degli spazi aperti e dei suoli agricoli. Secondo il piano d'azione ambientale, anche in questo Land le trasformazioni di suolo a fini urbani dovranno essere ridotti sensibilmente entro il 2010. In modo simile, in Baviera, nel 2003, la riduzione dell'utilizzo di nuove aree è prevista nel programma di sviluppo regionale, che prevede un “*patto per il risparmio delle aree*” fra governo del Land ed associazioni economiche e sociali, volto a ridurre il consumo di aree e ad accrescere l'accesso alla proprietà della casa, rafforzando le economie locali.

²² Cfr.: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BauGB.htm>

²³ Si veda anche cap. 2.2.3 “La strategia di compensazione ecologica”, nel caso olandese.

un certo livello ad un'altra di un livello più alto rispetto a quello di partenza. Tali operazioni consistono, a livello pratico, in rinaturazioni di corsi d'acqua, riforestazioni, imboschimenti o rimboschimenti, oppure prescrizioni riguardanti l'uso del suolo, le pratiche colturali e i sistemi di gestione agricola²⁴.

Questa logica, piuttosto semplice, ha avuto il preciso intento di modificare la modalità tradizionale – incrementale - della programmazione urbanistica locale e delle politiche di tutela ambientale, imponendo tanto alle Amministrazioni Pubbliche quanto alle imprese immobiliari (“*developers*”) di considerare la qualità ecologica del territorio come una variabile determinante dello sviluppo o – se si vuole – un *bene comune della collettività* che come tale va tutelato ed accresciuto. Riutilizzo prioritario di aree dismesse ed abbandonate e promozione di forme di mobilità sostenibile costituiscono parte integrante del disegno.

Ciò ha reso necessario lo sviluppo di una governance appropriata, fondata sui seguenti principi:

- le scelte di nuova occupazione di aree devono essere sostenute da un quadro attendibile dei costi economici e sociali;
- gli strumenti economici e fiscali complementano quelli di pianificazione urbanistica;
- la scala macro dei fenomeni territoriali richiede di promuovere la cooperazione fra enti locali ed il dialogo fra tutti gli attori.

Il *Codice Federale delle Costruzioni* ha infatti stabilito il rispetto di una serie di condizioni di base:

- le misure di compensazione sono realizzate dal soggetto titolare dell'investimento ovvero in alcune circostanze dall'Amministrazione Locale ed il loro costo è comunque a carico dell'investitore (sez. 135)²⁵;
- le misure di compensazione possono essere eseguite anche prima di attribuirle ad uno specifico progetto di trasformazione urbana (sez. 135)²⁶;
- non è necessaria una relazione spaziale diretta tra l'intervento urbanistico e la sua compensazione (sez. 200a): ciò significa che la compensazione può realizzarsi anche in luogo diverso;
- i terreni destinati a misure di compensazione vanno reperiti nell'ambito del Piano Urbanistico stesso ovvero anche nell'ambito di destinazioni d'uso relativi ad altri piani²⁷ (del Comune in questione, sezione 9 par. 1a).
- la localizzazione delle aree destinate a compensazione deve essere funzionale a rafforzare *l'infrastruttura ecologica* (green infrastructure) del territorio.

Senza addentrarsi in approfondite analisi legislative, sotto il profilo della tutela del territorio dal “consumo” e della protezione delle risorse e dei servizi provvisti dall'ecosistema, è opportuno sottolineare che:

- la possibilità²⁸ di anticipare la compensazione all'avvio degli interventi da la possibilità ai Lander di assicurare un'effettiva “*fattibilità ecologica*” (qualcosa di simile all'ecocondizionalità)²⁹;
- il principio di una compensazione sganciata da una relazione spaziale diretta tra luogo ove si genera l'impatto e luogo ove si compensa, permette di “*generare nuova natura*”, accrescendo una dimensione specifica del capitale territoriale.

²⁴ Nel momento in cui un'area diviene disponibile e di interesse per l'assetto ecologico locale, entra a far parte del “*deposito verde*” comunale per la compensazione. Tali aree saranno quindi vincolate permanentemente a quella destinazione.

²⁵ In altri termini, il titolare della trasformazione rimane il responsabile sia dell'atto di compensazione ecologica sia dei costi relativi, ovvero degli interventi di rinaturalizzazione, ma anche di quelli per acquistare le aree qualora non fossero già disponibili.

²⁶ Nel caso della Baviera ciò costituisce *conditio sine qua non*.

²⁷ E' compito del Comune indicare e reperire le aree idonee. I costi sostenuti dal Comune per le opere possono essere riscossi in forma di “oneri ecologici”;

²⁸ Quando le opere di compensazione sono realizzate in un sito differente da quello dove viene eseguito l'intervento, il Comune deve preoccuparsi di stabilire le regole e le misure idonee per avviare la procedura di compensazione; i costi si intendono a carico dei proprietari dei terreni o dei proponenti del progetto, a seconda dei casi;

²⁹ Sotto il profilo strettamente tecnico, il soggetto titolare della prerogativa di validare la proposta di compensazione ed asseverare le scelte ecologiche collegate è l'Agenzia per l'Ambiente, che agisce come soggetto terzo.

- ciò diviene di fatto occasione per una *programmazione territoriale che guarda all'interesse collettivo*, oltre la salvaguardia dell'interesse individuale.

Vi è in ciò un notevole salto culturale, con uno schema che assume il *diritto ad una fruizione collettiva della natura*, superando lo schema secondo cui basta aumentare la dotazione ecologica del lotto edificabile per assicurarsi la compatibilità ambientale della trasformazione.

E tuttavia l'elemento di interesse maggiore risiede nel meccanismo cui tale approccio dà luogo: infatti, ciò che condiziona fattibilità e buon esito delle operazioni urbanistiche è la disponibilità di aree utilizzabili già rinaturalizzate o da rinaturare: solo se il "deposito" ("Eco-conto"³⁰) di aree è "in attivo"³¹, il Comune potrà rilasciare autorizzazioni edilizie o approvare piani di urbanizzazione, "consumando" altro territorio.

Diversamente dovrà rinunciarsi, in base a quell'*opzione "zero"* che impedisce di rilasciare nuovi permessi di costruzione, in assenza della possibilità di compensarne gli impatti; alternativamente – se ne sussistono le condizioni – potrà ricorrere alla *opzione "accordo"*, attivando negoziati con soggetti privati, proprietari di aree interessanti per le rinaturazioni (ad esempio agricoltori), dai quali acquistare o "scambiare" aree, in modo da permettere il soddisfacimento dei requisiti di legge.

Il principio del Ökokonto si configura oggi come uno strumento piuttosto solido di gestione delle trasformazioni del territorio secondo principi di sostenibilità e costituisce un valido "complemento ecologico" di programmi e politiche di sviluppo territoriale. Uno strumento molto utile per generare eco-crediti è, come vedremo in un paragrafo successivo, legato alla politica dei Landscape Parks.

2.2.2 Monaco di Baviera ed il modello SoBoN³²

Monaco di Baviera ha iniziato già negli anni '90 del secolo scorso a sperimentare modalità più flessibili e dinamiche di pianificazione urbanistica, al fine di rispondere in tempi rapidi e con progetti innovativi alle grandi occasioni di ri-funzionalizzazione e rigenerazione urbana offerte dalla dismissione di aree anche di grande dimensione.

Dando seguito ad un'iniziativa del 1989, in cui Consiglio della Città deliberò che il 40% dei nuovi progetti di sviluppo residenziale doveva essere riservato a programmi di edilizia sociale, Monaco varò, fra il 1994 ed il 1995, il modello noto come *Sozialgerechte Boden Nutzung – SoBoN* (Socially Fair Land Use o Uso del Suolo Socialmente Equo).

Disegnato nel quadro di un forte confronto politico sui temi della riqualificazione urbana ed approvato anche dai rappresentanti degli operatori immobiliari e dei proprietari, SoBoN consiste di un accordo tra enti pubblici e privati per la gestione di interventi relativi alla qualità urbana. È obbligatorio nel caso di riqualificazioni che determinano un incremento di valore fondiario.

L'obiettivo è esplicitamente quello di contrastare la crescente penuria di edilizia sociale e l'aumento incessante dei valori immobiliari, registratisi a Monaco, a partire dagli anni '80.

Le regole definiscono:

- la ripartizione degli oneri tra pubblico e privato;
- la destinazione di quote dell'area riqualificata al pubblico, per strade, aree a verde e funzioni collettive, aree "per compensazione" di impatti, in vicinanza del progetto o in altre aree;
- il rimborso da parte dei privati dell'onere sostenuto dal comune, nella misura massima dei 2/3 dell'incremento di valore stimato a seguito della trasformazione, per realizzare infrastrutture sociali;
- che la quota di edilizia sociale da realizzarsi da parte degli operatori privati ammonti al 30% della superficie fondiaria edificabile³³;

³⁰ Cfr.: <http://www.stmug.bayern.de/umwelt/naturschutz/oekokonto/oekokont.htm>

³¹ Sotto questo profilo, si può affermare che l'Ökokonto generi eco-crediti in modo analogo alle mitigation banks statunitensi, salvo che per l'aspetto che – nel caso tedesco – il titolare del conto è riconducibile alle sole Amministrazioni Locali, le quali possono cederli e/o scambiarli nel quadro di processi negoziali locali.

³² fonte: Landestauptstadt Munchen, Stadtplanung in Munchen (presentazione in slides)

³³ L'onere per il privato è calcolato come differenza fra il prezzo di cessione alla municipalità delle relative unità immobiliari e il prezzo del libero mercato: la differenza è calcolata in 2/3 e 1/3 del prezzo di mercato rispettivamente, in relazione alle due forme più importanti di sovvenzione, destinate ai redditi bassi ed a quelli medio bassi.

- che al Municipio siano rimborsate le spese per concorsi di architettura e per consulenze tecniche.

La regia è fortemente pubblica, con una governance del processo che prevede:

a. *sul piano pratico-gestionale*: il Dipartimento della Pianificazione della città concerta le iniziative con gli altri dipartimenti, cura gli aspetti legali e contrattuali (negoziati con gli investitori, contratti, regolamenti per i casi speciali) e si interfaccia con il SoBoN *Leading Board*, composto dai rappresentanti dei dipartimenti responsabili;

b. *sul piano politico-decisionale*: una Commissione SoBoN, formata da consiglieri comunali e capi dipartimento, dopo aver ascoltato l'opinione degli investitori, istruisce il processo decisionale e lo trasmette al Consiglio della Città (consiglio comunale) per le decisioni.

L'evoluzione dell'iniziativa ha condotto l'amministrazione locale a subordinare i grandi progetti di riuso urbano al piano strategico del 1998 (*Perspektive Munchen*) che ha delineato gli obiettivi di lungo periodo per la città. Il modello, sperimentato dapprima per gli interventi relativi al nuovo quartiere fieristico di Monaco (Messestadt Riem) e per la rigenerazione/riuso del vecchio quartiere fieristico nel cuore della città (Theresienhoe), oggi è esteso alla politica di rigenerazione delle aree dismesse nel suo complesso.

Stabilendo a monte di qualsiasi progetto, attraverso il partenariato pubblico/privato, la quota di vantaggi pubblici che devono derivare dalla trasformazione urbana, *SoBoN si configura come una delle esperienze di maggior interesse nell'individuare meccanismi di finanziamento dello sviluppo della città pubblica con il concorso del settore privato*. Ciò avviene strutturando con esso un rapporto negoziale che vede il ruolo del pubblico in una posizione di forza, di autorevolezza e trasparenza nel ripartire equamente oneri e vantaggi degli interventi di trasformazione urbana.

Adottato da molte altre città tedesche, dal 1997 SoBoN è inserito nel BauGB (Codice Federale delle Costruzioni, si veda nota 25).

2.2.3 La Verband Region Stuttgart (VRS) ed il Greater Stuttgart Landscape Park

“Joining Forces” - la governance della Regione Metropolitana di Stuttgart

Stuttgart è una delle 11 regioni metropolitane tedesche ed uno dei principali poli urbano-regionali dell'Europa centrale. La struttura urbana è costituita da 179 municipalità di grandezze diverse: dalla città capitale Stuttgart a poli di medie dimensioni, fino ai villaggi. Il territorio è sede di molte aziende multinazionali e internazionali, centri di ricerca e enti amministrativi.

Fig. 2: la Verband Region Stuttgart



La *Verband Region Stuttgart* (VRS, letteralmente “Regione Associata di Stuttgart”) è stata creata nel 1994 dal Land Baden-Wuerttemberg, a seguito della riforma introdotta dal Parlamento del Land per far fronte alla pesante recessione economica dei primi anni '90 del secolo scorso, che aveva colpito particolarmente il settore automobilistico, di cui Stuttgart era (è) uno dei poli più importanti.

Avviato all'inizio degli anni '90, il processo di integrazione territoriale che ha condotto alla costituzione di VRS, ha coinvolto inizialmente la città di Stuttgart e le municipalità dell'area. Sono state successivamente coinvolte Associazioni Imprenditoriali, Authorities, Camere di Commercio e Sindacati, secondo un principio di equilibrio e rappresentatività. Nel 1994 il Land Baden-Württemberg ha emanato l'atto che istituisce formalmente la Regione e ne stabilisce i poteri³⁴.

VRS coinvolge 2,66 milioni di abitanti con una densità di 727 abitanti per km² (2006) che la rende una delle aree più densamente popolate della Germania, ha competenza su un territorio di 3.654 km², comprende la Città di Stuttgart e i 5 distretti rurali di Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg e Rems-Murr.

VRS nasce con l'idea che le sfide e lo sviluppo del potenziale di una regione coesa non si fermano ai confini delle municipalità o dei distretti, e che sia necessario unire le forze (*“Joining Forces”* è lo slogan di VRS) per *“essere un'area competitiva nel mondo e allo stesso tempo mantenere qualità della vita e qualità dell'ecosistema”*.

Istituzionalmente, la VRS si configura come un ente pubblico dotato di una struttura elettiva (un'Assemblea Regionale composta da 93 rappresentanti eletti direttamente dalla collettività ogni 5

³⁴ Act governing the establishment of the Verband Region Stuttgart

anni) e di una struttura tecnica, composta da un team di 50 persone di alta competenza e flessibilità, esperte nei campi delle funzioni proprie di VRS ovvero la pianificazione e il coordinamento dei trasporti (i trasporti assorbono l'88% del budget) e delle infrastrutture, la pianificazione territoriale, la gestione dei rifiuti, la promozione del turismo e del business nonché il coordinamento di eventi di interesse regionale nel settore della cultura, dello sport e delle fiere.

VRS pratica una gestione territoriale complessa, fondata su alcuni principi guida:

- a) la *regione "oggetto territoriale integrato"*, le cui sub-aree si complementano e bilanciano reciprocamente;
- b) la regione come *metropoli capace di restare competitiva* sulla scena internazionale;
- c) la regione in *trasformazione strutturale*, che deve assicurare lavoro in forma duratura;
- d) la regione per *l'innovazione e la mobilità*, per far evolvere l'industria dell'auto, della meccanica e dell'R&D verso un *cluster innovativo della mobilità*;
- e) "*Stuttgard - regione del futuro*", caratterizzata dalla sostenibilità dei processi di sviluppo.

VRS attua le sue funzioni mediante un sistema di programmi e piani fondato sui seguenti capisaldi:

- il *Piano Regionale (Regional Plan)*, che implementa per la parte territoriale di competenza il Piano di Sviluppo del Baden-Wuerttemberg³⁵ e contiene sia il concept che le linee guida per il bilanciamento di spazi aperti, insediamenti residenziali e infrastrutture di sviluppo, allo scopo di tenere sotto controllo lo sprawl, concentrando la crescita lungo gli assi di sviluppo³⁶;

- il *Piano Regionale dei Trasporti*, il cui obiettivo è assicurare la long-term mobility e stabilire le priorità di intervento nel settore. Approvato nel 2001, il Piano attua una politica dei trasporti integrata per l'intera regione ed include tutte le modalità di trasporto. La VRS è anche l'autorità della S-Bahn (Sub-urban Railway) - che costituisce la spina dorsale del sistema dei trasporti locale³⁷;

- il *Masterplan del Paesaggio (Landscape Master Plan, articolazione del Piano Regionale)* il cui obiettivo specifico è limitare l'uso del suolo e creare un equilibrio tra le domande di business, housing, trasporti e ambiente.

Ciò avviene attraverso l'uso del concetto di *Landscape Park* (di cui si darà conto nel paragrafo successivo), basato su un principio di "*paesaggio multifunzione*" (che include gli usi agricoli e forestali, incorpora il sistema insediativo residenziale, il commercio, l'industria e le infrastrutture di trasporto); la mission è "*rendere possibile alle persone l'esperienza del contatto con la natura*".

Il Greater Stuttgart Landscape Park

Come premessa, ciò che in Germania viene chiamata "*landscape planning*" costituisce una componente molto importante della pianificazione regionale: nella pratica, costituisce la sede nella quale le "specifiche ecologiche" indicate nel Regional Plan, vengono tradotte in termini tecnici, individuando le "fasce verdi" (green belts) ed i "cunei" (di natura), nonché i biotopi di protezione speciale e altre tipologie di aree, funzionali a controbilanciare l'espansione delle aree residenziali e commerciali e la frammentazione spaziale, che genera perdita di funzionalità e di qualità estetica³⁸.

Sviluppata a partire dagli anni '90 per fronteggiare la crescita delle regioni urbane, l'esperienza dei *Landscape Parks* si propone innanzitutto come risposta alla crescita di strutture territoriali complesse, costituite da un mix di città e campagna che alcuni autori hanno definito "*in-between city*"³⁹, spesso caratterizzata dallo *sprawl* e dai paesaggi della de-industrializzazione dovuta alle

³⁵ La prima "edizione" del Piano di Sviluppo del Baden-Wuerttemberg risale al 1973.

³⁶ La VRS è altresì proprietaria al 51% della Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH (WRS - Società per la crescita economica della Regione di Stuttgart) costituita nel 1995, che opera nel campo dell'economia regionale per mantenere alta la competitività della regione agendo anche come centro di servizio per gli investitori erogando informazioni anche sulle localizzazioni produttive.

³⁷ La rete S-Bahn è dotata di 6 linee, operate da Deutsche Bahn AG ovvero le Ferrovie Tedesche, contrattualizzate direttamente dalla stessa VRS. In termini di investimenti realizzati, dal 1996 VRS ha continuamente ammodernato e migliorato i servizi: Si stima che in assenza degli investimenti realizzati e senza lo sforzo di continuo miglioramento, i costi per il trasporto merci dal 1995 al 2010 sarebbero potuti triplicare.

³⁸ <http://www.difu.de/node/5965>

³⁹ In tedesco "Zwischenstadt" (Sievert, 1999), letteralmente traducibile come "città interclusa".

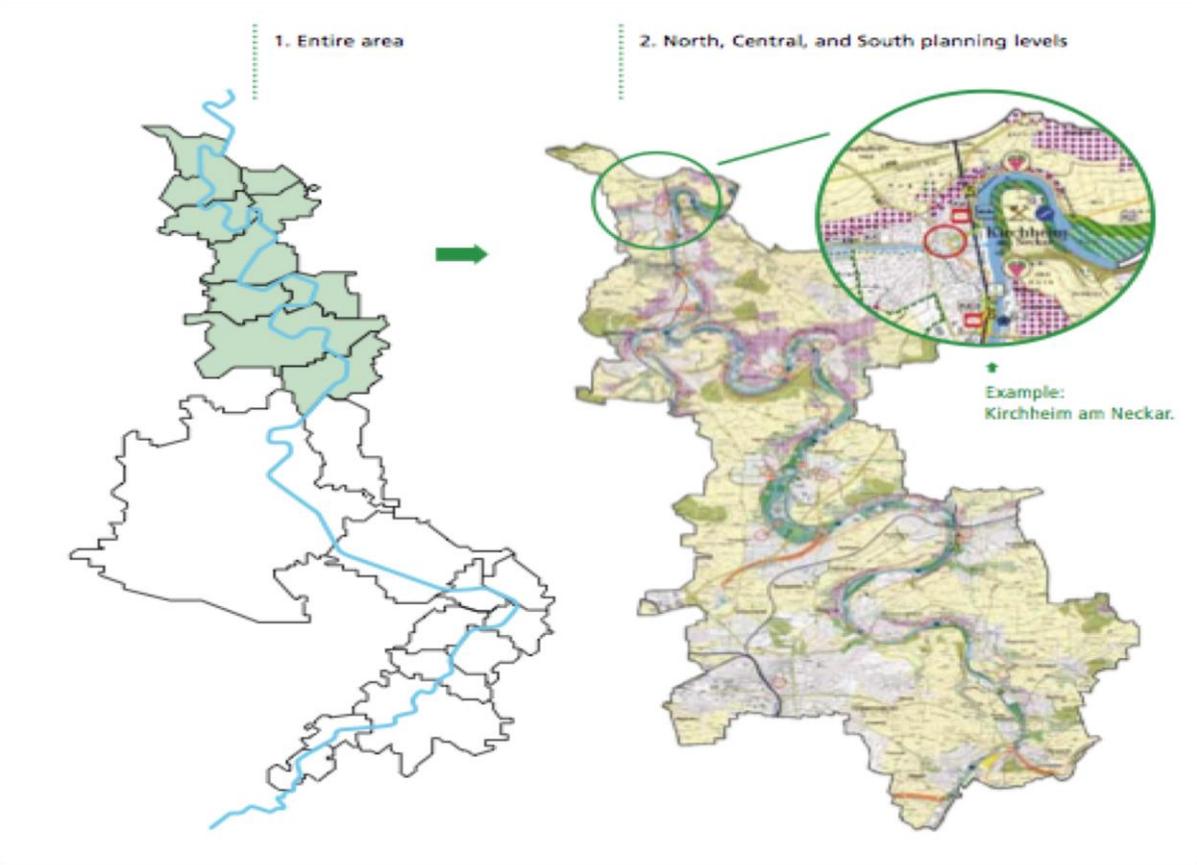
di governance: le regioni urbane pongono infatti sempre problemi di gestione, che certamente non rispettano i confini amministrativi. Sotto questo profilo, la responsabilità della gestione di un landscape park implica il coinvolgimento di attori istituzionali a tutti i livelli, dallo Stato, alla Regione per arrivare alle autorità municipali e di contea. E tuttavia, per funzionare, questo modello di multi-level governance dev'essere integrato da una altrettanto forte capacità di cooperazione intermunicipale, di tipo "orizzontale".

Di particolare interesse, nel quadro generale del Greater Stuttgart Landscape Park, è il caso del Neckar Park⁴⁰ (fig 4), ovvero del landscape park progettato e sviluppato lungo l'asta fluviale del Neckar, tributario navigabile del Reno, che attraversa da sud a nord l'intero territorio della VRS. Infatti, al di là degli "obiettivi ambientali" (tutela degli habitats, qualità ecologica, ecc.), elemento caratterizzante l'operazione è il ripristino delle condizioni di accessibilità al fiume (per molti toponimi, il suffisso "*sul Neckar*" ha rappresentato a lungo una condizione del tutto teorica), che ha comportato la ricostruzione di una continuità spaziale che si è tradotta nel recupero di forti elementi identitari e con il "riavvicinamento" delle comunità al fiume ed alla sua fruizione (ad es. con l'accessibilità pedonale e ciclabile ed i numerosi spazi ricreativi creati sulle sue sponde).

Non a caso, tutti i 27 municipi situati lungo l'asta fluviale hanno partecipato, senza eccezioni, tanto alla predisposizione del progetto generale (Master Plan) quanto all'attuazione dei progetti che hanno concorso a tradurre il piano in realtà concrete.

⁴⁰ Fonte: Verband Region Stuttgart: the Neckar Landscape Park (www.landschaftspark-region-stuttgart.de)

Fig. 4: Il Neckar Landscape Park: quadro d'insieme e dettaglio dell'area di Kirchheim am Neckar



2.3 L'Olanda

2.3.1 La Randstad Regio, per una metropoli “verde e blu”

Il Randstad Holland – “cuore” dell'Olanda - è un territorio in gran parte originatosi dal lavoro storico dell'uomo nel delta del Reno-Schelda, per conquistare terra dal mare. Quindi per definizione si tratta di uno spazio in equilibrio dinamico fra terra e acqua. Al di fuori delle aree urbane, il paesaggio è eminentemente agricolo, con prati torbosi, “polder” (gli spazi un tempo occupati dal mare ed oggi emersi), piane alluvionali, dune. Dighe, fossati e stagni fanno costantemente parte di un paesaggio sovente caratterizzato da un grande valore scenografico.

E tuttavia si tratta di un ambiente ad altissima vulnerabilità, in cui l'azione antropica deve svolgersi sempre all'insegna del mantenimento ed accrescimento della resilienza dell'ecosistema, ovvero la capacità di restare in equilibrio, assorbendo e riparando gli effetti delle trasformazioni; dunque un contesto la cui gestione da sempre richiede alla comunità una forte capacità di cooperare.

In questo quadro si è venuta formando la “polycentric city-region” del Randstad che, promossa in base ad un disegno di organizzazione territoriale risalente agli anni '30 del '900 (in un paese privo di decentramento regionale), è stata ripresa negli '60, sulla base di un concetto di pianificazione che valorizzava la prospettiva del *policentrismo come vantaggio competitivo unico*.

“Porta d'ingresso” all'Europa nord-occidentale, l'area include le city-regions di Amsterdam, Rotterdam, Den Haag (l'Aja) e Utrecht (fig. 5)⁴¹, con una popolazione complessiva di ca. 7,5 mln. di abitanti (il 38% del totale). Genera il 42% dei posti di lavoro, oltre il 46% del PIL, attrae il 42% degli investimenti esteri e – *last but not least* – vede transitare oltre il 90% dei flussi commerciali.

Fig. 5: Il Randstad Holland (in verde, nella carta)



La *Randstad Regio* è stata istituita nel 1991 come modello di cooperazione formale fra 4 province⁴², 4 grandi città e 4 regioni urbane (12 istituzioni). L'obiettivo della sua creazione è favorire la crescita di competitività del territorio ed al contempo migliorarne la vivibilità. Le ragioni

⁴¹ Fonte: H. Pluckel “Randstad Holland – building a competitive and livable region”, Bilbao, OECD Working party on Territorial Policy and Urban Areas (2006).

⁴² Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht, Flevoland

della scelta erano legate alla crescente interdipendenza dei luoghi ed all'interesse reciproco nel gestire in modo unitario i temi de:

- housing;
- traffico e trasporti;
- infrastrutture;
- specializzazione economica;
- sviluppo territoriale e sviluppo rurale.

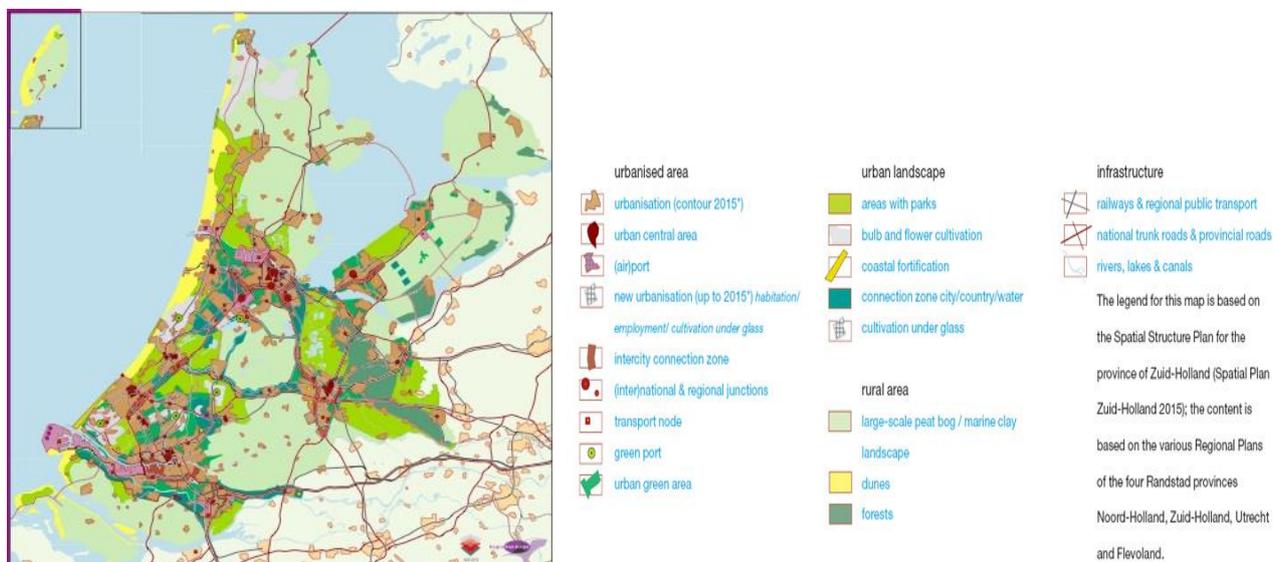
Si tratta di tematiche che nell'insieme sostanziano gli indirizzi relativi alle priorità di “conoscenza e innovazione”, “ambiente di vita sostenibile”, “zone rurali sotto pressione urbana”⁴³, ovvero gli elementi centrali della strategia di sviluppo territoriale (2004) volta a portare il Randstad fra le regioni “top-5” in Europa entro il 2015, sui temi de:

- PIL pro-capite;
- attrattività;
- produttività e innovazione;
- occupazione e partecipazione dei lavoratori.

In termini concreti, il Comitato Esecutivo (Executive Committee) di Randstad Regio è composto di 5 membri e non possiede poteri decisionali vincolanti sui membri: seppur formali, le sue “decisioni” - prese di concerto con i membri delle 12 istituzioni partecipanti - consistono di fatto di “raccomandazioni” per ognuna di esse. Randstad Regio mantiene rapporti di consultazione formale anche con diversi ministeri del governo centrale.

Necessariamente, in un contesto così densamente popolato e fragile, la pianificazione territoriale (*spatial planning*) è considerata un elemento indispensabile al perseguimento di un efficace disegno di sviluppo territoriale⁴⁴, che si fonda su una “Strategia Metropolitana” per accrescere l'interdipendenza fra i poli urbani (maggiori e minori), “facendo del Randstad Holland una grande regione urbana metropolitana. Ma che dovrebbe essere una metropoli green e blue” (fig. 6).

Fig. 6: la Rete verde e blu della Regione Metropolitana del Randstad⁴⁵



⁴³ Fonte: <http://www.randstadregion.eu/thema%27/>

⁴⁴ cfr: 2003: *Ontwikkelingsbeeld Deltametropool*: spatial development of Randstad Holland.

⁴⁵ Fonte: Randstad Region (2004), *Position Paper "Proposal for a Council Regulation on Support for Rural Development 2007-2013"*.

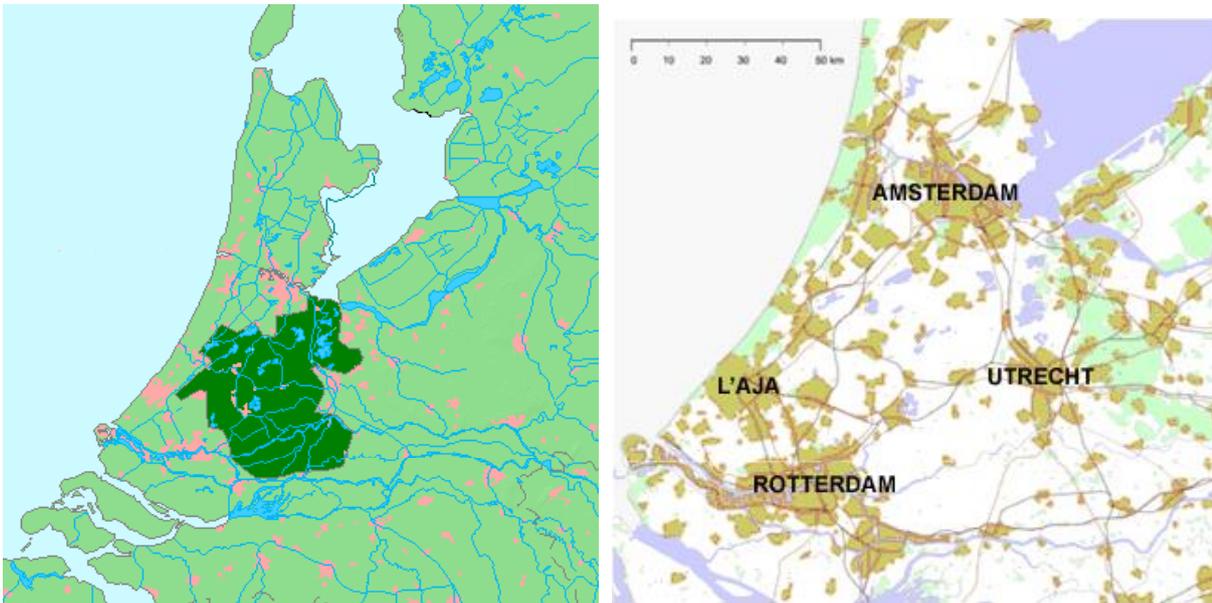
Ciò introduce il tema della gestione sostenibile dello spazio rurale ed agricolo, attuato in particolare attraverso i seguenti tipi di azione:

- il contrasto alla dispersione insediativa nello spazio rurale;
- la compensazione ecologica per le opere infrastrutturali.

2.3.2 Il “Groene Hart” e la politica per le “città compatte” (VINEX programme)

Lo spazio rurale ed agricolo – vale ricordarlo - nel Randstad costituisce ancora l’80% del territorio, per lo più concentrato nel “*Groene Hart*” (lett. “*Cuore Verde*”, fig. 7), intercluso fra le 4 città maggiori.

Fig. 7: il Groene Hart, nel Randstad Holland, compreso fra le 4 city-regions



La sua difesa dalla pressione insediativa generata dai nodi urbani costituenti le 4 city-regions costituisce una priorità strategica per il mantenimento dell’equilibrio territoriale e dell’accessibilità ai centri maggiori e minori, ma soprattutto rispetto alla funzionalità dei *servizi ecosistemici*.

In termini generali, la politica nazionale in materia di difesa del territorio prescrive che le opportunità insediative vengano sempre concentrate nelle principali agglomerazioni metropolitane, secondo un approccio sequenziale in cui la priorità di sviluppo urbanistico va sempre alle aree già insediate, mentre *il ricorso a suoli “naturali” è consentito soltanto una volta esaurite tutte le opportunità per progetti di riuso e di completamento*.

La politica della *città compatta* è stata attuata a partire dagli anni '90 mediante il programma VINEX⁴⁶, espressamente introdotto dal governo allo scopo di contenere la diffusione urbana negli spazi liberi (*greenfields*) peri/intra-urbani e contrastare specificamente l’espansione nello spazio rurale.

VINEX, che ha valore cogente su tutti i livelli di pianificazione subordinata, definisce 3 principi guida della pianificazione:

- ogni regione deve provvedere al proprio fabbisogno abitativo;

⁴⁶ La politica olandese di controllo dello sprawl prende il via negli anni '60 con il Secondo Rapporto sulla Pianificazione Fisica (Ministero per l’Housing e la Pianificazione); in esso si prospettava la scelta di “spostare” popolazione (almeno 500.000 persone) dalla fascia occidentale, molto congestionata, a quella settentrionale e meridionale del Paese, concentrandola nei poli urbani e contemporaneamente impedendo la moltiplicazione e la crescita dei centri rurali. Questa politica fu successivamente abbandonata, a partire dagli anni '80, in seguito al processo di spopolamento dei centri urbani. Ad essa fece seguito la politica nota come “VINEX”, disegnata nel Quarto Rapporto sulla Pianificazione Fisica.

- i nuovi sviluppi urbani devono essere concentrati all'interno delle aree urbane e le aree rurali devono essere preservate attraverso una politica restrittiva di sviluppo;
- le nuove aree ricreative, per abitazioni e per lavoro saranno concentrate vicino ai centri città con connessioni di trasporto pubblico.

Le aree di sviluppo urbano prendevano il nome di “*aree-VINEX*” (*VINEX locations*) e su di esse si prevedeva di realizzare 227.000 abitazioni in 10 anni (1995-2005).

Di particolare interesse è il *modello di governance*: tra gli strumenti identificati figurano i c.d. *VINEX-covenants*⁴⁷, che costituiscono *accordi volontari che il governo centrale sottoscrive con i comuni e le province*⁴⁸, per definire:

- l'esatta localizzazione e numero delle nuove abitazioni;
- le condizioni finanziarie e procedurali per il loro sviluppo;
- il finanziamento governativo per l'acquisto e la predisposizione del suolo (includere le eventuali bonifiche) e la fornitura di infrastrutture, incluso il trasporto pubblico⁴⁹.

I VINEX-covenants operano alla scala delle *regioni urbane* (*city-regions*) e non vengono stipulati accordi con singole municipalità. In tal senso, sono state costituite strutture amministrative pubbliche regionali che, rilevando compiti di municipalità e province, stringono gli accordi coi privati in base a un principio di condivisione dei benefici ma anche dei costi e dei rischi.

In quanto alle nuove abitazioni, il 39% è stato realizzato in aree urbane interne (*inner urban areas*), ed il 61% sul bordo urbano; i $\frac{3}{4}$ delle realizzazioni è definito secondo modalità condivise ai diversi livelli di governo ed il 30% è comunque destinato ad edilizia sociale.

Il *processo di stipula* consiste di due principali fasi:

1. i partners esprimono il loro impegno in un patto di partenza (*start covenant*);
2. sulla base dello step precedente viene realizzato un patto di implementazione (*implementation covenant*).

Entrambi prevedono il coinvolgimento di tre livelli amministrativi: Comuni, Stato e, in misura minore, Province. A testimonianza dell'unitarietà dell'approccio territoriale adottato, a livello governativo i ministeri coinvolti sono ben sei: housing; pianificazione territoriale e ambiente; trasporti, lavori pubblici e gestione delle acque; agricoltura, natura e pesca; finanze; interni; affari economici.

2.3.3 La strategia di compensazione ecologica

Analogamente a Germania e Stati Uniti, anche in Olanda si è consolidato l'approccio secondo cui le trasformazioni del territorio vengono attuate condizionandole ad una prestazione ecologica corrispondente (*compensazione ecologica*); tuttavia, diversamente da altri casi, in Olanda l'approccio si applica non a tutti i tipi di trasformazioni, ma solo alla categoria delle infrastrutture. Il principio di compensazione ecologica deve essere comunque applicato se l'impatto ricade su alcune aree particolarmente rilevanti dal punto di vista ecologico⁵⁰.

Dal 1993 esistono dispositivi legislativi fondati su una strategia tripartita: *vietare*, *mitigare* (riduzione degli impatti) e *compensare* (sostituzione del capitale naturale perduto). Secondo questo approccio, gli interventi infrastrutturali vanno mitigati e compensati attraverso la realizzazione di *contropartite ecologiche capaci di arricchire la dotazione di naturalità del territorio nel suo insieme*, al di là del sito direttamente interessato dalla trasformazione. Questo tipo di tutela

⁴⁷ la localizzazione di siti di business/commerciali è attuata mediante strumenti simili, denominati *ABC-policy contracts*.

⁴⁸ Cfr. M.C. Gibelli: *Governance territoriale delle città effettive*, Bologna (2011)

⁴⁹ In particolare nuove stazioni ferroviarie, nuove linee di tram, nuovi metro, concedendo uno standard di 2 auto per famiglia, in attesa della realizzazione delle infrastrutture/servizi stessi.

⁵⁰ 1. Aree core della Rete Ecologica Olandese; 2. Aree di sviluppo della natura, create come parte della Rete Ecologica Olandese; 3. aree al di fuori della Rete Ecologica Olandese, indicate come tali in piani regionali o zonizzazioni (*bestemmingsplannen*), ovvero coperte dal Nature Conservation Act (1967); 4. habitat coperti da piani regionali o di zonizzazione così come indicati nei Piani nazionali di protezione delle specie; 5. Valori ecologici di boschi e piantagioni coperte dal Forestry Act (1961).

si applica essenzialmente alle zone agricole e rurali, in quanto spina dorsale ecologica di importanza primaria per il Paese.

L'approccio basato sulla compensazione ecologica consiste nel prevedere – e poi realizzare – almeno un mq di nuova area naturale a compensazione di ogni mq di di area naturale persa a causa delle trasformazioni. La strategia si basa sui principi detti di:

- *no unless (nulla a meno che)*: nessuna opera di infrastruttura viene concessa a meno di una contro prestazione ambientale e a meno di una valutazione preventiva (appartenente alla categoria dei procedimenti di VIA e VAS);
- *no net loss of ecological values (nessuna perdita netta di valori ecologici)*: ogni trasformazione produce in modo irreparabile danni ambientali ed ecologici. Tale effetto è da contrastare con misure mitigative mirate e, se non sufficienti, con misure compensative per i danni residui.

Messa dapprima a punto con il *Piano Strutturale per le Aree Rurali* (1993), è divenuta principio fondante della politica nazionale di governo del territorio, obbligatoria ogni qualvolta un soggetto pubblico decida di realizzare una nuova sinfrastruttura⁵¹. In particolare, la *Direzione Generale dei Lavori Pubblici e della Gestione delle Acque* figura normalmente come soggetto proponente i progetti di infrastrutture autostradali. Il primo atto della procedura di valutazione da essa attuata consiste nel riconoscere la rilevanza dell'opera rispetto alla perdita dei valori ecologici e paesistici dell'area da trasformare.

Questa fase si basa sul concetto di *no unless*: nessuna infrastruttura viene autorizzata a meno di un contro-bilanciamento ambientale e a meno di una valutazione preventiva. Se il progetto viene approvato, si passa alla seconda fase che comporta il rispetto del principio *no net loss of ecological values*: a partire dal fatto che ogni trasformazione produce danni ecologici irreparabili, tale effetto è da contrastare con misure di mitigazione mirate e, se non sufficienti, con misure compensative per i danni residui.

Trattandosi per lo più di di aree rurali – e quindi degli agricoltori che le gestiscono – l'attuazione della strategia di compensazione ecologica ha richiesto l'attivazione di *processi di partecipazione di gruppi locali sostenitori della compensazione ecologica*, che si sono rilevati particolarmente interessanti ai fini della trasferibilità in altre realtà. In particolare, si ricorda l'esperienza di *coinvolgimento degli agricoltori*, con i quali sono stati stipulati accordi di compensazione, in quanto unici gestori di aree libere destinabili alle opere di mitigazione e compensazione.

Seppur applicata essenzialmente alla realizzazione di tratti viabilistici, la strategia olandese di compensazione ha prodotto:

- opere ecologiche;
- risorse finanziarie da destinare alle amministrazioni locali per realizzare progetti ecologici;
- nuove aree ridestinate a funzioni ecologiche ed ambientali.

Tuttavia, *l'ostacolo più rilevante è stata la questione delle aree dove localizzare gli interventi compensativi, a causa soprattutto dell'alta valore della rendita fondiaria* che ha giocato un ruolo chiave nei processi decisionali. Ciò ha creato in particolare problemi per localizzare gli interventi che ambivano a formare un sistema ecologico ampio e non un insieme di aree scollegate (opzione sulla quale si è a volte ripiegato). Altri aspetti che ne hanno minacciato il successo sono consistiti in questioni giuridiche, nell'effettivo sostegno tecnico e politico dell'amministrazione locale, nella carenza di conoscenze ambientali e sociali.

⁵¹ Con l'adozione del Piano Strutturale Nazionale per le Aree Rurali nel 1993, il governo olandese si impegna a rispettare il principio della compensazione ecologica in tutti i progetti di sviluppo in cui figura come proponente o autorità competente. Prima del 1993 applicare le misure di compensazione ecologica in Olanda era facoltativo.

2.4 L'Inghilterra

La politica inglese di tutela del territorio e del paesaggio – che data dagli anni '20 del secolo scorso! - non è oggi scindibile dal quadro più generale delle politiche di sviluppo territoriale. Ciò rende particolarmente interessante il caso, per certi versi unico nel suo genere, per lo meno alla scala di un intero Paese. D'altra parte, questa caratteristica rende la materia anche estremamente ampia e ciò richiede – per lo meno in questa sede – di effettuare una schematizzazione, limitandoci agli aspetti essenziali. Diamo quindi conto di seguito de:

- i caratteri fondamentali delle politiche inglesi di sviluppo urbano, di coesione territoriale e delle politiche di tutela dell'Infrastruttura Verde (“*Green Belts*”, “*Green Infrastructure*”);
- il caso-studio della City-Region di Sheffield (South-Yorkshire, nel nord del Paese).

2.4.1 Sviluppo urbano e territoriale e tutela dell'ecosistema nel contesto inglese

Dalla Urban Renaissance alle Local Enterprise Partnerships (LEP)

Nel Regno Unito, il ritorno di attenzione allo sviluppo urbano risale al 1999, con la pubblicazione del Report per il governo “*Towards a Urban Renaissance*” che per primo focalizzava una “*visione plurale*” delle città inglesi, viste come una rete di “*città ben disegnate, compatte e connesse, capaci di supportare usi diversi – in cui la popolazione vive, lavora e trascorre il tempo libero in quartieri fra loro vicini – inserite in un ambiente urbano sostenibile, ben integrato col sistema del trasporto pubblico ed adattabile al cambiamento*”⁵². Le politiche collegate costituivano nell'insieme una strategia complessa, articolata sui principi seguenti:

- qualità del design urbano;
- benessere dei cittadini;
- responsabilità ambientale;
- la gestione degli aspetti fiscali ed il ruolo delle Società di Rigenerazione Urbana (*Urban Regeneration Companies*).

Varie le ragioni sottese alla strategia: dall'inversione del flusso di fuga dai centri urbani alla necessità di accrescere la densità ed all'esigenza di aumentare le quote di *housing sociale* per riequilibrare il mix sociale delle città, dal bisogno di meglio strumentare i poteri e le capacità di gestione urbana delle Autorità Locali alla necessità di mobilitare le risorse finanziarie necessarie a supportare i processi di trasformazione.

Negli stessi anni (corrispondenti agli esordi dei governi del New Labour), si andavano altresì affermando nuove politiche per la coesione territoriale, che avevano le città ed il loro ruolo al centro dell'attenzione. In particolare, la necessità di ridurre il divario fra il sud più sviluppato ed il nord dell'Inghilterra, condusse nel 2004 al lancio della cosiddetta **Northern Way Growth Strategy** che (insieme alla Midlands Way Growth Strategy) aveva per obiettivo il rafforzamento della coesione territoriale, puntando ad affermare il Nord come “*un'area di eccezionali opportunità di sviluppo, che combina un'economia di qualità globale con un'altissima qualità della vita*”.

Il risultato atteso era quello di conseguire il Valore Aggiunto Lordo medio per persona del Regno Unito nell'arco di 25 anni. Asse portante della strategia era (ed è tuttora) la promozione del ruolo delle città come motori di sviluppo ed in particolare la **creazione di 8 City-Regions**: Liverpool, Manchester, Sheffield, Central Lancashire, Leeds, Hull&Humber Ports, Tees Valley e Tyne&Wear. In esse è compreso il 90% della popolazione del Nord (ca. 14,3 mln) e più del 90% delle attività e degli asset economici. *Reciprocamente interdipendenti, le 8 City-Regions coprono un'area estesa oltre i principali centri urbani e contengono un insieme di città, villaggi e aree periferiche* (fig. 8).

⁵² cfr.: *Towards a strong urban renaissance*, rapporto di avanzamento della *Urban Task Force* del Governo inglese, 2005

Fig. 8: le City-Regions istituite da Northern Way Strategy⁵³



La strategia Northern Way nasce dalla cooperazione delle 3 Agenzie di Sviluppo Regionale del Nord (North-West, North-East e Yorkshire&the Humber), ognuna dotata di proprie strategie per lo sviluppo economico (*Regional Economic Strategy*) e territoriale (*Regional Spatial Strategy*)⁵⁴. Caratterizzata da un approccio multi-scalare, Northern Way colloca le 8 City-Regions ad una scala sub/trans-regionale. Complementare alle strategie regionali, Northern Way guardava al Nord come un unicum cui riferire un insieme integrato di investimenti, puntando a definire azioni di sviluppo a diverse scale - il Nord (dell'Inghilterra), la Regione, le City Regions, il livello locale.

Mediante i *City-Region Development Plans* (CRDPs) e cooperando attraverso i confini delle amministrazioni coinvolte⁵⁵, le City-Regions puntavano a migliorare i risultati delle policies nelle aree dei trasporti, del housing e della rigenerazione urbana, della crescita di conoscenze e competenze, dell'occupazione, generando una massa critica di conoscenza nelle istituzioni pubbliche e private a supporto della crescita.

Sebbene la Valutazione Indipendente del 2007 abbia giudicato positivamente i progressi compiuti in termini di "crescita di scala", sussistono elementi critici, fra i quali probabilmente il più rilevante è legato alla "fuzzyness"⁵⁶ dei loro margini, che ha creato non pochi problemi di coerenza dei processi di pianificazione e programmazione fra i diversi contesti amministrativi. Insieme ad altri elementi (incluso il cambio di direzione politica intervenuto nel Paese) ciò ha portato al superamento - o se si vuole all'evoluzione - della Northern Way in una nuova policy pubblico-privata per lo sviluppo locale, denominata **Local Enterprise Partnership** (LEP), promossa dal Governo per supportare i territori nell'elaborazione di soluzioni di crescita a fronte della crisi

⁵³ Fonte: The Northern Way Growth Strategy (2004)

⁵⁴ Le Agenzie di Sviluppo Regionale sono oggi soppresse, a seguito dell'adozione del White Paper on Local Growth, che istituisce le LEP – Local Enterprise Partnerships, da parte del nuovo governo conservatore-liberaldemocratico.

⁵⁵ Lo strumento attuativo della cooperazione inter-istituzionale era costituito dai *Multi-Area Agreements* (sorta di Intese inter-territoriali), focalizzati sui settori menzionati.

⁵⁶ Intraducibile in italiano, per "fuzzyness" si intende la mancanza di un confine netto fra due aree comunque distinte, ma che sfumano l'una nell'altra.

globale⁵⁷. La LEP modifica in modo sostanziale le pratiche istituzionali per lo sviluppo locale, promuovendo un *nuovo soggetto pubblico-privato configurantesi come guida della crescita locale*.

Tre i temi di riferimento:

- a. *trasferire potere alle comunità locali e ai businesses;*
- b. *accrescere la fiducia per investire e creare occupazione, erogando incentivi;*
- c. *intervenire per eliminare le barriere alla crescita, supportando gli investimenti con impatto di lungo periodo e sostenendo le aree di crescita.*

Il finanziamento delle operazioni avviene mediante il Fondo per la Crescita Regionale (*Regional Growth Fund*, RGF⁵⁸), che mira ad aiutare le comunità attualmente dipendenti dal settore pubblico nella transizione verso una crescita guidata dal settore privato.

Le policies per le “Cinture Verdi” (Green Belts) e l’Infrastruttura Verde (“Green Infrastructure”) e la tutela dei Servizi Ecosistemici

Nonostante i cambiamenti intervenuti nella direzione politica, la sostenibilità ecologica resta al centro dei processi di trasformazione economica e sociale, costituendone anzi un elemento altamente qualificante. In particolare, per quanto riguarda la gestione sostenibile degli ecosistemi naturali e semi-naturali, il riferimento – teorico e tecnico – è costituito da *Natural England*, “*Organismo Pubblico a carattere esecutivo, espressione del Segretariato di Stato per l’Ambiente, l’Alimentazione e gli Affari Rurali*”, istituito nel 2006 con funzioni di protezione e miglioramento dell’ambiente e del paesaggio naturale dell’Inghilterra e di promozione della sua fruizione da parte dei cittadini. I riferimenti normativi principali sono costituiti da:

- la Policy Paper Guideline n° 2 (abbrev. PPG2⁵⁹), centrato sulla policy detta delle “*Green Belts*” (*Cinture Verdi* periurbane);
- la Policy Paper Guideline n° 12 (abbrev. PPG12⁶⁰), centrata sulla policy detta della “*Green Infrastructure*” (lett. *Infrastruttura Verde*, costituita da nodi e reti di spazi verdi).

In un Paese di antica industrializzazione – e quindi di urbanizzazione non recente – il tema del controllo degli effetti negativi della crescita costituisce un pilastro “storico” delle politiche di gestione del territorio. La creazione di *Green Belts* intorno alle città, per contrastarne l’espansione, fu teorizzata nel 1898 da E. Howard, promotore del Garden City Movement, mentre al 1926 risale la creazione della *Campaign for the Protection of Rural England*⁶¹, organizzazione senza fini di lucro la cui prima campagna di sensibilizzazione fu proprio concentrata sul contrasto allo *urban sprawl* e che nel corso dei decenni ha condotto alla realizzazione di *Green Belts* attorno a tutte le principali città inglesi.

Lo scopo fondamentale della PPG2 è espressamente la prevenzione dell’*urban sprawl* attraverso il mantenimento degli spazi aperti, ciò che fa della “*apertura*” il principale attributo delle *Green Belts*⁶². Nonostante ripetute accuse di limitare eccessivamente le opportunità di sviluppo, un

⁵⁷ Nel 2010 il “*White Paper Local Growth*” ha segnato il superamento della Northern Way (non necessariamente delle City-Regions) e l’abolizione delle Agenzie di Sviluppo Regionale, sostituiti da uno strumento di policy. Nella prima fase si prevede di costituire 24 LEP sul territorio nazionale. Il nuovo approccio trasferisce potere alle comunità locali, attribuendo loro maggiori responsabilità rispetto al proprio futuro, concedendo grandi incentivi per lo sviluppo locale e modifica la modalità di supporto del governo centrale.

⁵⁸ Il Fondo ha una dotazione di 1,4 miliardi di sterline inglesi per il periodo 2011 – 2014 ed ha l’obiettivo di accrescere gli investimenti del settore privato, per una crescita economica ed un’occupazione sostenibile.

⁵⁹ Vedere: Planning Policy Guidance Note 2: *Green Belts*, promulgata per la prima volta nel 1995 e risalente, nella sua versione attuale, al 2001.

⁶⁰ Vedere: Planning Policy Statement 12 (PPS12) on Local Spatial Planning and Ecotowns worksheet.

⁶¹ La CPRE – Campaign for the Protection of Rural England – fu creata come opera pia nel 1926 e tuttora costituisce uno dei pilastri delle politiche di protezione dell’ambiente rurale in Inghilterra, in particolare la sua “*CRPE 2026 – Vision for the countryside*”, basato sull’estensione dell’applicazione del concetto di *Green Belt* per la gestione dello spazio rurale.

⁶² Gli obiettivi di PPG2 sono in particolare: a. il controllo dello *sprawl*; b. la prevenzione dei processi di conurbazione fra città vicine; c. il contributo alla prevenzione della frammentazione dello spazio rurale; d. il mantenimento di struttura e caratteri delle città storiche; e. il supporto ai processi di rigenerazione urbana, mediante la promozione del riutilizzo di spazi abbandonati e *brownfields*.

recente rapporto valutativo⁶³ ha riconfermato la PPG2 come efficace politica per il controllo della crescita urbana in tutto il Regno Unito⁶⁴.

La progressiva “crescita di scala” dei sistemi urbano-territoriali (che ha condotto alla creazione delle City-Regions) ha comportato la crescita di scala anche delle policy per la gestione ambientale dei processi di urbanizzazione ed all’istituzione della policy detta della “*Green Infrastructure*” ovvero “*una rete di spazi verdi nuovi ed esistenti, urbani e rurali, che fornisce supporto alle funzioni vitali, inclusa la produzione di cibo e fibre, l’aria da respirare, gli spazi per la natura e la ricreazione*”. Essa include:

- parchi e giardini urbani;
- spazi verdi urbani “informali” (giardini domestici e di insediamenti residenziali, aree verdi di villaggi, tetti verdi, ecc.) ;
- spazi verdi urbani naturali e semi-naturali (boschi, prati, aree umide, specchi d’acqua aperti/correnti, ecc.);
- “corridoi verdi” (fiumi e canali, corridoi stradali e ferroviari, piste ciclabili, ecc.).

Si tratta dunque di un insieme di policies centrate sulla tutela e promozione di “*nodi*” e “*reti*” dell’ecosistema, sviluppate in modo complementare ed integrato secondo un approccio a carattere progettuale, il cui carattere precipuo è *la multi-funzionalità*⁶⁵ nonché la capacità di offrire numerose opportunità di valorizzazione⁶⁶. La fig. 9 ne rappresenta la struttura e la distribuzione sul territorio inglese.

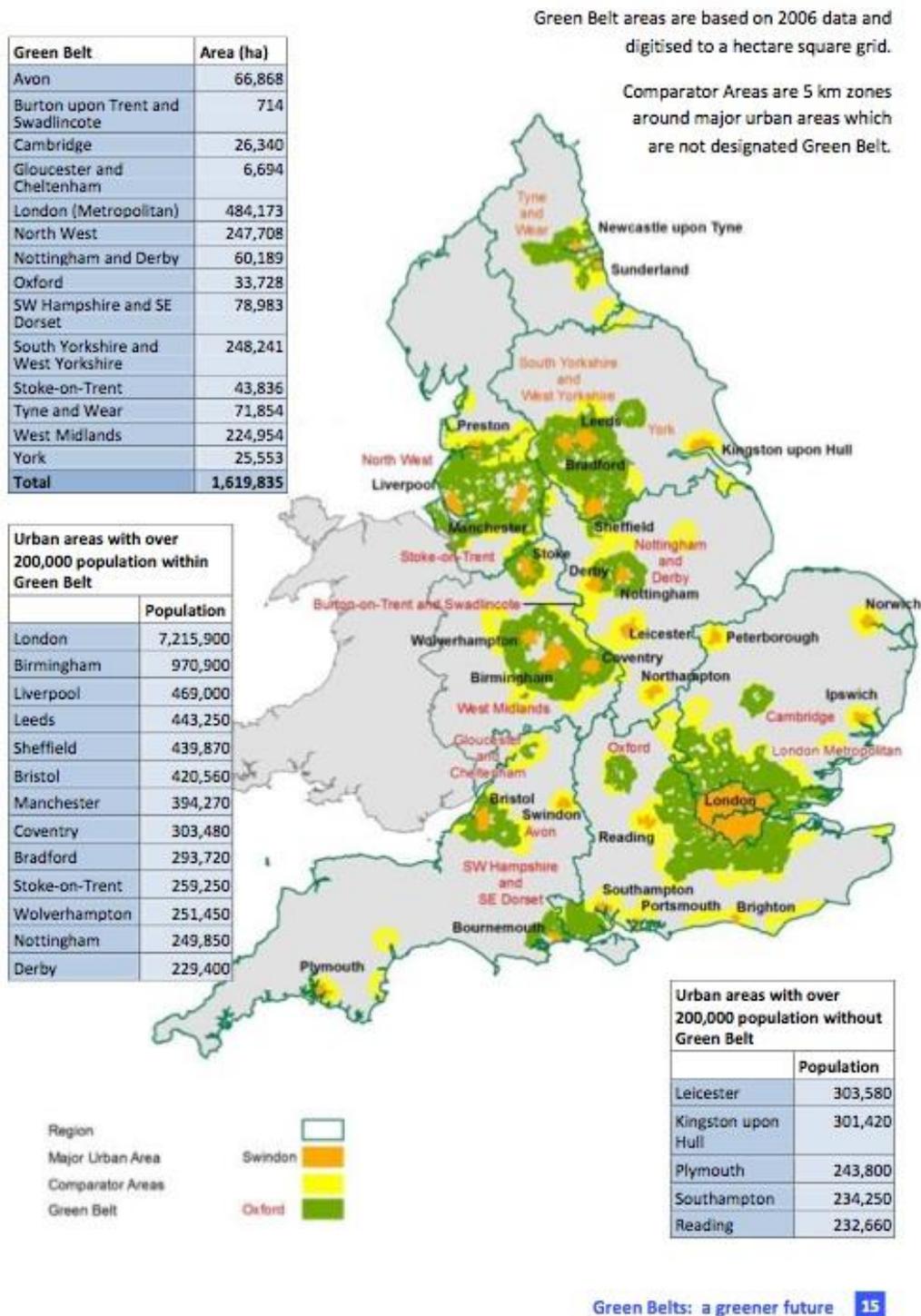
⁶³ Cfr. Natural England and Campaign to Protect Rural England “Green Belts: a greener future” (2010)

⁶⁴ Indagini recenti hanno anche riscontrato un elevatissimo favore nel mantenimento e sviluppo delle Green Belts anche da parte dell’opinione pubblica: e ciò nonostante il fatto che, in un paese in cui il 70% dei cittadini è proprietario di case, diversi commentatori abbiano accusato la policy di limitare il diritto di proprietà alla casa mediante la limitazione dell’uso del territorio.

⁶⁵ Le infrastrutture verdi multi-funzionali si riferiscono a differenti funzioni o attività che hanno luogo contemporaneamente nello stesso ambito territoriale: ad es. una piana alluvionale che fornisce allo stesso tempo una funzione di espansione per le acque di piena, terreni da pascolo, spazio ricreativo e riserva di natura.

⁶⁶ Ci si riferisce in particolare a: a. accesso agli spazi rurali aperti per la popolazione urbana; b. opportunità di sport e ricreazione nei pressi degli spazi urbani; c. mantenimento e miglioramento di paesaggi attraenti nelle vicinanze dei luoghi di vita delle persone; d. miglioramento e recupero delle aree abbandonate e degli ambienti danneggiati intorno alle città; e. la garanzia della tutela degli interessi collettivi di protezione della natura; f. il mantenimento degli usi agrari, forestali e degli usi ad essi correlati.

Fig. 9: le Green Belts costituite intorno ai principali poli urbani inglesi⁶⁷



Il “punto d’incontro” di queste policies espressamente legate alla tutela dell’ecosistema con quelle legate allo sviluppo territoriale, risiede nel fatto che entrambe costituiscono strumenti essenziali per il perseguimento degli obiettivi legati alla qualità ed all’attrattività (e quindi alla competitività) dei luoghi ed in modo particolare dell’obiettivo strategico di “*promozione di un’economia low-carbon*”. Nei fatti, esse sono parte integrante delle politiche di sviluppo territoriale.

La dimensione progettuale delle policies risiede innanzitutto in un approccio che utilizza i meccanismi regolatori e/o di pianificazione per salvaguardare le aree naturali e creare qualità

⁶⁷ Fonte: Green Belts – a greener future; Natural England & Campaign to Protect Rural England (2010).

territoriale, assicurando il mantenimento e lo sviluppo dei “*Servizi Ecosistemici*”, ovvero dell’ampia gamma di benefici di valore quantificabile, che un ambiente sano fornisce alle persone, sia direttamente che indirettamente. Oltre alle funzioni di regolazione del clima e del regime delle acque, includono elementi essenziali per la vita, quali aria pulita, cibo e fonti energetiche, nonché servizi a carattere “culturale” che migliorano la qualità della vita e contribuiscono al benessere delle persone, quali gli spazi ricreativi ed i paesaggi belli.

Le Autorità Locali vengono fortemente incoraggiate a seguire dettagliatamente il dettato di tali policies in ogni circostanza in cui sia necessario decidere in merito al rilascio di nuove autorizzazioni all’edificazione ovvero alla promozione di nuovi utilizzi per contenitori pre-esistenti. Il presupposto generale – in particolare per quanto riguarda la Green Belt è l’indesiderabilità di sviluppi insediativi “*inappropriati*”, a meno di circostanze molto speciali e dimostrabili da cui emerga che i benefici della trasformazione siano in grado di controbilanciare gli effetti dannosi sulla *Green Belt* e sulle *Green Infrastructure* stesse.

2.4.2 Il caso della Sheffield City-Region

Istituita nel 2004 contestualmente al lancio della Northern Way Strategy, Sheffield e tutte le città minori appartenenti alla City-Region (Sheffield City-Region – SCR⁶⁸) ha proceduto al disegno della propria visione e delle proprie linee strategiche di sviluppo, nel quadro del City-Region Development Plan. La SCR è situata nel cuore dell’Inghilterra, a cavallo tra le 2 regioni dello Yorkshire-Humber e del East Midlands (si veda fig. 8); il confine occidentale è costituito dal Peak District National Park. Per molti decenni l’area è stata la principale forza industriale del Nord dell’Inghilterra (carbone e acciaio).

Il cambio di indirizzo nelle politiche territoriali, legato al cambio di governo (intervenuto nel 2010) non ha prodotto cambiamenti sostanziali nelle scelte strategiche effettuate e la Local Enterprise Partnership (LEP) creata nell’area ha confermato e rafforzato le priorità economiche individuate – in particolare la creazione di un ambiente adeguato per lo sviluppo d’impresa – specialmente focalizzando l’attività sulle seguenti aree tematiche:

- pianificazione territoriale;
- housing;
- trasporti locali
- infrastrutture;
- sviluppo d’impresa ed occupazione;
- transizione verso un’economia low carbon.

La LEP costituita dalla Sheffield City Region include una partnership molto variata, composta da rappresentanti privati (aziende, università, istituti finanziari, etc.) e pubblici (leaders e sindaci di amministrazioni locali). Il sistema di governance adottato si basa sul principio generale di sussidiarietà, ciò che implica che, accanto all’azione della City-Region, coesistano le azioni delle Autorità Locali che continuano ad esercitare responsabilità in materia di sviluppo e rigenerazione economica. Tuttavia, l’azione locale è collocata nel rafforzato contesto strategico della City-Region. *La gestione dell’ecosistema alla scala del sistema urbano è quindi fortemente correlata tanto con le politiche di sviluppo economico e sociale quanto con le politiche per una trasformazione economico-produttiva verso la sostenibilità.*

In termini generali, Sheffield non è caratterizzata dalla mancanza di spazi verdi e/o dalla loro scarsa strutturazione: in realtà il territorio è caratterizzato da una certa ricchezza e varietà di spazi e di paesaggi di buona qualità, fruibili dai cittadini. Il problema centrale è legato alla scarsità di risorse finanziarie, a fronte dell’effettiva necessità di un siffatto sistema di risorse, sia dal punto di vista degli spazi esistenti che da quello dell’implementazione di migliori modalità di gestione del territorio che non ne fa parte.

⁶⁸ La SCR include 11 autorità locali: 4 autorità locali (Barnsley, Doncaster, Rotherham e Sheffield), 5 Distretti (Bassetlaw, Bolsover, Chesterfield, Derbyshire Dales, North East Derbyshire) e 2 City Councils (Derbyshire e Nottinghamshire).

In anni recenti la città ha conosciuto una fase di notevole sviluppo e di crescita della qualità urbana, qualità alla quale la sua rete di spazi verdi contribuisce in modo significativo. Un fatto pienamente accolto fin dal Piano Unico di Sviluppo (UDP, 1998⁶⁹) ed ulteriormente sviluppato dalla Sheffield Core Strategy (SCS, 2009)⁷⁰, che riconosce il ruolo degli spazi verdi per attività di svago così come per finalità di conservazione della natura, ma anche in chiave di conservazione del paesaggio urbano. In particolare, il cap. 12 della SCS contiene indicazioni specifiche di policy relative alla protezione tanto della Green Belt e dei suoi paesaggi quanto delle aree rurali al di fuori di essa; oltre a ciò, fra gli altri obiettivi di policy figurano il miglioramento dei parchi pubblici, la conservazione del patrimonio naturalistico; il miglioramento della qualità e della distribuzione degli spazi verdi aperti, tanto per accrescerne la fruibilità, quanto per assicurare un miglior supporto alla vita silvestre⁷¹. Lo schema di riferimento della SCS è riportato in fig. 10⁷².

Di particolare interesse è la modalità secondo la quale la città è stata supportata dal Governo Centrale nella gestione del tema ecosistemico, ovviando alla carenza di risorse finanziarie: è stata infatti promossa la partecipazione alla gestione di *GroundWork Trust*, una “charity” (organizzazione senza fini di lucro) di livello nazionale con numerosissime articolazioni locali, dedicata alla realizzazione di miglioramenti tanto materiali quanto gestionali degli spazi aperti, mediante lavoro volontario, con il coinvolgimento di scuole, imprese, comunità locali. Nel contesto della Sheffield City-Region, il coinvolgimento di *GroundWork South Yorkshire*⁷³, è focalizzato in maniera particolare su:

- la promozione della conservazione, protezione e miglioramento dell’ambiente fisico e naturale;
- la creazione di spazi verdi ed opportunità ricreative, con la finalità di migliorare la vita dei cittadini, dei lavoratori e di coloro che visitano Sheffield;
- il miglioramento del grado di educazione ambientale della cittadinanza, per conservare, proteggere e migliorare l’ambiente.

Oltre alla elevata capacità di coinvolgimento di soggetti della società civile, *GroundWork South Yorkshire/Sheffield* (così come in molte altre realtà inglesi) dimostra anche una capacità molto significativa di creazione di posti di lavoro nel settore della tutela dell’ambiente e del verde, creando conoscenze e competenze specifiche e rendendo possibile la realizzazione di operazioni materiali di “rigenerazione ambientale” del territorio.

⁶⁹ Cfr: UDP – Unitary Development Plan, in “Report of COST Action C11 “Greenstructure and urban planning” (2005)

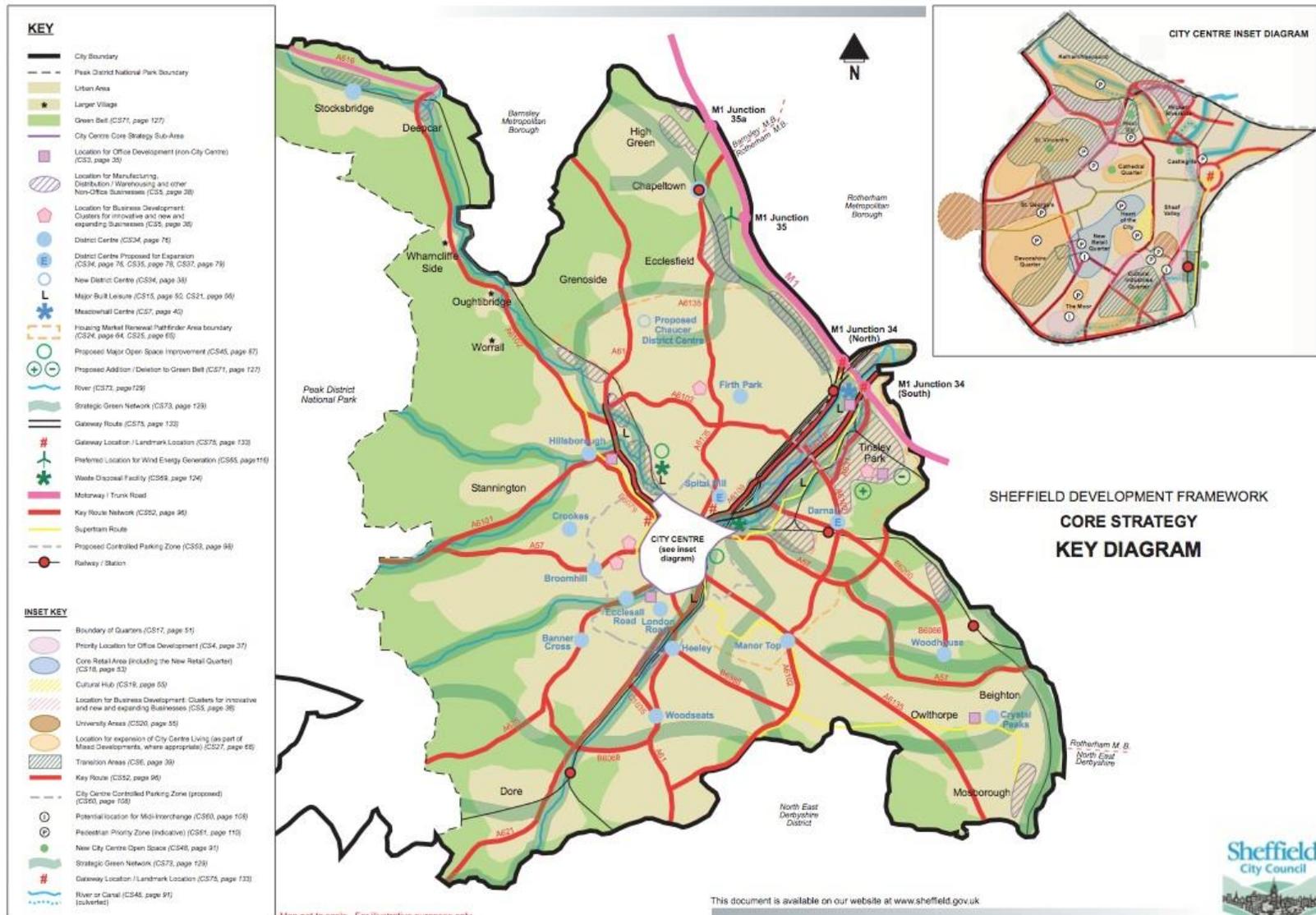
⁷⁰ Strategia di sviluppo della Città di Sheffield.

⁷¹ Si veda: <https://www.sheffield.gov.uk/planning-and-city-development/planning-documents/sdf/core-strategy>

⁷² Fonte: Sheffield Core Strategy, 2009.

⁷³ Si veda: <http://yorkshire.groundwork.org.uk/south-yorkshire/who-we-are/our-impact.aspx>

Fig. 10: schema di riferimento della Sheffield Core Strategy (SCS)



2.5 La Francia

La Francia è certamente un paese dall'elevata frammentazione amministrativa: ben 36.783 comuni, pari a più del 50% di quelli dell'UE a 15, di cui l'87% ha meno di 2.000 abitanti. Falliti i tentativi di avviarne la fusione, lo Stato centrale ha puntato con decisione a promuovere forme volontarie di cooperazione intercomunale, in grado di accrescerne la scala organizzativa e di dare così efficienza ai processi amministrativi, a partire da una storia di cooperazione che risale all'800, per la cui regolazione il legislatore è ripetutamente intervenuto, fino alle riforme della fine del '900 ed inizi degli anni 2000⁷⁴. Come vedremo, gli *Etablissement Publique de Cooperation Intercomunale* ne rappresentano la forma più importante.

L'elemento rilevante ai nostri fini è che tali riforme *“hanno in vario modo semplificato il regime giuridico e finanziario degli organismi sovracomunali, favorendo quelli maggiormente integrati e di natura federativa con un regime fiscale autonomo, aumentando la dotazione di risorse statali e mediante un efficace sistema incentivante... All'aumentare del livello di integrazione cambia il regime di finanziamento dei servizi e delle politiche gestite mediante strutture di cooperazione intercomunale; nel caso siano di natura associativa ricevono contributi dai comuni mentre nel caso siano federative hanno un regime a fiscalità propria, ossia prelevano direttamente le imposte”*^{75 76}.

Sul versante della politica territoriale s.s., il quadro attuale è determinato dalla legge⁷⁷ *“Solidarietà e rinnovamento urbano”* (SRU, 2000), promulgata per far fronte più efficacemente alle esigenze di *solidarietà sociale e territoriale, sviluppo durevole e limitazione del consumo di suolo*. Rafforzando il decentramento ed i processi decisionali democratici, la SRU armonizza gli strumenti pianificatori e urbanistici – anche pre-esistenti – articolando il sistema della pianificazione su alcuni pilastri:

- il *Plan Local d'Urbanisme* (PLU), strumento urbanistico “classico” di livello locale;
- lo *Scheme de Coherence Territoriale* (SCoT), strumento di pianificazione territoriale di area vasta con funzioni di coordinamento delle politiche settoriali (reti di trasporto; edilizia residenziale/alloggi; sviluppo economico);
- la *Zone d'Amenagement Concertè* (ZAC), procedura pre-esistente alla SRU, per la gestione delle trasformazioni urbane, resa coerente alle regole del PLU.

Senza quindi entrare nei dettagli della storia amministrativa, si può certamente affermare come nel caso francese il tema dello sviluppo urbano, della gestione sostenibile del territorio, dei processi di pianificazione, si sia fortemente saldato con quello della gestione della frammentazione amministrativa. A tale riguardo, di seguito diamo conto de:

- le principali forme della cooperazione intercomunale (senza le quali la comprensione degli schemi operativi applicati risulterebbe difficile);
- lo strumento principale della pianificazione d'area vasta – lo SCoT - e di una delle sue forme attuative di maggior interesse - la ZAC;
- il caso dell'area di Lione: lo “SCoT 2030” di *Lyon - Agglomeration*.

2.5.1 Le principali forme di cooperazione intercomunale

Gli EPCI - *Établissement Public de Coopération Intercomunale*

La formula più spinta di integrazione comunale è costituita dagli *Établissement Public de Coopération Intercomunale* (EPCI), che hanno *natura federativa* e godono di *fiscalità propria*. L'EPCI è un ente pubblico dotato di personalità giuridica e di autonomia finanziaria, è distinto dai

⁷⁴ La Francia ha affrontato il tema della cooperazione tra comuni con diverse leggi. Un ruolo centrale è rivestito dalla cd legge Chevènement del 1999 (Legge 99-586) e dal Code Général des Collectivités Territoriales, del 2004, che arriva ad introdurre un meccanismo di fusione degli organismi sovracomunali. Nel 2010 la legge 1563 ha introdotto una nuova categoria di EPCI che sono le Métropole.

⁷⁵ L. Bobbio, M. Gigli, *Il sistema di cooperazione intercomunale in Francia*, Laboratorio di Politiche – Corep- Torino, 2008

⁷⁶ Nel 2008 circa il 90% dei comuni francesi faceva parte di un organismo intercomunale e il 42% di uno a fiscalità propria.

⁷⁷ Legge n. 1208 del 2000

comuni che ne fanno parte, è amministrato da organi propri, recluta il proprio personale ed assicura la gestione dei servizi a lui trasferiti.

Gli EPCI possiedono competenze - espressamente trasferitegli e delegategli - che rispondono ad un "interesse comunitario", intendendosi con ciò competenze che per costi, ampiezza, carattere strutturale, rispondono ad una logica intercomunale: messa in comune delle risorse, realizzazione di economie di scala ed elaborazione di schemi di sviluppo del territorio (lo SCoT) e schemi attuativi (la ZAC)⁷⁸, che vedremo in seguito. Sotto il profilo fiscale, riscuotono la *Taxe Professionnelle Unique* (TPU) che assomma a circa il 40% delle entrate fiscali dei comuni. La creazione di un EPCI comporta l'immediata cessazione delle funzioni dei comuni sulle competenze trasferite.

Alla base di un EPCI ci sono *communauté*, di diverse tipologie in base alle dimensioni:

- la *Communauté de Comunes* (Comunità di comuni), per le aree rurali e i piccoli comuni;
- la *Communauté d'Agglomération* (Comunità di agglomerazione), per le aree metropolitane con più di 50 mila abitanti e con una città con più di 15 mila abitanti;
- la *Communauté Urbain* (Comunità urbana), per le aree metropolitane con più di 450 mila abitanti che hanno come specifica finalità l'elaborazione di un progetto comune di sviluppo di vaste aree metropolitane;
- le *Communautés o Syndacats d'Agglomération nouvelle* (Comunità o nuove Unioni di agglomerazione), sottoposte ad un regime giuridico specifico, e relative alle nuove città.
- le *Métropole* (Metropoli) per i territori con più di 500 mila abitanti, che esercita anche le competenze di uno o più Dipartimenti o Regioni.

Il controllo dello Stato centrale sugli EPCI è piuttosto forte: la costituzione e modifica del loro statuto è approvata dal Prefetto e dalla Commissione Dipartimentale della Cooperazione Intercomunale (CDCI) da lui presieduta, mentre il Ministro del Bilancio può decidere di nominare un proprio contabile all'interno dell'EPCI⁷⁹.

Vi sono poi altre forme di cooperazione intercomunale di natura associativa e senza autonomia finanziaria come i *Syndicats* (lett. Unioni) e le *Entreprises Publiques Locales* (EPL - Imprese Pubbliche Locali), società di tipo commerciale che erogano servizi alle collettività.

I *Syndicat* (unioni)

I *syndicat* sono organismi pubblici di cooperazione intercomunale che associano comuni allo scopo di realizzare opere o servizi caratterizzati da una dimensione a rete (trattamento dei rifiuti, distribuzione energetica, comunicazioni). Si tratta di enti di natura associativa senza fiscalità propria, le cui risorse finanziarie provengono dai trasferimenti dei comuni. Ne esistono di tre tipologie, tanto a vocazione unica (SIVU, la forma più antica di cooperazione risalente al 1890) quanto a vocazione multipla (SIVOM), nonché *Syndicat mixte*, che associano enti di natura diversa (es. Comuni e Dipartimenti). Agli inizi del 2011 si contavano 11.844 *syndicat*.

Le *Enterprises Publiques Locales* (EPL)⁸⁰

Le EPL sono società regolate dal codice del commercio, al servizio delle collettività locali e con possibilità di operare in campi svariati: pianificazione, alloggi, trasporti, energia, etc. La formula delle EPL coniuga l'interesse pubblico con i principi di una gestione imprenditoriale. Ne esistono tre diverse forme, in base alla tipologia di proprietà, interamente o parzialmente pubblica: *Società Pubbliche Locali* (SPL) e *Società Pubbliche Locali di Pianificazione* (SPLA) a capitale esclusivamente pubblico e *Società di Economia Mista* (SEM) a capitale prevalentemente pubblico. Attualmente sono 1.152.

⁷⁸ Nel 2008, secondo i dati pubblicati nella citata ricerca di Bobbio e Gigli risultavano 1650 EPCI con una competenza delegata sullo Scot e 1394 sullo Zac.

⁷⁹ Normalmente i motivi della mancata ratifica degli EPCI da parte del Prefetto sono legati alla pertinenza del perimetro degli EPCI rispetto alle competenze trasferite e agli obiettivi da raggiungere. Il Prefetto può decidere una modifica del perimetro addirittura includendo un comune che non è favorevole all'adesione o escludendone un altro.

⁸⁰ <http://www.lesepl.fr/Italien.php>

Le SEM, formula di partnership pubblico-privata permanente e strutturata, costituiscono una tipologia di particolare interesse, in quanto possono essere chiamate a realizzare le Zone Amenagement Concertè (ZAC), strumento urbanistico attuativo della pianificazione di cui si dirà più avanti. Si tratta di società anonime pubblico-private⁸¹ che associano enti locali (comuni, dipartimenti, regioni o loro aggregazioni) a partner economici e finanziari (banche, imprese, camere di commercio, persone fisiche), per effettuare operazioni di rigenerazione urbana, costruzione, affidamento di servizi pubblici a carattere industriale o commerciale, o per qualsiasi altra attività d'interesse generale. Le SEM orientate allo sviluppo urbano e d'ordinamento territoriale intervengono principalmente a livello della rigenerazione urbana, recupero di aree industriali dismesse, realizzazione di infrastrutture pubbliche e sviluppo rurale.

Una partecipazione pubblica variabile fra il 51% e l'85% del capitale garantisce che in seno al consiglio di amministrazione, di cui fanno parte anche gli amministratori locali, vi sia uno stretto controllo della corrispondenza del progetto agli interessi della collettività.

L'ampio ricorso alla cooperazione intercomunale, se da un lato ha creato benefici legati alla capacità di individuare la scala adeguata per realizzare certi tipi di interventi, dall'altro lato ha determinato criticità, come sottrazione di competenze e risorse ai comuni e minore rappresentatività e legittimità democratica degli enti intercomunali rispetto ai comuni, che comunque non perdono il loro peso istituzionale.

2.5.2 Gli SCoT e le ZAC

Lo SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale)

Istituito nel 2000 con la legge SRU, lo SCoT è un *piano di inquadramento di area vasta*, elaborato alla scala intercomunale, la cui funzione è integrare pianificazione urbanistica e piani di settore, orientando l'evoluzione di un territorio in senso sostenibile secondo un progetto di pianificazione e di sviluppo di lungo periodo.

Il codice urbanistico stabilisce che lo SCoT debba essere elaborato da un Organismo Pubblico di Cooperazione Intercomunale (EPCI) o da un'unione mista (syndicat mixte); definisce l'evoluzione dell'agglomerazione urbana e le priorità in materia abitativa, dello sviluppo economico e del commercio, dei trasporti, quindi possiede la prerogativa di coordinare le politiche settoriali (le reti viarie, edilizia/alloggi, sviluppo economico e commerciale). Le direttive stabilite dallo SCoT sono cogenti per gli strumenti urbanistici di scala sotto-ordinata, fra i quali il Plan Locale d'Urbanisme (PLU) e le Zone d'Amenagement Concertè (ZAC).

Lo SCoT è disegnato e sviluppato attraverso un processo di concertazione con gli attori del territorio ed alla scala sovra-territoriale (Stato, Regione, Camere di Commercio, ecc.) attraverso una pluralità di azioni (incontri pubblici, mostre, inchieste pubbliche, informazione sui quotidiani, ecc.), allo scopo di assicurare la massima coerenza delle politiche sul territorio ma anche il massimo grado in informazione e consenso da parte dei cittadini.

In Francia esistono oggi 389 SCoT che riguardano più di 17.000 comuni (fig. 11).

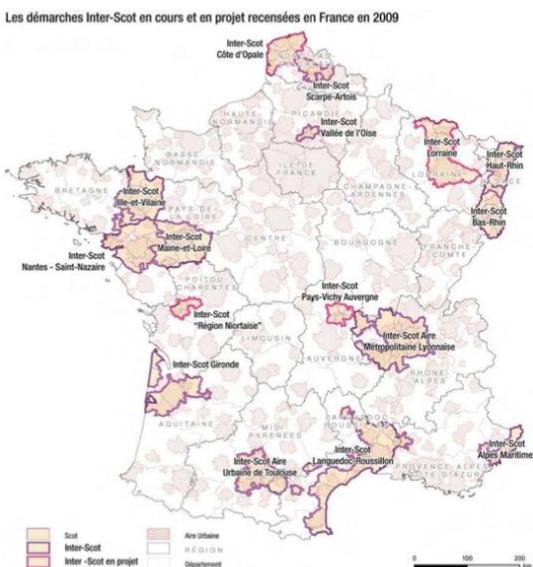
⁸¹ Ex legge 7 luglio 1983 n. 597.

Fig. 11: la diffusione degli SCOT (2008)



Parallelamente agli SCOT, si sono diffuse forme di coordinamento di scala territoriale più ampia gli **Inter-SCOT**. Privi di norme di riferimento, sono avviati da agenzie di pianificazione, rappresentanti politici e tecnici, e svolgono una funzione di governance di scala macro-territoriale. Come si apprezza dalla figura 12, tali esperienze al 2009 sono divenute piuttosto numerose (fig. 12).

Fig. 12: la diffusione degli Inter-SCOT (2010)



La ZAC (Zone d'Aménagement Concerté)

La ZAC è una procedura⁸² di trasformazione urbana che - in deroga al piano vigente - permette agli enti pubblici di trasformare ogni tipo di area in vista di una sua cessione ad utilizzatori pubblici o privati. Può essere realizzata da un comune singolo o associato, da una società privata convenzionata ovvero da una Società di Economia Mista (SEM). Costituisce una procedura di trasformazione urbana polivalente ed è uno strumento giuridico e finanziario d'intervento assai flessibile.

⁸² Legge n. 1253 del 1967 denominata "d'orientation foncière" emanata in tema di pianificazione territoriale.

Il valore aggiunto fondiario ed immobiliare delle operazioni di trasformazione dev'essere ripartito equamente fra pubblico e privato, mentre i costi della realizzazione di infrastrutture e servizi pubblici sono a carico dei privati. I vantaggi pubblici sono più elevati rispetto a quelli ricavati dalla fiscalità urbanistica ordinaria, data la posizione di forza dell'attore pubblico nel partenariato pubblico-privato.

La procedura della Zac si sviluppa in tre tappe:

- una fase di concertazione preliminare, in cui il comune o l'associazione annuncia l'intenzione di realizzare un'operazione di rigenerazione;
- una fase di creazione s.s., dove il comune con il "*dossier de création*" analizza la fattibilità del progetto (perimetro, contenuti funzionali, fattibilità finanziaria, impegni rispettivi del pubblico e del privato), incluso lo studio di impatto ambientale;
- la fase di realizzazione: il dossier di realizzazione definisce il programma previsionale degli edifici e delle strutture pubbliche e il programma finanziario (*Plan d'Aménagement de Zone*).

Il principio applicato è di tipo "sequenziale" ovvero prima si realizzano i servizi e le infrastrutture pubbliche, poi si può procedere al completamento del progetto. Una volta approvato il progetto di ZAC diventa "legge" poiché viene incorporato nel PLU ed è immodificabile⁸³.

2.5.3 Lione e lo SCoT 2030

"SCot 2030, Agglomération Lyonnaise: "Costruire insieme l'Eco – Métropoli" è il motto della campagna di comunicazione ed informazione che ha accompagnato il processo di costruzione dello SCOT dell'Agglomerazione Lionese (Lyon-Agglomeration), lungo un periodo lungo quasi un decennio⁸⁴. La costruzione dello SCoT è un processo molto complesso, tanto nell'architettura progettuale quanto nella governance. Per sintesi, nelle pagine che seguono sono ripresi gli aspetti fondamentali del progetto e della sua governance, rimandando a note a piè di pagina o direttamente al sitoweb⁸⁵ per i dettagli.

SEPAL, la guida

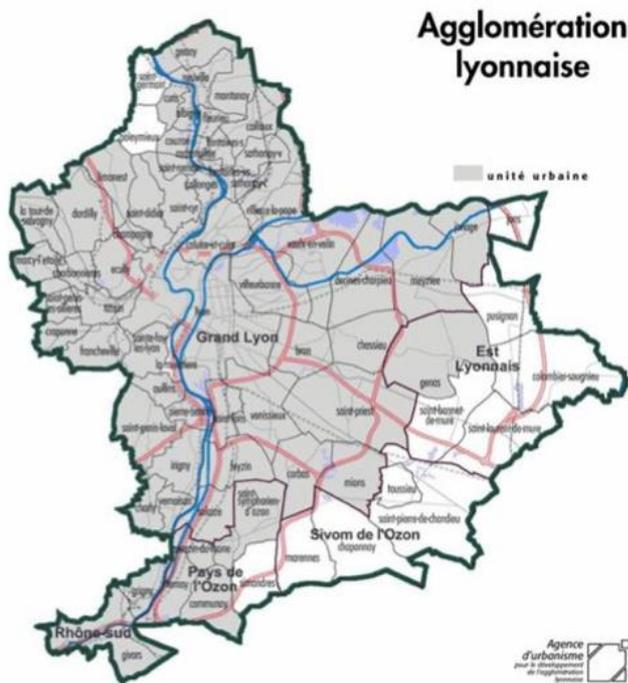
"Guida" dello SCoT è il *Syndicat Mixte d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération* (SEPAL), organismo pubblico di cooperazione che (nel caso dei *sindycat mixte*) riunisce livelli di governo diversi, in questo caso 3 EPCI - la Communauté urbaine de Lyon (Grand Lyon, 57 comuni), la Communauté de communes de l'Est lyonnais (CCEL, 5 comuni) et la Communauté de communes du Pays de l'Ozon (CCPO, 6 comuni) - nonché altri 4 comuni ed altri soggetti pubblici quali – fra gli altri - Dipartimenti e Regione di Rhone-Alpes, Camere di Commercio, Agenzie territoriali per lo sviluppo urbanistico, l'Inter-SCoT. Lo SCoT ha un'estensione di 730 km² e una popolazione complessiva di 1.312.000 abitanti.

⁸³ cfr: "Governare l'esodo urbano: buone pratiche", di Maria Cristina Gibelli, Politecnico di Milano Bologna, 21 gennaio 2011

⁸⁴ La "visione politica" dello SCOT si appoggia sul cosiddetto PADD – *Projet d'aménagement et de développement durable*, che si articola su tre scelte fondamentali: a. sviluppo economico e residenziale; b. ambiente come fattore di sviluppo; convivenza solidale. Il DOG – Document d'Orientation Generale traduce le scelte del PADD in indirizzi a carattere prescrittivo per lo sviluppo del progetto.

⁸⁵ <http://www.scot-agglolyon.fr>

Fig. 13: l'area SEPAL e lo SCOT di Lione



Dotata di una struttura tecnica e di risorse finanziarie e mezzi propri, SEPAL è strutturato con:

- *un'assemblea deliberante* (Comité syndical), che valida le proposte progettuali e ne delibera il budget;
- *un'ufficio esecutivo*, che assicura l'operationalizzazione delle decisioni dell'assemblea;
- una *struttura tecnico-amministrativa*, incaricata dello sviluppo dello SCoT in s.s.

Istituita nel 1985, SEPAL ha elaborato ed implementato lo Schema Direttore (1992-2010) e dal 2002 guida l'elaborazione dello SCoT, su un perimetro più ampio rispetto all'area di coordinamento territoriale considerata in passato. Operativamente, si occupa della realizzazione degli studi necessari, della mobilitazione degli attori, del coordinamento con gli SCOT vicini, della concertazione. Dopo l'approvazione definitiva dello SCOT, guiderà la sua attuazione ed effettuerà le valutazioni periodiche di efficacia. In questo senso, SEPAL si pone come uno spazio di dialogo e scambio di idee e di elaborazione di progetti comuni per tutti i territori dell'Agglomerazione.

Il disegno

“*Accessibile, Equilibrata, Multipolare, Solidale, Ecoresponsabile*” sono gli aggettivi che descrivono le qualità desiderate per un'agglomerazione urbana che desidera dotarsi di politiche territoriali coerenti, integrate e di lungo termine. Qualità il cui raggiungimento è legato alla capacità di cooperare con i territori-partner vicini. Sotto questo profilo, lo SCoT è prima di tutto un progetto politico di lungo termine per tutta l'agglomerazione.

Approvato a fine 2010, lo SCoT lionese concentra sul 20% del suo territorio i $\frac{3}{4}$ della popolazione e l'80 % dei posti di lavoro. Fortemente urbanizzato, è comunque in grado di offrire spazi naturali di qualità, che occupano circa la metà della sua superficie.

L'obiettivo perseguito è fissare orientamenti ventennali per lo sviluppo dell'agglomerazione, organizzandoli intorno ad alcuni grandi temi:

- *attrattività residenziale e solidarietà*, per assicurare la crescita demografica, invertendo il processo di de-urbanizzazione degli anni '80 e '90 del '900, in un quadro capace di offrire un'offerta d'alloggi sani ed adattati ai nuovi bisogni sociali;
- *occupazione*, ovvero come accompagnare i processi di delocalizzazione e terziarizzazione del lavoro, mantenendo la capacità di sviluppo e rigenerando la base produttiva per l'innovazione e la conoscenza nella seconda regione produttiva di Francia, attrezzandola anche dal punto di vista delle dotazioni metropolitane;
- *organizzazione territoriale multipolare e mobilità sostenibile*, per un modello di città fondato su poli urbani dotati di accesso a sistemi di trasporto collettivo;
- *spazi naturali ed agricoli*, da proteggere a fronte della pressione urbana: il 50% del territorio costituisce insieme riserva di biodiversità, supporto alle attività ricreative ed assomma i 2/3, degli spazi produttivi agricoli prossimi ad un grande bacino di consumo: è fondamentale preservare gli spazi aperti (i "vuoti"), portatori di essenziali funzioni economiche e sociali;
- *ambiente*, ovvero come mobilitare le risorse per una gestione economica e durevole dello spazio, per anticipare le risposte alle grandi sfide ambientali di domani: cambiamento climatico, penuria d'energia, problemi di salute pubblica.

L'architettura territoriale: 4 principi di gestione, 6 politiche settoriali, 3 reti

Lo SCoT si propone di concentrare la crescita urbana in via prioritaria su una ventina di polarità urbane, servite dal trasporto collettivo e con dotazioni adeguate. Questo schema, che ha l'obiettivo di limitare la crescita degli spostamenti e di proteggere gli spazi naturali ed agricoli, dev'essere attuato sulla base di *quattro principi fondamentali*:

- creazione di una *struttura urbana multipolare*, fondata su una dozzina di bacini di trasporto ed una ventina di polarità urbane, che costituiranno le linee preferenziali, pur se non esclusive, dello sviluppo residenziale;
- la *protezione e la valorizzazione di una infrastruttura verde* ("armature verte"), che deve continuare ad occupare la metà del territorio (quindi senza riduzioni);
- un *territorio urbano a vocazione multifunzionale*, che possa cogliere ogni tipo di funzione (residenza, attività produttive, dotazioni), ad eccezione dei grandi siti economico-produttivi dedicati;
- un modello di *sviluppo urbano "intensivo"*, con forte priorità al rinnovamento ed alla densificazione dei settori urbani meglio dotati e serviti dai trasporti collettivi, per favorire la crescita di una "città delle distanze brevi" ed a ridotto consumo energetico.

Sei ambiti di politica settoriale coinvolti:

- sviluppo economico: rafforzamento delle grandi dotazioni e dell'offerta immobiliare per il terziario, riserve di spazio nei pressi dei grandi poli di competitività e dei campus, organizzazione dello sviluppo commerciale;
- politica solidale per la casa: alloggi più compatti, da localizzare preferibilmente nei settori di rinnovamento urbano prossimi al trasporto collettivo, 30% di edilizia sociale nel 2030;
- miglioramento della qualità ambientale: protezione delle risorse naturali (acqua, materiali), riduzione delle emissioni climalteranti, gestione dei rischi, miglioramento della salute e della qualità della vita dei cittadini;
- protezione delle reti degli spazi naturali, agricoli e di paesaggio: creazione e messa in rete dell'infrastruttura verde, tutela dei terreni agricoli, protezione della biodiversità, valorizzazione dei paesaggi, sviluppo delle attività ricreative;
- valorizzazione della rete blu dell'agglomerazione: ripristino dei caratteri naturali dei corsi d'acqua, valorizzazione degli spazi d'acqua, sviluppo delle vie navigabili;
- trasporto collettivo, sviluppato a partire da una rete gerarchizzata e basata sull'integrazione delle diverse modalità di trasporto.

L'architettura territoriale si regge su *tre reti fondamentali* (fig. 14):

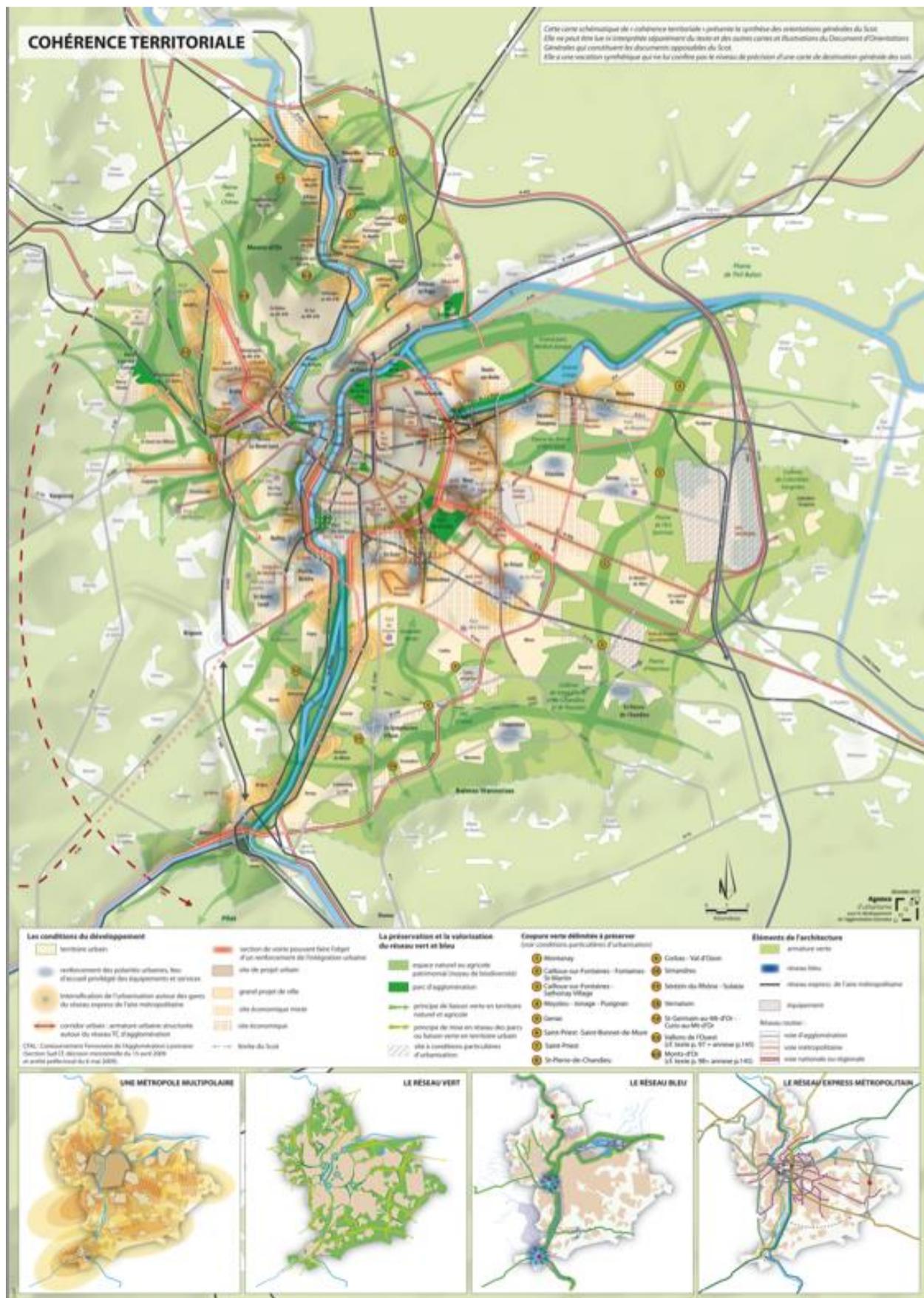
- *la rete del trasporto collettivo*, in particolare le reti su ferro, che devono divenire una vera e propria "stella ferroviaria", articolata su una maglia territoriale di linee di bypass, di completamento;
- *la rete degli spazi verdi naturali, agricoli e forestali*, considerati come una infrastruttura unitaria, che lo SCoT intende proteggere e valorizzare, in particolare per quanto riguarda il potenziale economico dell'agricoltura;
- *la rete blu dei fiumi*, che gioca un ruolo fondamentale nella strutturazione del territorio e del suo patrimonio di risorse e di servizi economici, ricreativi e paesaggistici, che devono essere messi in valore.

Fig. 14: le tre reti dello SCoT di Lione



Il "risultato finale" consiste nello "Schema di Coerenza Territoriale", riportato in fig. 15, alla pagina seguente.

Fig. 15: Lo Schema di Coerenza Territoriale dell'area di Lione



La concertazione e la comunicazione

Avviata nel 2005 sotto forma di commissioni territoriali, laboratori tematici e seminari, la concertazione tra i partner ha caratterizzato ogni step del processo (dagli orientamenti fondamentali agli indirizzi per la predisposizione dello SCoT). SEPAL ha accompagnato l'intero processo con una campagna continua di comunicazione, utilizzando gli strumenti più disparati, dalle lettere informative ai cittadini a mostre itineranti, dal sito internet alle trasmissioni di eventi di concertazione in luoghi pubblici⁸⁶.

Il dibattito è proseguito fino a tutto il 2009, anno della finalizzazione del progetto. Come previsto dalla legge urbanistica (*Code de l'Urbanisme*) nel 2010 è stata avviata un'ampia fase di consultazione pubblica formale, articolata sia nelle consultazioni dirette di tutti i soggetti pubblici che hanno partecipato al processo, sia in un'inchiesta pubblica, direttamente rivolta ai cittadini, che ha avuto il doppio obiettivo di approfondire l'informazione su tutti i documenti di progetto, messi a disposizione in numerosi appositi spazi sul territorio, e di raccoglierne le osservazioni e le suggestioni, per giungere alla versione definitiva dello SCoT, approvata a fine 2010.

La peculiarità dell'inchiesta pubblica è consistita in modo particolare nella istituzione di una "*commissione d'inchiesta*", designata dal Presidente del Tribunale Amministrativo costituita da un presidente e da 4 commissari, tenutasi a disposizione di tutti i cittadini in 13 luoghi diversi del territorio, per facilitare la presentazione di osservazioni.

L'Inter-SCoT

L'intensità degli scambi, l'interdipendenza degli "spazi di vita" dei cittadini e dei poli occupazionali, crea di fatto un territorio metropolitano in cui quotidianamente si muovono quasi 3 milioni di persone. Gli 11 SCoT dell'area metropolitana lionese (fig. 16) hanno quindi approfittato della quasi simultaneità dei propri calendari di lavoro per sviluppare una riflessione sulle tematiche di interesse comune. Il processo di cooperazione territoriale ha condotto alla redazione di un "*capitolo metropolitano comune*" ai documenti di progetto di ognuno di essi, fondato su un principio di corresponsabilità nella gestione e nello sviluppo dell'area metropolitana.

Fig. 16: l'area del Inter-SCoT di Lione



⁸⁶ http://www.scot-agglolyon.fr/liste-documents.php?rubrique_id=17

3. “Lezioni apprese” e spunti per la discussione

Il cambiamento morfologico e funzionale del territorio oggi in atto, oltre a ridefinire gli spazi e la relazione fra aree urbane e spazio rurale, richiama l'esigenza di cambiare le forme organizzative del governo del territorio; in particolare, la “crescita di scala” dei fenomeni – economici, sociali, ecologici – ha di fronte a sé una *programmazione dello sviluppo economico ed una pianificazione territoriale che in Italia ancora stentano a trovare un'integrazione sufficiente* per far fronte efficacemente alle “esternalità” negative della crescita, di cui il consumo di territorio è un esempio. Questo in sintesi, può essere considerato il punto di partenza di una riflessione sulle esperienze analizzate e su possibili “lezioni apprese”, rilevanti anche per il contesto emiliano-romagnolo.

Anche l'Emilia-Romagna ha sviluppato una propria “risposta organizzativa” al cambiamento territoriale, imperniata tanto sullo sviluppo di una forte pianificazione provinciale di coordinamento (seppur dai destini attualmente un po' incerti), quanto sul ricorso ai PSC associati ed a processi di riordino istituzionale che implicano un'effettiva “crescita di scala”, espressa dall'incremento continuo delle forme associative (associazioni, unioni di comuni, nuove comunità).

La risposta organizzativa può contare oggi anche su di un solido impianto concettuale e strategico, costituito dal Piano Territoriale Regionale. L'ambito di coordinamento istituito fra la Regione ed i Servizi di Pianificazione Territoriale delle Province costituisce un ulteriore tassello della crescita organizzativa necessaria a far fronte alle sfide. Tuttavia, nell'attuale transizione legata alla soppressione delle province, portare alla discussione le riflessioni desumibili dall'esperienza di contesti diversi dall'Italia, appare un esercizio utile per *sostanziare la crescita organizzativa in processi di lavoro in grado di tutelare più efficacemente ed accrescere il capitale dei territori*.

Abbiamo infatti insistito nel considerare esperienze non italiane non tanto perché nel nostro Paese non si ritrovino esperienze anche “virtuose”, quanto per il fatto che, in generale, nei contesti europei ed extra-europei considerati, si riscontrano almeno un paio di elementi di originalità:

- il collegamento programmatico esplicito, o per lo meno la ricerca di una forte integrazione alla scala progettuale, fra strategie e politiche per lo sviluppo ed una *tutela dell'ecosistema considerata come un pilastro delle politiche strutturali*;
- una *riflessione più avanzata sulla natura dei beni comuni/collettivi legati all'ecosistema* e sulle opportunità e modalità di salvaguardare i diritti delle comunità rispetto ad essi, al valore dei servizi da essi forniti, alla possibilità di un accedervi in modo equo.

Si tratta di elementi che trovano origine nel forte “*capitale sociale*” delle comunità che esprimono le esperienze, ma anche su un'elevata dotazione di “*capitale di conoscenza*”, tanto scientifica quanto organizzativa. Questi elementi pongono altresì alcune questioni di rilievo:

- *l'integrazione di funzioni e competenze* ai diversi livelli di governo - ad es. per lo sviluppo economico e l'occupazione oppure rispetto al controllo del consumo di suolo - e le opportune “*innovazioni di governance*” – inclusa la *cooperazione fra territori* - per ovviare ai vincoli imposti da limiti amministrativi, politiche settoriali, risorse finanziarie scarse;
- *i metodi utilizzati per indirizzare le funzioni di gestione territoriale* di maggior rilievo – la pianificazione spaziale, il rinnovamento e la rigenerazione urbana, i processi amministrativi – in modo da influenzare positivamente le economie locali ed il mercato del lavoro;
- *i processi partecipativi attraverso i quali assicurare il mantenimento del commitment* di cittadini ed istituzioni, per assicurare consenso e legittimità democratica alle scelte di governo operate e da valorizzare il miglior uso possibile alle risorse umane e materiali.

È nel bilanciamento di queste dimensioni che i territori cercano risposte alle domande relative a quale cammino di sviluppo più equilibrato intraprendere. Nella pratica, per le organizzazioni del governo del territorio dell'Emilia-Romagna, lo sviluppo di tale percorso richiede sempre più di accrescere il profilo della “*organizzazione che apprende*” dal fare – proprio e altrui - capace di trasformare conoscenze e principi condivisi in progetti concreti e coerenti.

Lezione n° 1: riconoscere il valore dell'ecosistema e dei suoi "servizi" alla collettività

Come ampiamente riportato nel recente Rapporto dell'UNEP *The Economics of Ecosystems and Biodiversity* (TEEB)⁸⁷, il territorio rurale, gli spazi aperti, i biotopi forniscono Servizi Ecosistemici che posseggono un valore economico per tutta la comunità (fig. 17). Sotto questo profilo, la capacità di trasformare lo spazio, propria tanto della programmazione economica quanto della pianificazione territoriale, dev'essere orientata al benessere collettivo, tutelando ed accrescendo in modo equilibrato i beni ed i servizi comuni – dalla produzione di cibo alla qualità estetica del territorio - di cui i cittadini sono collettivamente titolari ed a cui hanno diritto di accedere in modo equo.

Fig. 17: schematizzazione dei Servizi Ecosistemici forniti dal territorio (TEEB - UNEP et al., 2010)

Provisioning Food		Regulating Pollination	
Provisioning Raw Materials		Regulating Biological Control	
Provisioning Fresh Water		Habitats for Species	
Provisioning Medicinal Resources		Habitats for Genetic Diversity	
Regulating Local Climate		Cultural Service: Recreation	
Regulating Carbon Sequestration		Cultural Service: Tourism	
Regulating Extreme Events		Cultural Service: Aesthetic appreciation	
Regulating Waste Water Treatment		Cultural Service: Spiritual Experience	
Regulating Soil Erosion and Fertility			

Questo è, in varia misura e con modalità diverse, quanto emerge dalla gran parte delle esperienze considerate. Si parte dal principio-base secondo cui non sono ammissibili ulteriori distruzioni di capitale naturale. Un principio diversamente declinato a seconda del contesto:

- i *meccanismi di compensazione ecologica*, fondati sulla coppia di principi "no unless" (nulla dev'essere trasformato a meno che non si provveda alla riparazione dei danni arrecati alla natura) e *no-net-loss of ecological values* (nessuna perdita netta di valori ecologici, da compensare preferibilmente ex ante). Si tratta di principi adottati tanto da Germania (con l'*Ökokonto*) e Olanda quanto dagli Stati Uniti (*Mitigation e Conservation Banks*) dove, pur con modalità diverse, la compensazione si fonda su un meccanismo di "eco-crediti" scambiabili sul mercato (e la cui titolarità, negli USA, può anche essere privata);
- il "*modello condizionale*" francese che, per porre sotto controllo la dispersione insediativa e contrastare comportamenti "opportunistici" dei comuni (in un Paese dall'altissima frammentazione amministrativa), impedisce di realizzare urbanizzazioni rilevanti di nuovi territori *in assenza di SCoT approvato*, ovvero in mancanza di uno strumento di area vasta che – come nel caso di Lione - preservi la natura esistente e contenga e bilanci

⁸⁷ United Nations et al.: <http://www.teebweb.org/>

l'espansione, subordinandola tanto alla dotazione di trasporti pubblici quanto alla rigenerazione di aree già urbanizzate;

- *l'integrazione di obiettivi* economici e sociali con obiettivi ecosistemici, peculiare dei modelli inglese, olandese, dell'Oregon (Portland) e del Baden-Wuerttemberg (Suttgard), promossa nel quadro di strumenti di gestione dello spazio (Green Belts, Landscape Parks, Urban Growth Boundary) che a tutti gli effetti concorrono all'*attrattività* del territorio.

Appare chiaro che in tutti i contesti l'*azzeramento* del consumo di suolo è considerato un obiettivo a lungo termine. Tuttavia, la scelta di "porre dei paletti" alle modalità della crescita a maggior consumo di risorse, indica un cambiamento significativo nel paradigma della relazione comunità - ecosistemi. Stabilito il valore di partenza, il primo passaggio è consistito – per tutti - nel riconoscere i fattori (*drivers*) del consumo di territorio, operando su strumenti e meccanismi.

Lezione n° 2: valori condivisi e cooperazione di attori e territori

Secondo W. Sachs: “è fuorviante vedere nello Stato il centro della svolta verso la sostenibilità. La vera svolta avviene invece quando una molteplicità di attori, nelle piccole e grandi arene della società, creano nuove priorità e, passando attraverso conflitti e talvolta sconfitte, fissano nuove prassi e strutture... quest'azione coordinata verso uno scopo si realizza nel fatto che gli attori del mercato considerano non solo prezzo e qualità dei prodotti ma anche i criteri del bene comune. In altre parole non partecipano solo a uno scambio di merci, ma anche a uno scambio di valori”⁸⁸.

Tuttavia, lo “scambio”, la condivisione di valori, richiede una cooperazione molto rafforzata, sia degli attori di uno specifico territorio che fra territori diversi. Una cooperazione che deve necessariamente contemplare anche la remunerazione degli investimenti di risorse – non necessariamente solo finanziarie, ma anche di conoscenza, organizzative, ecc. – che ogni attore apporta. Una remunerazione che dev'essere equa per tutti, incluso per le Amministrazioni Pubbliche che rappresentano le collettività dei diversi territori.

Molte delle esperienze analizzate, in varia misura, indicano come il tema del contrasto al consumo di territorio non possa essere trattato in forma sganciata dalla gestione della “catena del valore” nella filiera del prodotto immobiliare, con attenzione particolare ai meccanismi di finanziamento della città pubblica, inclusi i servizi e le “infrastrutture verdi”. Qui è interessante osservare come, per certi versi, sia stata proprio l'opportunità di non bloccare la crescita a suggerire – ad es. in Germania e negli Stati Uniti - di costituire dei “depositi pubblici di aree” da avviare a rinaturazione, optando per un meccanismo di eco-crediti scambiabili sul mercato. L'unica differenza è che negli USA anche un soggetto privato – opportunamente verificato ed asseverato – può costituirsi come “mitigation bank”.

Ciò che è rilevante, a nostro avviso, è comprendere che, se la risposta più efficace espressa dai sistemi locali alla globalizzazione è la “crescita di scala” (istituzionale, economica, delle reti di relazione, ecc.), allora il governo dei fattori socio-economici che generano la domanda di spazio deve compiere lo stesso salto di scala rispetto a due dimensioni essenziali:

- la *cooperazione di territori*, per assicurare la più equa ripartizione possibile dei vantaggi della crescita e la massima riduzione possibile delle sue esternalità negative (perequazione, in varie forme e misure già praticata);
- il “*progetto di territorio futuro*”, che ugualmente deve acquisire una dimensione più grande, fondata sulla comprensione di quali meccanismi privilegiare – o contrastare – nelle scelte di trasformazione, per volgere il territorio da risorsa consumabile a capitale da riprodurre, far fruttare, possibilmente accrescere anche in una prospettiva inter-generazionale (si veda anche la “lezione” n° 4).

Si tratta di due dimensioni fortemente correlate, in cui la mancanza o la debolezza dell'una determina la debolezza dell'altra.

Ed è proprio sul fronte dell'organizzazione della governance dei processi locali che osserviamo gli elementi di maggior interesse, come nel caso dei *modelli partenariali a forte regia pubblica* – le *Zone d'Aménagement Concerté* (ZAC) francesi, gestite da *Società di Economia Mista* (SEM) ed il *modello SoBoN* tedesco – che puntano a recuperare quote di plusvalore derivante dalle trasformazioni immobiliari, per consentire il finanziamento della città e del territorio pubblici.

- Nel caso delle SEM, la partecipazione pubblica - fra il 51% e l'85% del capitale - garantisce uno stretto controllo da parte degli amministratori sulla rispondenza dei progetti agli interessi della collettività. D'altro canto, le ZAC – ovvero gli strumenti urbanistici attuativi di cui le SEM possono essere titolari – sono subordinate allo Schema di Coerenza Territoriale (SCoT). Questo permette di contrastare comportamenti “opportunistici” dei singoli comuni, in quanto gli SCoT hanno lo scopo di orientare in senso sostenibile l'evoluzione di lungo periodo del territorio nel suo complesso. Obiettivo a cui concorre altresì – ad es. nel caso degli EPCI - la *Taxe Professionnelle Unique*⁸⁹, che punta a riequilibrare le disparità fra comuni contigui, tanto in ragione del differente

⁸⁸ W. Sachs, M. Morosini: Futuro sostenibile. Edizioni Ambiente, 2011

⁸⁹ TPU ovvero la tassa sulle attività economiche extra agricole ad aliquota armonizzata.

contesto di sviluppo imprenditoriale, quanto rispetto al gettito complessivo. I vantaggi rispetto alla fiscalità urbanistica ordinaria consistono in un recupero molto più alto sui costi di realizzazione di servizi ed infrastrutture, grazie ad accordi su misura realizzati da un attore pubblico in posizione di forza.

- Nell'esempio tedesco, il *modello partenariale SoBoN* si applica a tutti i progetti di riuso di aree dismesse e gli interventi immobiliari possono essere realizzati solo a seguito di un accordo con gli operatori privati, relativo al rimborso dei costi sostenuti dalla municipalità per opere di urbanizzazione e servizi. Oltre a ciò, parte delle aree delle operazioni viene trasferita gratuitamente alla municipalità, per realizzare strade e aree a verde e funzioni collettive, nonché aree per la compensazione degli impatti. In questo modo si ottiene anche il risultato di contribuire allo sviluppo di parti di infrastruttura ecologica, la cui dotazione non potrà diminuire, in quanto vincolata in modo permanente. Un elemento essenziale è la non obbligatorietà della relazione spaziale diretta tra intervento ed area di compensazione, che consente di operare ad una scala territoriale opportuna e secondo una logica di "progetto di territorio" (si veda la "lezione" n° 4).

Tuttavia, come ci evidenzia il *caso inglese*, tale tipo d'approccio cooperativo non è l'unica strada di cooperazione praticata. Pur se ancora in una fase iniziale di sviluppo, la politica inglese delle Local Enterprise Partnership (LEP), fondata sulla cooperazione di attori per lo sviluppo locale, lega in maniera sostanziale i temi della rigenerazione economica dei sistemi locali con quelli della sostenibilità. Nell'esempio di Sheffield (fra gli altri), ricordiamo che fra gli obiettivi strategici vi è la "*transizione ad un'economia low-carbon*" che, sebbene certamente si espliciti in iniziative "classiche", ad esempio di riduzione delle emissioni climalteranti, pone la gestione e lo sviluppo degli spazi aperti e delle reti verdi al centro del concetto di *qualità della vita*, facendo della *gestione dell'ecosistema un asse portante delle politiche di sviluppo economico e di attrattività* ed in generale della transizione della società locale verso la sostenibilità.

Come vedremo più avanti, ciò si traduce non solo in enunciazioni di principio nei documenti di programmazione e pianificazione, ma trova diretta applicazione nella mobilitazione di consistenti risorse tecnico-informative pubbliche e private, poste al servizio dell'obiettivo (si vedano anche le "lezioni" 3 e 5).

Lezione n° 3: qualità di ecosistema e paesaggio, requisito delle politiche per la competitività e l'attrattività territoriale

In tutti i casi, una città dai margini definiti e senza “sfrangiamenti” a detrimento degli spazi aperti, è esplicitamente considerato un fattore di competitività territoriale. La *qualità del luogo e della vita* è esplicitamente ricondotta ad elemento di politica strutturale per lo sviluppo. È un concetto che attribuisce grande rilievo alla “prossimità”, la quale possiede un valore economico, espresso da un'accessibilità rapida ed efficiente casa-lavoro, dalla disponibilità di prodotti locali di qualità per il mercato locale e gli esercizi di ristorazione, dalle opportunità ricreative e di turismo giornaliero offerte da reti di spazi verdi, da “laboratori della conoscenza” attratti da un paesaggio di qualità. L'elenco potrebbe continuare, ma certamente siamo di fronte ad un rovesciamento del paradigma classico della “tutela ambientale” in senso stretto.

In principio di documento si è fatto riferimento al concetto di “capitale territoriale”, richiamando l'opportunità di distinguere il “valore di esistenza” di sue componenti specifiche (uno spazio aperto, un'area rurale, un paesaggio di qualità) per distinguerlo dal suo “valore d'uso”, cui si àncora il concetto stesso di “valorizzazione” e – di conseguenza – quello di *carrying capacity*, che informa la gran parte delle pianificazioni e delle relative valutazioni di sostenibilità.

Nelle esperienze considerate, il criterio dominante di “lettura del territorio” si allontana dal concetto di “risorsa” di cui massimizzare l'estrazione, e si avvicina a quello di “bene” o “servizio comune”. Diversamente dalla *risorsa* – che può essere consumata entro certi limiti – , il “consumo” *sic et simpliciter* di un “bene” o di un “servizio comune” non è accettabile: tanto il “bene” in sé quanto i “servizi” che produce vanno conservati e se possibile accresciuti. E siccome essi posseggono un valore economico, il “danno” va compensato in toto o, meglio, vanno attuati meccanismi virtuosi che consentano di migliorare il bilancio finale, in quantità e qualità.

A ben guardare, sembra questa la “chiave di lettura” che fa il successo (o almeno la maggiore efficacia) delle soluzioni variamente adottate. Ne tentiamo una rilettura in questa chiave.

Il caso tedesco, in particolare per quanto riguarda il cosiddetto modello SoBoN, propone una chiara “scelta di campo” associando il principio di un accesso equo alla casa (mediante le quote destinate ad edilizia sociale) a quello redistributivo, secondo il quale una quota significativa del valore aggiunto del “prodotto immobiliare” deve servire a migliorare la qualità della città pubblica, sia nei suoi aspetti infrastrutturali che in quelli più strettamente ecosistemici. La peculiarità consiste nel mettere in atto un meccanismo secondo cui la creazione (o la riqualificazione) di natura va ad accrescere un capitale (rappresentato dagli eco-crediti del *Ökokonto*), consentendo di “far girare” la macchina della crescita senza consumare nuovo territorio, anzi accrescendone l'organizzazione, la qualità e la funzionalità, secondo un disegno progettuale ecologicamente qualificato. Un disegno che trova negli elementi della rete ecologica – ed in particolare nella modalità tipica dei Landscape Parks – uno strumento non estemporaneo per un'ulteriore crescita del capitale ecosistemico; la prospettiva è quella di una politica esplicitamente considerata “strutturale”, in quanto il miglioramento della qualità territoriale è condizione per “migliori condizioni di localizzazione per le imprese e per soddisfare la domanda espressa dai lavoratori della conoscenza per un ambiente che stimoli la creatività”⁹⁰.

Nel caso inglese, l'approccio è un leggermente diverso: gli obiettivi di competitività includono la qualità territoriale – al pari delle infrastrutture e dell'accesso alla conoscenza – come fattore dell'attrattività, di imprese e di “cervelli”. In tal senso, la commissione governativa autrice del rapporto *Towards an Urban Renaissance* (1999-2004), indicava nel contenimento urbano una condizione di base per il rilancio competitivo delle città, svuotate dai processi di de-urbanizzazione, per il miglioramento della qualità abitativa.

⁹⁰ Deutsche Institut für Urbanistik - difu: Regional parks: development strategies and intermunicipal cooperation for the urban landscape”, in German Journal of urban studies (vol 46, 2007) <http://www.difu.de/node/5965>

Obiettivi quali almeno il 60% di nuovi alloggi (entro il 2008) su aree già urbanizzate, riempimento di spazi “indecisi” ed aree dismesse dalla de-industrializzazione, si accompagnano a un’attenzione consolidata al tema della qualità di ecosistemi e paesaggi, che poggia tanto su un efficace apparato normativo (le Policy Paper Guidance n° 2 su Green Belts e n° 12 su Green Infrastructure), quanto su una tradizione culturale di difesa del paesaggio e degli spazi aperti della campagna inglese, che permea la società in modo piuttosto capillare.

In un sistema liberista come quello inglese, la governance dello sviluppo territoriale appare dotata di “anticorpi” espressamente dedicati alla qualità del territorio come condizione di uno sviluppo equilibrato: fra le storiche *charities* presenti sul territorio con proprie “sezioni” (*Campaign to Protect Rural England*; *GroundWork Trust*⁹¹) ed i nuovi strumenti pubblici (programma di servizio *Natural England*⁹²), esiste un sistema per la qualità territoriale che opera al servizio di tutti gli attori – pubblici e privati – del territorio, per preservare gli spazi aperti e naturali ed i servizi ecosistemici che forniscono.

Non si tratta solo di “bellezza” da tutelare ma anche – forse soprattutto – del valore anche economico dei servizi forniti. Allora, superando la pura e semplice “denuncia” del degrado, analogamente a quanto si realizza a supporto dello sviluppo economico, si creano servizi di supporto informativo e tecnico affinché i soggetti più prossimi al territorio – le città - possano gestire più efficacemente il tema, mettendo a disposizione un’assistenza ad alto contenuto di conoscenza ecosistemica, che passa da “tacita” ad una condizione formalizzata.

La *Randstad Holland* è un altro esempio del grande rilievo attribuito all’integrazione delle politiche per la sostenibilità, per un territorio che punta esplicitamente a divenire entro il 2015 un regione *top-5* in Europa quanto a competitività ed attrattività. Il suo progetto si fonda su una “*Strategia Metropolitana*” che faccia del Randstad “una grande regione urbana metropolitana... green e blue”.

La consapevolezza della scarsità di spazio in una terra interamente sottratta al mare, fa sì che l’attenzione riservata allo spazio rurale ed agricolo – il “*Groene Hart*” - sia altissima. La necessità di preservare la fonte della produzione di alimenti per l’intera area (oltre che numerosi altri servizi ecosistemici) così come quella di assicurare l’accessibilità ai centri maggiori e minori di un territorio che si autodefinisce “*porta dell’Europa nord-occidentale*”, ha generato una forte strategia di difesa dalla pressione insediativa che – pur se non sempre efficace nella ristrettezza degli spazi - è considerata fondamentale per il mantenimento dell’equilibrio e per la crescita.

È questa la chiave dell’efficacia della policy di compensazione ecologica che mira a proteggere – anche quantitativamente – gli spazi aperti e rurali, imponendo che lo sviluppo urbanistico riguardi sempre le aree già insediate, consentendo il ricorso a suoli “naturali” solo in via residuale,

Nel caso che insieme alla Germania è forse il più tradizionalmente “ambientale” – quello di *Portland – Oregon* - l’implementazione dello *Urban Growth Boundary* avviene nel quadro di una strategia di sviluppo territoriale che contempera obiettivi di crescita economica, di sviluppo organizzativo e tecnologico dei sistemi di trasporto, di equità sociale nell’accesso alla casa. METRO-Portland ha puntato esplicitamente a superare il conflitto ecologia-sviluppo, gestendolo opportunamente nel quadro di un processo di pianificazione spaziale strettamente contestualizzato nella programmazione economica e – come vedremo – fortemente partecipato.

Sempre negli Stati Uniti, il caso delle *Mitigation Banks* punta a fornire, mediante un meccanismo di mercato, molti vantaggi funzionali per le imprese, facilitando le operazioni insediative: ciò avviene laddove l’utilizzo degli eco-crediti consente all’impresa di massimizzare l’utilizzo dei siti in cui si realizzano i progetti mentre, posto che gli eco-crediti vengono creati prima che l’impatto si

⁹¹Le charities quali *GroundWork Trust* e *Campaign to Protect Rural England*, mediante lavoro volontario, svolgono iniziative di supporto diretto alle realtà locali per la realizzazione di miglioramenti materiali e gestionali degli spazi aperti ed in generale per lo sviluppo delle aree rurali, con il coinvolgimento di scuole, imprese, comunità locali.

⁹² *Natural England*, il programma del governo inglese sull’ambiente naturale, fornisce assistenza pratica, scientificamente qualificata, tanto ad agricoltori e land managers, pianificatori pubblici ed imprese immobiliari, governo nazionale e governi locali, associazioni e gruppi di interesse, con l’obiettivo di supportare la responsabilità di far sì che “il ricco ambiente naturale inglese possa adattarsi e sopravvivere intatto anche per la fruizione delle generazioni future”.

determini, il loro acquisto consente di ridurre i tempi delle autorizzazioni, nel complesso riducendo i costi.

Lione, nel suo SCoT 2030, punta a “*Costruire insieme l'Eco-Metropoli di domani*”, fondata sull'attrattiva residenziale, il lavoro e la solidarietà, la multipolarità degli insediamenti ed attribuendo agli spazi aperti naturali ed agricoli una funzione di fornitura di *funzioni economiche e sociali essenziali*. Per farlo definisce un'architettura fatta di reti, due delle quali – gli spazi aperti e rurali e il reticolo idrografico – sono puramente ecosistemiche, mentre la terza – il trasporto pubblico - possiede, fra le altre caratteristiche, una fortissima valenza ambientale e sociale. Si stabilisce che la prossimità è un valore che migliora l'efficienza e la qualità della vita dei cittadini, mentre per gli spazi agricoli peri-urbani si individua una funzione di produzione di alimenti “locali”, generati vicino ad un mercato di grandi dimensioni. E di conseguenza si decide che la “natura”, che oggi costituisce il 50% del territorio, tale deve restare.

Volendone trarre una “lezione” generale, queste esperienze pongono alla collettività – tanto ai soggetti regolatori quanto ad imprese ed organizzazioni – il tema della “*ineluttabilità del consumo di territorio*” in funzione della crescita, come questione che riguarda i meccanismi fondamentali dello sviluppo, non solo come identificazione e quantificazione dei limiti del contesto.

Ritornando a Dematteis, citato inizialmente, se si guarda al capitale dei caratteri identitari, tipologici, ambientali, socioculturali, l'assunzione di una prospettiva di politica strutturale, intrinseca all'obiettivo di “*creare valore aggiunto territoriale*” permette di cambiare in modo sostanziale il modello ed i criteri secondo cui le ipotesi ed i progetti di trasformazione vengono ideati, valutati ed attuati.

Lezione n° 4: se ecosistema e paesaggio sono “infrastruttura”, allora serve un progetto di territorio

Il punto di partenza che accomuna *tutte* le esperienze prese in considerazione, consiste nel fatto che, se ecosistema e paesaggio costituiscono per propria natura una “infrastruttura a rete”, allora, in un mondo in larghissima maggioranza antropizzato, *la rete ha bisogno di un progetto di creazione e manutenzione* che abbia l’obiettivo di assicurare le migliori condizioni per l’erogazione dei servizi forniti dalla rete stessa. Quindi il tema non è in alcun modo scindibile da una gestione progettuale del territorio nel suo complesso.

Fin dalla metà del decennio scorso, l’Agenzia Europea per l’Ambiente segnalava la necessità di focalizzare e gestire le “condizioni di mercato” in cui il “consumo di territorio” si genera, in particolare sul margine urbano, dove minore è l’efficacia della pianificazione nei confronti delle spinte di trasformazione legate a dinamiche micro e macro-economiche anche a carattere speculativo⁹³. Ancor prima e sotto una prospettiva differente, la *Convenzione Europea sul Paesaggio*⁹⁴ spostava l’attenzione dalla salvaguardia dei “paesaggi eccellenti” al territorio nella sua complessità, promuovendo un *approccio progettuale alle trasformazioni paesistiche*, a partire da un territorio visto come un “luogo comprensivo di tutti gli spazi, naturali, urbani, periurbani, rurali, nei quali è necessario affrontare in modo globale il tema della qualità della vita delle popolazioni, come condizione per il raggiungimento del benessere individuale e sociale, per uno sviluppo durevole e come risorsa che favorisce lo sviluppo delle attività economiche”.

Il concetto di “rete” rimanda ad un sistema aperto di relazioni tra elementi differenti che la costituiscono, per definizione articolato su più scale territoriali, ciò che per natura ne fa un oggetto non racchiudibile entro limiti amministrativi rigidi. Questa *trans-scalarità* pone la governance dei processi di trasformazione – di cui si è discusso poc’anzi – non tanto come operazione di “ingegneria istituzionale” meramente gestionale, quanto come questione centrale del progetto di territorio, con al centro i valori, le modalità, i diversi strumenti di pianificazione e gestione con cui si tenta di risolverne i “conflitti d’interesse”. È questa la ragione per cui il grande sforzo di cooperazione di attori, scelte programmatiche ed azioni, è connaturato al progetto e non semplice accessorio organizzativo.

In questa chiave, i diversi approcci adottati nei contesti esaminati – dalle Green Belts e Green Infrastructure inglesi ai Landscape Parks tedeschi, dallo Urban Growth Boundary dell’Oregon alle “tre reti” dello SCoT di Lione, dal modello VINEX olandese al SoBoN bavarese – se certamente costituiscono un armamentario tecnico anche “sofisticato”, ancor di più rappresentano modelli di processo di come il “progetto di territorio” viene concepito, comunicato, condiviso fra gli attori e realizzato con il concorso di ognuno.

Da una prospettiva strettamente tecnico-progettuale, i progetti di territorio di cui l’infrastruttura ecosistemica è parte, presentano una serie di punti fermi:

- i *valori di riferimento*, ad es. il “diritto” alla natura, l’ecosistema come valore in sé, acqua e cibo “puliti”, il “senso del luogo”, l’attrattività per la vita ed il lavoro, tradotti in obiettivi di qualità territoriale calibrati sulle specificità dei luoghi;
- il *focus sui sistemi urbani*, in cui il mosaico di spazi aperti e rurali e spazi urbani è del tutto funzionale alla qualità, funzionalità ed attrattività dei contesti;
- il principio di “*ricucitura funzionale*” fra città e spazi aperti/rurali che la circondano e l’attraversano, a partire dai flussi di beni e servizi che li caratterizzano, enfatizzando il ruolo dell’agricoltura urbana/peri-urbana per la fornitura di alimenti come per la qualità della vita dei cittadini;

⁹³ Cfr: European Environmental Agency: Urban sprawl in Europe – the ignored challenge. 2006.

⁹⁴ Cfr. Convenzione Europea sul Paesaggio, Consiglio d’Europa, Firenze 2000.

- l'approccio fondato sulla *partecipazione dei cittadini* nel disegno del "territorio futuro desiderabile"
- della cui identità i valori paesaggistico-ambientali sono parte - basato su un concetto proattivo di sostenibilità, mai di semplice mitigazione pura e semplice dei "guasti" della crescita;
- il criterio di una *compensazione del danno* funzionale al disegno di territorio futuro, fondato su quadri il più possibile attendibili dei costi economici, ambientali e sociali delle trasformazioni, individuando i conflitti d'uso che generano malfunzionamenti nella rete paesaggistico-ambientale;
- la *trans-scalarità* di quadri territoriali compositi, dove ad un paesaggio regionale a "grana grossa" – aree naturali e semi-naturali, aree verdi agricole ed aree costruite – fa fronte la "grana fine" degli spazi costruiti in cui vivono le comunità, in una maglia tenuta insieme da "corridoi" verdi e blu.

Due elementi meritano infine un'attenzione particolare:

- a. in tutti i modelli un'enfasi particolare viene attribuita all'agricoltura, intesa non tanto come attività di "estrazione di risorse" dal suolo (quindi come prestazione da massimizzare), quanto come strumento di sviluppo di forme di produzione locale sostenibile e di costruzione di un paesaggio esplicitamente inteso come risorsa per lo sviluppo locale. Un concetto secondo cui il verde agricolo multifunzionale non è semplicemente un parametro mitigativo misurabile in mq/ab, bensì un "oggetto" che punta ad innalzare la qualità dell'abitare, che richiede partecipazione dei cittadini alle economie di quartiere e costruzione di relazioni dirette produzione-consumo, fondato su relazioni sinergiche fra abitanti urbani ed agricoltori peri-urbani.
- b. In particolare (ma certamente non solo) nell'esperienza inglese, l'enfasi attribuita all'agricoltura ed in generale alla gestione dello spazio rurale si traduce in un sistema fortemente organizzato di supporto tanto agli agricoltori (in ragione della funzione di "operatore diretto") quanto ai cittadini ed alle imprese in generale, di cui viene sollecitata l'attenzione culturale ed all'occorrenza anche il lavoro volontario.

Lezione n° 5: comunicare e coinvolgere: l'accountability come chiave di volta di una pianificazione che guarda all'interesse collettivo

Nella letteratura sullo sviluppo sostenibile, la dimensione politica della sostenibilità e quindi la sua correlazione indissolubile con la partecipazione democratica, è largamente accettata da oltre un decennio ed alla radice di una intera generazione di piani strategici per lo sviluppo delle città. Se non si vuole circoscrivere il concetto ad una semplice mitigazione dei guasti della crescita, allora i processi di coinvolgimento e partecipazione dei cittadini sono essenziali, in quanto chiave di volta della costruzione di un diverso rapporto della società con la natura e la biodiversità, il paesaggio, gli spazi rurali e naturali e con i servizi che forniscono alla collettività⁹⁵.

Sulla scia del lavoro di Elinor Ostrom sui beni comuni⁹⁶, anche in Italia si va affermando una cultura della gestione sostenibile dei “*beni comuni*”, che hanno trovato grande attenzione nel lavoro della Commissione sui Beni Pubblici⁹⁷ e nel suo disegno di legge di riforma del Codice Civile. Con tale termine si definiscono *beni a titolarità diffusa, di cui nessuno è proprietario ed a cui tutti devono poter accedere equamente*, in contrasto con una logica di mercato che tende ad appropriarsi di beni destinati al soddisfacimento di bisogni primari e diffusi (natura, alimenti, acqua, ecc.).

Si tratta di un paradigma che scardina la stessa dicotomia pubblico-privato, introducendo una dimensione che porta al di là dell'individualismo proprietario della gestione – anche pubblica - dei beni e dei servizi.

E tuttavia, nell'ambito delle relazioni territoriali, il valore anche economico di tali beni e servizi frequentemente non è percepito in modo corretto e – ad esempio - il bilancio dei flussi di scambio fra città e spazi rurali, seppur di difficile quantificazione, tende ad essere più favorevole alle città, in ragione del continuo processo di estrazione di valore dalla campagna a vantaggio del consumo urbano (con buona pace dell'equità).

La ragione di ciò può risiedere – fra altre cose – nel fatto che la “cultura ecosistemica” – trans-disciplinare per definizione - non è ancora adeguata a supportare una crescita più equilibrata, mentre i sistemi di conoscenza codificati e tecnologici della città tendono a prevalere rispetto a quelli “taciti” e legati alla gestione dei cicli naturali delle aree rurali, senza però che (ancora) i primi mostrino una capacità adeguata a gestire puntualmente ed efficacemente i processi ecologici.

Così che risulta spesso difficile giungere ad un nuovo patto di scambio dei flussi di risorse, che assicuri lo sviluppo e l'accesso alle funzioni vitali offerte dalla campagna alla città, per i cittadini e la collettività in condizioni “eque” ovvero assicurando il massimo grado di accessibilità senza incorrere nel depauperamento del capitale territoriale.

Questo aspetto pare essere il vero “punto d'attacco” al tema culturale, adottato da diverse fra le esperienze che abbiamo visto, volto a dare un significato non rituale alla “partecipazione”. In linea di principio, nelle realtà di cultura ecosistemica per così dire più “recente” – gli Stati Uniti e la Francia – ciò ha condotto le amministrazioni locali di contesti quali *Portland* o *Lione* ad interpellare direttamente i cittadini sul “territorio futuro” che desiderassero, sui “valori” sui quali fondare la sua gestione, ponendo così in definitiva la questione, anche nei termini di equità inter-generazionale, di quale “eredità” lasciare alle generazioni future.

Si tratta di una *accountability democratica* decisamente lontana dalla modalità classica – nei fatti ristretta e rigida - della “*espressione delle osservazioni*” a documenti di pianificazione adottati. Infatti le modalità interattive dei “laboratori” e delle “inchieste pubbliche” hanno condotto da un lato a rendere i cittadini effettivamente partecipi del processo e posti in condizione di esprimere tanto domande quanto desideri; dall'altro, la “democratizzazione di fatto” del processo di pianificazione consente di rafforzare in maniera molto significativa la capacità di controllo sociale e di valutazione

⁹⁵ Cfr. Sustainable Governance; reclaiming the political sphere. Reflexions on Sustainability, Globalisation and Democracy – Wuppertal Institut für Climate, Environment and Energy, 2005.

⁹⁶ Cfr. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990. Traduzione italiana: *Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venezia, 2006.

⁹⁷ Commissione sui Beni Pubblici⁹⁷, istituita nel 2007 presso il Ministero della Giustizia e presieduta da Stefano Rodotà.

delle prestazioni, in quanto anche le stesse valutazioni sono (o saranno) portate all'attenzione dei cittadini. Si tratta di un aspetto che già informa in modo significativo i processi di pianificazione strutturale anche in Italia ed in Emilia-Romagna, sicuramente meritevole della massima attenzione.

Se invece ci spostiamo in Inghilterra, certamente patria di un ambientalismo "*ante litteram*", osserviamo un approccio distinto, meno focalizzato sul processo e sulla partecipazione dei cittadini di per sé, forse anche in ragione di una più lunga storia della tutela paesistica, risalente al Garden City Movement di fine '800. E tuttavia il *sistema per la qualità territoriale* – fatto di attori pubblici e privati – che ritroviamo nel contesto inglese, lungi dall'occuparsi solamente del versante tecnico-progettuale, focalizza grandemente l'attenzione sul versante di una informazione e comunicazione che guarda trasversalmente a tutti gli attori della società, dai cittadini, alle associazioni, all'impresa.

A tale riguardo, senza commenti ulteriori, appare utile fare riferimento alla vision, agli obiettivi ed alle attività svolte istituzionalmente dagli attori in campo.

Il programma governativo *Natural England*, alla sezione "cosa facciamo" del proprio sito web dichiara: "*il nostro mandato è assicurare una gestione sostenibile della terra e del mare, in modo tale che le persone e la natura possano prosperare. Lavoriamo con gli agricoltori ed i land manager, con le industrie, con i pianificatori e le imprese immobiliari, coi governi nazionale e locali, con i gruppi di interesse e le comunità locali, per aiutarli a migliorare il proprio ambiente*".

La federazione di charities *Groundwork Trust* indica la propria vision in una "*società di comunità sostenibili, vibranti, sane e sicure, che rispettano l'ambiente tanto localmente quanto globalmente ed in cui gli individui e le imprese prosperano. Creare tali comunità implica sviluppare iniziative che attraversano le questioni economiche, sociali ed ambientali*".

Campaign to Protect Rural England – la più antica di tutte le organizzazioni operanti – dichiara invece: "*Noi promuoviamo un ambiente rurale che sia bellissimo e vivibile. Lavoriamo per influenzare il modo in cui vengono pianificate le nostre città, per renderle luoghi migliori in cui vivere e lavorare, per assicurare che la campagna sia protetta affinché tutti possano fruirne, tanto oggi quanto per le generazioni future*".

Si tratta di approcci che vanno ben oltre la pura e semplice questione della regolazione dell'uso del suolo, che attengono ad un modo più generale ed integrato di guardare alle trasformazioni del territorio, la cui vera rilevanza risiede nella capacità di agire sui fattori economici e sociali guardando in primo luogo alla crescita di capacità e di organizzazione degli attori.

4. Riferimenti bibliografici e sitografia

1. BauGesetzBuch – BauGB, Codice Federale delle Costruzioni della Repubblica Federale di Germania, 2001 (ultima versione) www.iuscomp.org/gla/statutes/BauGB.htm
2. Bobbio L., Gigli M.: Il sistema di cooperazione intercomunale in Francia, Laboratorio di Politiche – Corep - Torino, 2008
3. Campaign for the Protection of Rural England: CRPE 2026 – Vision for the countryside, 2009
4. Clean Water Act – Legge Federale sulla tutela delle acque, Stati Uniti, 1977
5. Commissione Rodotà sui Beni Pubblici: Proposta di articolato e relazione di accompagnamento alle legge, Istituto De Gasperi, Bologna, 2007
6. Consiglio d'Europa: Convenzione Europea sul Paesaggio, Firenze, 2000
7. Dematteis G.: Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali, in P. Bonora (a cura di), Slot quaderno, 1, Baskerville, Bologna, 2001
8. Deutsche Institut fuer Urbanistik.: Regional Parks – Development Strategies and Intermunicipal Cooperation for the Urban Landscape, German Journal of Urban Studies, vol. 46 (1), 2007 www.difu.de/node/5965
9. Endangered Species Act, Legge Federale sulla tutela delle specie protette, Stati Uniti, 1977
10. European Environmental Agency: Urban sprawl in Europe – the ignored challenge. 2006.
11. Gibelli M.C.: Governare l'esodo urbano: buone pratiche, , Politecnico di Milano Bologna, 21 gennaio 2011 (presentazione in slides)
12. Harvard University – Graduate School of Design: Ecological Urbanism, Lars Muller Publishers, 2010
13. Joining Forces – Metropolitan governance and competitiveness of European Cities, final report of the URBACT II project, 2010 www.urbact.eu
14. Land Baden-Wuerttemberg: Act governing the establishment of the Verband Region Stuttgart, 1994
15. Landestauptstadt Munchen, Stadtplanung in Munchen (presentazione in slides)
16. www.landschaftspark-region-stuttgart.de
17. Loi d'orientation fonciere, legge 1253/1967 del Governo Francese in materia di pianificazione territoriale
18. Magnaghi A.: Ecosistema territoriale e bioregione urbana, ne “Il valore della terra” (a cura di C. Perrone e I. Zetti), Franco Angeli, 2011
19. METRO: The Nature of 2040, Portland, 2000 www.oregonmetro.gov/index.cfm/go/by.web/id=33630
20. www.mitigationbanking.org/index.html
21. Natural England and the Campaign to Protect Rural England: Green Belts: a greener future, 2010
22. www.stmug.bayern.de/umwelt/naturschutz/oekokonto/oekokont.htm
23. Ostrom E.: Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge University Press, 1990. Traduzione italiana: Governare i beni collettivi, Marsilio, Venezia, 2006.
24. Pluckel H.: Randstad Holland – building a competitive and livable region, Bilbao, OECD Working party on Territorial Policy and Urban Areas (2006).

25. Piano Strutturale per le Aree Rurali, Governo Olandese, 1993
26. Policy Paper Guideline n° 2 (PPG2) del Governo Inglese, sulle Green Belts, 2001
27. Policy Paper Guideline n° 12 (PPG12) del Governo Inglese, sulla Green Infrastructure, 2001
28. Provincia di Milano: Consumo di suolo – Atlante della Provincia di Milano, Quaderno del Piano Territoriale n° 28 (2009)
29. Randstad Regio: *Ontwikkelingsbeeld Deltametropool: spatial development of Randstad Holland.*, 2003
30. Randstad Regio: Position Paper “Proposal for a Council Regulation on Support for Rural Development 2007-2013 (2004) www.randstadregion.eu/thema%27/
31. Report of COST Action C11 “Greenstructure and urban planning” (2005)
32. Sheffield Core Strategy, 2009 www.sheffield.gov.uk/planning-and-city-development/planning-documents/sdf/core-strategy
33. Sachs W., Morosini M.: Futuro sostenibile. Edizioni Ambiente, 2011
34. SCoT 2030 de l'Agglomeration Lyonnaise “Costruire insieme l'Eco-Metropoli”, 2010 <http://www.scot-agglolyon.fr>
35. Solidarietà e rinnovamento urbano (SRU), legge 1208/2000 del Governo Francese
36. Tewdwr-Jones e McNeill (2000), in “New Local Government Network – City-Regions Commissions (UK): Seeing the light? Nexts steps for City-Regions” (2005)
37. The Northern Way Growth Strategy (2004)
38. Towards a strong urban renaissance, rapporto di avanzamento della Urban Task Force del Governo inglese, 2005
39. UNEP et. al: The economics of ecosystems and biodiversity – TEEB for Local and Regional Policy Makers (2010) <http://www.teebweb.org/>
40. White Paper on Local Growth del Governo Inglese, 2010
41. Wuppertal Institut fur Climate, Environment and Energy: Sustainable Governance; reclaiming the political sphere. Reflexions on Sustainability, Globalisation and Democracy (2005).