

Gabriele Manella

Oltre lo sprawl? Ambizioni, successi e problemi irrisolti

Uno studio della gestione
del suolo a Portland, Denver
e Minneapolis



OPEN ACCESS

SOCIOLOGIA DEL TERRITORIO

FrancoAngeli

Sociologia del territorio

Collana diretta da Marco Castrignanò

Comitato scientifico: Giandomenico Amendola,
Maurizio Bergamaschi, Paola Bonora, Ada Cavazzani,
Pier Luigi Cervellati, Alberto Gasparini, Nancy Holman,
Richard Ingersoll, Jean François Laé, Ezio Marra,
Antonietta Mazzette, Alfredo Mela, Fiammetta Mignella Calvosa,
Harvey L. Molotch, Giovanni Pieretti, Fortunata Piselli,
Asterio Savelli, Mario L. Small, Antonio Tosi, Francesca Zajczyk

La collana *Sociologia del territorio* (già collana *Sociologia urbana e rurale*, fondata da Paolo Guidicini nel 1976), attraverso la pubblicazione di studi e ricerche, si propone come luogo di confronto fra studiosi, operatori ed esperti interessati al rapporto che l'uomo intrattiene con il territorio.

La collana si articola in tre sezioni:

- 1) Città e territorio
- 2) Ambiente, migrazioni e sviluppo rurale
- 3) Turismo e loisir

Le trasformazioni del mondo urbano e di quello rurale, le nuove forme dello sviluppo, i fenomeni di impoverimento ed esclusione sociale, i problemi del governo urbano, i movimenti migratori su scala locale e globale, le tematiche ambientali, il turismo e il tempo libero sono solo alcuni degli ambiti di ricerca che la collana intende promuovere attraverso la pubblicazione di monografie e volumi collettanei.

La collana *Sociologia del territorio* si propone di contribuire alla riflessione intorno alle forme contemporanee del territorio su scala locale, nazionale e internazionale.

Sulla base della loro rilevanza all'interno del dibattito scientifico ed accademico, tutte le proposte di pubblicazione vengono sottoposte alla procedura del referaggio (*peer review*), fondata su una valutazione che viene espressa sempre e per ogni lavoro da parte di due referee anonimi, selezionati fra docenti universitari e/o esperti dell'argomento.





Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli ne massimizza la visibilità e favorisce la facilità di ricerca per l'utente e la possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

http://www.francoangeli.it/come_publicare/publicare_19.asp

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Gabriele Manella

Oltre lo sprawl? Ambizioni, successi e problemi irrisolti

Uno studio della gestione
del suolo a Portland, Denver
e Minneapolis



OPEN ACCESS

SOCIOLOGIA DEL TERRITORIO

FrancoAngeli

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Indice

Introduzione	pag.	9
1. Il suolo e il suo consumo: tentativi di definizione e di misurazione	»	15
1. Il suolo: alcune definizioni su uso e consumo	»	15
2. I dati sul consumo di suolo a livello internazionale	»	18
2.1. Nel mondo	»	18
2.2. In Europa	»	20
3. I dati sul consumo di suolo a livello nazionale e locale	»	23
2. Consumo di suolo e sociologia: rapida ascesa e lento declino dello sprawl (sub)urbano	»	28
1. Il “lato oscuro” del consumo di suolo: tra suburbanizzazione e sprawl	»	28
2. La corsa allo sprawl: il dibattito sugli aspetti socio-culturali	»	31
3. L’arrivo dello sprawl nel “vecchio mondo”: gli studi sul fenomeno in Europa e in Italia	»	35
4. Che fare? Alcuni possibili punti	»	38
3. Il caso di Portland	»	45
1. Portland: un inquadramento	»	46
1.1. Territorio e popolazione	»	46
1.2. Aspetti storici ed economici	»	53
2. Sostenibilità urbana a Portland: un “esperimento avanzato”	»	54
2.1. Le tante eccellenze	»	54
2.2. Come viene gestito il suolo a Portland: da Metro agli Ugb	»	59
3. Il lato oscuro dell’eccellenza: alcune criticità nella lotta allo sprawl	»	67
3.1. Partecipazione al processo	»	67
3.2. Il problema della casa: tra l’aumento dei costi e quello dei senza dimora	»	68
3.3. Equità sociale: gli esclusi dalla sostenibilità	»	71

4. Il caso di Denver	pag.	73
1. Denver: un inquadramento	»	74
1.1. Territorio e popolazione	»	74
1.2. Aspetti storici ed economici	»	78
2. La sostenibilità urbana a Denver: tra Smart Growth e Transit-Oriented Development	»	82
2.1. Il clima storico-politico	»	82
2.2. Il ruolo del Drcog	»	84
2.3. Il Tod - Transit Oriented Development	»	87
2.4. Gli Urban Growth Boundary/Area	»	90
3. Gli effetti indesiderati della lotta allo sprawl	»	92
3.1. L'impatto limitato del Tod	»	92
3.2. Il problema dei costi immobiliari	»	93
3.3. L'equità sociale come problema non affrontato	»	96
5. Il caso di Minneapolis	»	97
1. Minneapolis: un inquadramento	»	98
1.1. Territorio e popolazione	»	98
1.2. Aspetti storici ed economici	»	107
2. La sostenibilità urbana a Minneapolis: le sfide del 2040 Plan	»	109
2.1. Le eccellenze: il sistema di parchi e le piste ciclabili	»	109
2.2. La gestione del suolo: funzioni e limiti del Metropolitan Council	»	111
2.3. Il 2040 Plan	»	115
3. Criticità e problemi irrisolti della lotta allo sprawl	»	117
3.1. Critiche e opposizioni al 2040 Plan	»	118
3.2. La scommessa dell' <i>affordable housing</i>	»	119
3.3. Equità sociale: tra segregazione e risegregazione	»	121
Conclusioni: andiamo davvero oltre lo sprawl?	»	125
1. Portland: tante eccellenze e qualche problema irrisolto	»	126
2. Denver: speranze e delusioni del Transit-Oriented Development	»	127
3. Minneapolis: il 2040 Plan porterà davvero più densità e più equità?	»	129
4. Tre casi irripetibili?	»	130
5. "Much has been done and much is to be done"	»	132
Riferimenti bibliografici	»	137

A Maria Norena

Introduzione

Parlare di città oggi, come è noto, significa parlare dei luoghi in cui si concentra gran parte della popolazione mondiale. Secondo i dati delle Nazioni Unite, il 55% degli abitanti del pianeta viveva nelle aree urbane nel 2018, e si stima un aumento al 68% per il 2050 (United Nations, 2019: xix). Questa quota, peraltro, è già stata ampiamente superata in diverse zone del mondo: nel Nord America è l'82%, nel Sud America e nei Caraibi l'81%, in Europa il 74%, mentre in Oceania è proprio il 68%. Solo l'Africa e l'Asia sono rimaste relativamente rurali, con un tasso di popolazione nelle aree urbane che è rispettivamente del 43% e del 50%. Si stima però che, per il 2050, la quota salirà al 56% in Africa ed al 64% in Asia. Tutti questi dati fanno ancora più impressione se pensiamo che le aree urbane occupano una porzione molto piccola della superficie terrestre: intorno al 2%.

Se questa tendenza all'urbanizzazione è ormai evidente, lo è altrettanto il suo impatto ambientale: proprio a causa della concentrazione di popolazione, ad esempio, nelle città si concentra l'80% delle emissioni di anidride carbonica prodotta nel mondo ogni anno ed il 75% dell'energia consumata (Unep, 2017), nonché il 60% di tutte le emissioni inquinanti.¹ È quindi evidente che sono questi i luoghi che influiscono di più sull'inquinamento globale (Castrignanò, Landi, 2016: 7; Ciaffi, Crivello, Mela, 2020: 120).

Il rapporto tra ambiente e città è evidentemente troppo vasto per essere trattato in tutte le sue dimensioni, anche se non mancano coraggiosi tentativi della ricerca sociologica di interrogarsi su di esse e sulle loro molteplici relazioni (Davico, Mela, Staricco, 2009; Jenks, Jones, 2010; James, 2015), né mancano i tentativi di studiare le politiche di alcune amministrazioni locali per rendere le proprie città più sostenibili (Beretta, 2014; Spanu, 2017).

In questo libro, quindi, concentrerò l'attenzione sugli aspetti più strettamente collegati allo sprawl ed alla gestione del consumo di suolo.

¹ <https://unhabitat.org/topic/climate-change> (data di consultazione: 20 gennaio 2021).

Già quindici anni fa, Richard Burdett e Richard Rogers evidenziavano che, se la società globale è sempre più ineluttabilmente una società urbana, lo sviluppo della città può e deve essere sostenibile, e questo passa da una ridensificazione della città stessa (Rogers, 2006; Burdett, Kanai, 2006). La città compatta, infatti, «non ha solo minori effetti sul riscaldamento globale ma è anche molto meno costosa, perché i trasporti pubblici e tanti altri servizi non sono costretti a rincorrere i brandelli di quartieri sparsi nel territorio» (Burdett, 2007).

Come ricorda Marco Castrignanò (2008), peraltro, queste considerazioni architettonico-urbanistiche sono piene di implicazioni sociologiche: rimandano al riuso dell'esistente rispetto a quello di nuovo suolo, al recupero della "città abitata" nei confronti della "città fruita", al favorire un mix sociale dei quartieri anziché la proliferazione di insediamenti monofunzionali e ad alto livello di segregazione. Più in generale, tali questioni sembrano ridare importanza alle tre caratteristiche proposte da Louis Wirth nel suo "urbanesimo come modo di vita": numerosità, densità, diversità (Wirth, 1998).

Lo sprawl si è manifestato quasi ovunque nel mondo e, se il dibattito su una definizione precisa di questi termini resta aperto, c'è ampio consenso sulla molteplicità di forme che assume, sui tanti fattori e processi che lo alimentano, sulla gravità del suo impatto sui territori.

Per tutti i suddetti motivi, credo che sia importante partire da due domande: quali condizioni hanno portato a un consumo di suolo così imponente nelle aree urbane, spesso scollegato dalla crescita di popolazione e di attività produttive? Quali condizioni hanno invece portato alcune aree a "reagire", attuando politiche più o meno coraggiose di contrasto?

Queste domande, però, sono un punto di partenza per farsene delle altre: quali possono essere gli effetti imprevisi o indesiderati della lotta allo sprawl ed al consumo di suolo, per quanto necessaria? Quali sono gli attori e i gruppi sociali più critici di fronte all'implementazione di misure in questo senso? Quali sono i più esposti e vulnerabili?

Proprio perché è evidente che lo sprawl ed il consumo di suolo non sono né "buoni", né "puliti" né "giusti", fare qualcosa per contrastarli è inevitabile e incontestabile. Diventa quindi importantissimo, a mio avviso, capire gli ostacoli che possono presentarsi o si sono presentati su questa strada che, ripeto, sembra l'unica possibile.

Nel tentare di rispondere a queste domande, prenderò in considerazione alcuni casi specifici e mi ispirerò a quell'approccio condizionale proposto da Mario Small nello studio su povertà e capitale sociale a Villa Victoria, quartiere portoricano di Boston (Small, 2004): anche se il tema è completamente diverso, mi sembra comunque interessante provare a guardare la

lotta allo *sprawl* ed i suoi effetti non con gli occhi dell’“universalista” (vedendo i casi studiati come emblematici e rappresentativi) né con gli occhi del “particolarista” (vedendoli come unici e irripetibili). Cerco piuttosto di guardarli in un modo che Small definisce “condizionale”, individuando quindi alcune variabili discriminanti che legano gli obiettivi ed i risultati ottenuti in queste politiche, e valutando poi quanto siano possibilmente ritrovabili in altri casi.

Gli Stati Uniti sono il contesto su cui concentrerò l’attenzione. Come già evidenziato in altri lavori (Manella, 2008; Manella, 2013), questa scelta si deve ad alcune ragioni. Sono anzitutto un Paese dove molte tendenze della città contemporanea si sono manifestate prima ed in forme più intense di come è successo in Europa e nel resto del mondo. Lo *sprawl* non fa eccezione, anzi è forse tra le più eclatanti, tanto nella “attrattività” che ha esercitato quanto nella forte insostenibilità che lo caratterizza e nelle contraddizioni che ha manifestato. Mi sembra quindi particolarmente interessante vedere il dibattito che si è creato sul problema, lì prima che altrove (Patacchini et al., 2009). Anche i tre casi di studio che considero sono quindi tutti statunitensi.

Nella prima parte di questo volume mi occuperò dell’importanza del suolo e del problema del suo consumo. Questa parte è la meno “sociologica” del mio lavoro: presento infatti alcune definizioni e alcuni dati prodotti nell’ambito di altre discipline, cercando comunque di sottolineare la multidimensionalità del fenomeno e le sue numerose implicazioni politiche e sociali.

Nel secondo capitolo prendo più direttamente in considerazione il consumo di suolo legato alla città, evidenziando alcuni aspetti inizialmente emersi negli Stati Uniti, ma sottolineando come ormai da tempo il fenomeno sia “sbarcato” in Europa e ne siano state percepite e rilevate le problematiche (Eea, 2006; Couch et al., 2007; Christiansen, Loftsgarden, 2011). In particolare, introduco il termine *sprawl* per meglio descrivere la disordinata espansione della città ed il suo “proliferare” nelle aree suburbane, mostrando come ci sia un filone di studi che ne ha ampiamente documentato l’impatto negativo sull’ambiente (ad esempio: Czech et al., 2000; Johnson, 2001; Robinson et al., 2005), ed un altro che ne ha approfondito le implicazioni socio-culturali e politico-amministrative (ad esempio: Hasse, Lathrop, 2003; Anas, Pines, 2008).

Se il consumo di suolo è tanto diffuso, sono per fortuna in aumento i tentativi di favorire una città più densa e più sostenibile. Alcuni sono già “storici”: Londra, ad esempio, ha una cintura una cintura verde (*green belt*) già dalla fine degli anni ’30 del XX secolo. Questo strumento è diventato

poi molto diffuso nel Town and Country Planning System del Regno Unito così come in altri Paesi europei (Cheshire, Sheppard, 2002). Altre grandi città nel mondo ne hanno seguito l'esempio nei decenni successivi: da Mosca a New Delhi, da Ottawa a Tianjin.

Anche negli Stati Uniti stanno fiorendo importanti pratiche per fermare e possibilmente invertire la tendenza allo sprawl (Anas, Pines, 2008: 410). Mi propongo quindi l'analisi dei casi di tre città, di dimensioni simili ma collocate in stati diversi e con storie diverse di lotta al consumo di suolo e di politiche per una sua migliore gestione: Portland (Oregon) nel capitolo 3, Denver (Colorado) nel capitolo 4, Minneapolis (Minnesota) nel capitolo 5.

Per ognuno di questi casi fornisco anzitutto un inquadramento territoriale: dati sulla popolazione, aspetti storici ed economici, caratteristiche della regione e tendenza della crescita sia nella città capoluogo sia nelle altre contee dell'area metropolitana. Evidenzio poi gli obiettivi ed i risultati ottenuti nella lotta allo sprawl e nella gestione dell'uso di suolo, individuando i ruoli dei vari attori locali, i punti di forza, ma anche le opposizioni alle misure intraprese e gli effetti collaterali di queste politiche.

I casi di studio sono affrontati attraverso diversi metodi e tecniche. Sono naturalmente partito da una ricerca bibliografica e sitografica, particolarmente utili per la parte di inquadramento territoriale ma anche per quella di ricostruzione della lotta allo sprawl. Ho poi avuto l'opportunità di svolgere alcune osservazioni dirette, attraverso sei periodi di due-tre settimane ciascuno tra il 2016 ed il 2019 (tre a Denver, due a Portland e uno a Minneapolis). Le osservazioni si sono concentrate sulle *downtown*, cioè sui centri storici di queste tre città, con qualche visita anche alle zone periferiche ed a quelle suburbane. Un obiettivo era quello di osservare alcuni esempi concreti degli investimenti sulla sostenibilità urbana e la città compatta: il trasporto pubblico e la mobilità ciclo-pedonale, la riqualificazione e rigenerazione dei centri storici, la tutela delle aree verdi. Ho inoltre cercato di osservare alcuni problemi irrisolti: la permanenza di forme di città diffusa, la diffusione di forme di povertà estrema, la segregazione in alcune zone. Ho infine fatto ricorso a 60 tra interviste semi-strutturate e colloqui informali effettuati con dei testimoni privilegiati (26 a Portland, 17 a Denver e 17 a Minneapolis), così suddivise: 20 persone che lavorano negli atenei locali, 11 persone appartenenti alle istituzioni locali, 5 persone appartenenti ad associazioni locali, 7 persone con incarichi di architetti e/o pianificatori in quelle città, 17 residenti. I colloqui informali sono stati la modalità utilizzata in prevalenza con i residenti, perché ritenuta la più flessibile e la meno invadente. Per quasi tutti gli altri casi, invece, ho optato per l'intervista semi-strutturata, soffermandomi su: aspetti storici nel-

la diffusione dello sprawl e nella lotta al consumo di suolo nelle rispettive città, ruolo dei vari attori locali in questo processo (sia quelli istituzionali sia l'associazionismo), principali risultati ottenuti, principali opposizioni e criticità emerse (toccando in particolare gli eventuali problemi di equità sociale: mancanza di *affordable housing*, aumento dei senza dimora, aumento della criminalità, aumento della segregazione, esistenza di zone escluse dai progetti di sostenibilità urbana).

Nel capitolo conclusivo, cerco di evidenziare i risultati ottenuti da queste politiche nelle tre città considerate, alcune criticità irrisolte e alcune possibili "lezioni" che potrebbero comunque derivarne per altre città che vogliono intraprendere misure analoghe.

1. Il suolo e il suo consumo: tentativi di definizione e di misurazione

1. Il suolo: alcune definizioni su uso e consumo

Parlare di consumo di suolo è complicato per almeno due ragioni: le tante dimensioni che si sovrappongono nel delinearne caratteristiche e tendenze, le tante definizioni che se ne possono dare anche in base alle professioni che se ne occupano (Pileri, 2009).

Partendo da una definizione pedologica, il suolo è un insieme di elementi minerali e organici a cui si legano varie funzioni fondamentali per l'ecosistema e per le società umane (ClimSoil, 2008):

- *produttiva primaria*: legata alla produzione di biomassa vegetale e di materie prime agroalimentari;
- *regolazione idrica*: legata al ciclo dell'acqua, alla fitodepurazione, all'assorbimento dell'acqua piovana e alla sicurezza idrogeologica che ne deriva;
- *regolazione dei cicli*: tocca diversi elementi fondamentali per la vita (azoto, fosforo, zolfo) e l'assorbimento di sostanze tossiche e inquinanti;
- *conservazione della biodiversità*: tocca sia la dimensione intrinseca (gli organismi che vivono nel suolo) sia quella secondaria (la biodiversità dell'intero ecosistema del pianeta);
- *strategica*: fa riferimento alla fornitura di superfici per far fronte a bisogni e aspettative di benessere delle future generazioni, nonché per assicurare la sovranità alimentare;
- *regolazione climatica*: fa riferimento alla funzione di deposito carbonico (*sink*) assicurato dalla sostanza organica di suoli e vegetazioni.

Se queste sono le principali funzioni del suolo, quali possono essere le conseguenze quando lo “consumiamo”?

Una prima conseguenza generale, tanto evidente quanto grave, è che le trasformazioni subite rendono difficile se non impossibile ripristinare lo stato ambientale preesistente. Consumare il suolo, in altre parole, significa stravolgerne le caratteristiche naturali in modo irreversibile.

Un recente rapporto della European Environmental Agency (Eea, 2019) entra poi nel dettaglio di queste conseguenze, toccandone quattro: l'impermeabilizzazione (*land sealing*), l'erosione, la compattazione e la contaminazione.

Quando il suolo è impermeabilizzato – ossia coperto da edifici, asfalto o cemento – perde ad esempio la sua fertilità. L'utilizzo di macchinari pesanti sul suolo stesso, inoltre, può modificarne la struttura e renderlo più compatto, riducendo la quantità di acqua e di aria presente. Questo ha inevitabili ripercussioni sul suo ecosistema, dalle radici delle piante ai nutrienti dove gli animali e i microorganismi del suolo decompongono la materia organica. A questi danni “interni”, se ne aggiungono di altrettanto gravi “esterni”: i suoli impermeabilizzati o fortemente compattati, infatti, assorbono meno acqua piovana e portano quindi ad un aumento dell'erosione e del rischio di alluvioni. È poi noto che una maggiore produttività del suolo sia spesso risultato dell'uso di fertilizzanti sintetici e prodotti fitosanitari, nonché del ricorso a pratiche agricole non ecocompatibili (dalla monocoltura all'uso di certi tipi di organismi geneticamente modificati). Questo può anzitutto compromettere la biodiversità degli organismi presenti nel suolo stesso. Porta, inoltre, forme di erosione dello strato attivo del suolo che rende i raccolti più scarsi e meno sostenibili nel tempo, compromettendo quindi i redditi degli agricoltori e la sussistenza di molte popolazioni. Per effetto dell'erosione del suolo o di alluvioni, poi, le sostanze inquinanti possono penetrare nei corsi d'acqua, filtrare nelle falde acquifere e disperdersi in spazi più ampi. Anche alcune pratiche di gestione dei rifiuti – come le discariche interrato o lo spargimento di acque reflue nel suolo – possono causare la penetrazione di contaminanti, comprese le microplastiche.

Se queste sono le conseguenze di un cattivo utilizzo del suolo, in che modo possiamo definire i vari tipi di uso?

Una prima definizione utile è sicuramente quella di *copertura del suolo* (*Land Cover*), regolamentata dalla direttiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo del 14 marzo 2007, che istituisce anche un'infrastruttura per l'informazione territoriale a livello comunitario (Inspire). Si tratta però di una definizione ancora molto generale, che fa riferimento alla copertura della superficie terrestre in senso ampio: comprende quindi quelle artificiali, quelle agricole, i boschi e le foreste, le aree seminaturali, le zone umide, i corpi idrici.

Una definizione già più utile per questo lavoro è quella di *Land Use*, che significa letteralmente “uso del suolo”. Anche questa rimanda alla direttiva 2007/2/CE e fa riferimento a come il suolo venga impiegato in attività antropiche. Questo uso può essere naturalmente molto differenziato, in base alla funzione o alla destinazione socioeconomica che viene attribuita (ad esempio: residenziale, industriale, commerciale, agricolo, silvicolo, ricreativo). Anche questa è comunque una definizione ampia e per certi aspetti “neutra”, dove rientrano usi del suolo molto diversi, da quelli che favoriscono lo sprawl a quelli che favoriscono la densificazione urbana tra i secondi (Commissione Europea, 2012: 101): «Land take [...] describes an increase of settlement areas over time. This process includes the development of scattered settlements in rural areas, the expansion of urban areas around an urban nucleus [...] and the conversion of land within an urban area (densification)».

Andando ad un livello più specifico, può essere ancora più utile la definizione di *consumo di suolo* utilizzata dall’Istituto Superiore di Protezione e Ricerca Ambientale, operativo dal 2010 ed attualmente sottoposto alla vigilanza del Ministero per la Transizione Ecologica: una variazione da una copertura non artificiale (suolo non consumato) a una copertura artificiale del suolo (suolo consumato) (Ispra, 2017). A questa definizione si lega quella di *impermeabilizzazione del suolo*, ovvero la sua copertura permanente con materiali artificiali (asfalto, calcestruzzo, cemento, ecc.). Abbiamo evidentemente diversi livelli di copertura e quindi di “gravità”. Il caso più evidente, e probabilmente anche il più diffuso, è la costruzione di edifici e strade. Nell’impermeabilizzazione, però, rientrano anche altre forme di “violenza” al suolo: l’asportazione per escavazione, le attività estrattive a cielo aperto, la compattazione dovuta alla presenza di impianti industriali, infrastrutture, depositi di materiale o passaggio di mezzi di trasporto.

Particolarmente importante, infine, è il concetto di *consumo netto*. Si tratta del risultato di un bilancio tra consumo di suolo da un lato e pratiche come l’aumento di superfici agricole, naturali e seminaturali dovuto a vari interventi dall’altro (recupero, demolizione, de-impermeabilizzazione, rinaturalizzazione, ecc.). Sull’importanza di misurare il consumo di suolo netto si è espressa anche la Commissione Europea, prima con un dettagliato rapporto sulle tendenze del consumo di suolo e sui modi per limitarlo e compensarlo (Commissione Europea, 2012), e poi dandosi l’ambizioso obiettivo di azzerare il consumo netto sul territorio comunitario entro il 2050 (Commissione Europea, 2016) (vedi anche il paragrafo 2.1). Si tratta di un passaggio politico e culturale estremamente importante, perché esprime una presa di coscienza precisa: evitare l’impermeabilizzazione di aree agricole e

di aree aperte e, laddove non sia possibile, compensarla con la rinaturalizzazione di un'area di estensione uguale o superiore.

2. I dati sul consumo di suolo a livello internazionale

2.1 Nel mondo

È evidentemente difficilissimo fornire alcuni dati sul consumo di suolo a livello mondiale, non solo per la vastità del territorio in questione ma anche perché molte aree hanno dati scarsi o assenti sul fenomeno. Un tentativo importante, tuttavia, è quello dell'Intergovernmental Panel on Climate Change, che ha prodotto un rapporto sull'uso del suolo, il suo cambiamento di destinazione e la silvicoltura (Ippc, 2019). Finanziato nell'ambito della Convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (Unfccc – United Nations Framework Convention on Climate Change), il rapporto Ippc ha coinvolto oltre cento scienziati di tutto il mondo. Oltre a sottolineare l'importanza del suolo ed i rischi a cui è sottoposto, evidenzia alcuni dati:

- nell'ultimo secolo, l'agricoltura e altre attività umane hanno causato quasi tre quarti dell'intera deforestazione mondiale, producendo quasi un quarto delle emissioni di gas serra. La deforestazione, peraltro, contribuisce ad una quota tra il 6% ed il 17% delle emissioni di gas serra prodotto dall'uomo (Baccini et al., 2012);
- tra il 1990 e il 2015, la superficie boschiva nei paesi dell'Unione Europea è cresciuta di 90.000 chilometri quadrati, un'area grande circa come il Portogallo.¹ Questa tendenza, di per sé molto positiva, non è però il risultato solo di politiche virtuose di tutela del suolo ma di una combinazione di altri fattori, dal crescente abbandono delle professioni agricole ai numerosi sussidi comunitari previsti per proteggere le aree boschive. La tendenza, peraltro, non trova riscontro nei paesi in via di sviluppo, dove piuttosto assistiamo alla dinamica opposta: avendo prezzi di produzione più bassi diventano le aree principali per la produzione di carne, soia e prodotti agricoli. In questi paesi le aree forestali vengono erose allo spaventoso ritmo di circa di 13 milioni di ettari all'anno, soprattutto per essere convertite in aree di coltivazione o di allevamento, nonché per alimentare il commercio illegale di legname nei paesi ricchi;

¹ www.economist.com/europe/2019/07/20/why-frances-forests-are-getting-bigger (data di consultazione: 23 maggio 2020).

- l'uso umano del suolo tocca circa il 70% della superficie mondiale libera dai ghiacciai. La sua intensificazione ha portato alla perdita di biodiversità degli ecosistemi, all'accelerazione del degrado del suolo stesso e alla desertificazione, incidendo profondamente sul sostentamento di molte popolazioni del pianeta. Il surriscaldamento globale, peraltro, ha colpito e colpirà diversamente il Nord e Sud del mondo: le popolazioni che vivono nelle zone aride, esposte quindi allo stress idrico, aumenteranno tra i 35 e 522 milioni nei prossimi decenni;
- l'aumento di popolazione e del reddito comporterà inevitabilmente un aumento della domanda di cibo e acqua, con ulteriori implicazioni. Gli studi della commissione Eat-Lancet hanno analizzato l'attuale sistema di produzione e i modelli di consumo; secondo le loro stime, se non faremo nulla entro il 2050 le emissioni sarebbero il 96% in più di ciò che la Terra può effettivamente tollerare (Willet et al., 2019);
- rispetto al periodo preindustriale, la temperatura del suolo è cresciuta del doppio della temperatura media del pianeta, già molto elevata. Il cambiamento climatico, in altre parole, ha investito il suolo con le conseguenze già descritte nel paragrafo precedente: aumento di frequenza e intensità di eventi climatici estremi, impatto negativo sulla disponibilità e la sicurezza del cibo, alterazione dell'ecosistema terrestre, perdita di biodiversità, aumento di desertificazione, aumento del dissesto idrogeologico;
- un terzo della superficie mondiale è destinata all'agricoltura e bestiame e, tra le raccomandazioni del rapporto, c'è quello di ridurre la produzione mondiale di carne del 65%. Ciò potrebbe portare anche a una diminuzione di quella di soia (l'85% del raccolto è infatti usato come mangime negli allevamenti) e recuperare terreno da destinare ad altri scopi;
- molti usi del suolo che contribuiscono a mitigare l'impatto climatico dipendono strettamente dai contesti territoriali, e chiamano quindi in causa le comunità locali e le regioni. Questo però richiede azioni per costruire capacità individuali e istituzionali, accelerare il trasferimento di conoscenze, promuovere meccanismi finanziari, implementare sistemi di segnalazione e competenze di gestione dei rischi.

La situazione generale del suolo è dunque molto preoccupante, e restituisce la chiara impressione che serva immediatamente un'inversione di rotta. Dietro questi dati però, come accennato all'inizio del paragrafo, ci sono tendenze e situazioni molto diverse.

2.2 In Europa

Come già spiegato nell'Introduzione, il mio lavoro si concentra sugli Stati Uniti, vedendo questo paese come emblematico e, forse, come “istruttivo” su cosa potrebbe essere fatto contro il consumo di suolo anche nella “vecchia Europa”. Ciò non toglie che Stati Uniti ed Europa abbiano delle differenze che rendono difficile se non impossibile una comparazione: diverse sono le tecniche di misurazione del consumo di suolo, e diverso anche il modo di suddividere i territori dal punto di vista amministrativo, con inevitabili conseguenze sulla raccolta e la diffusione dei dati (Patacchini et al., 2009: 127-128).

È però innegabile che il fenomeno abbia assunto dimensioni preoccupanti anche nel nostro continente e, seppure ignorato per decenni, dai primi anni Duemila ha attirato l'attenzione della ricerca e di molte istituzioni. Tra queste, l'Unione Europea non solo ha elaborato le definizioni ricordate nei paragrafi precedenti, ma ha anche prodotto numerosi rapporti sul fenomeno, alimentando il dibattito sulla insostenibilità del consumo di suolo attuale e contribuendo a misurarlo con più precisione.

Di particolare attenzione per le istituzioni comunitarie è il problema del cosiddetto *sprawl* urbano. Questo termine, che letteralmente significa “sdraiato”, è di forte interesse anche per le scienze sociali e verrà quindi affrontato meglio nel prossimo capitolo. Anticipo però che fa riferimento all'elevato e disordinato consumo di suolo che caratterizza la crescita di molte aree urbane, in cui l'espansione “diffusa” e “orizzontale” supera nettamente quella “compatta” e “verticale”. Fa riferimento quindi alla presenza di aree commerciali, residenziali ed industriali distinte tra loro e separate da strade e zone verdi-agricole. Come risultato dello *sprawl*, i luoghi dove le persone vivono, lavorano, consumano e si divertono sono distanti tra loro, in un contesto in cui viene meno un limite tra città e campagna.²

Tra i primi dati sul consumo di suolo a livello continentale, ricordo i rapporti elaborati dal Joint Research Centre e dall'European Environmental Agency (Eea, 2002, 2006). Entrambi sottolineano il crescente scollamento che si è creato tra crescita demografica-produttiva e consumo di suolo: ad un rallentamento o addirittura un calo della prima è corrisposto un aumento del secondo, seppure a ritmi via via più lenti. Già quindici anni fa, peraltro, la diffusione dello *sprawl* interessava oltre un quarto del territorio dell'Unione Europea. Questo aumento è oltretutto maturato in pochi decen-

² https://it.wikipedia.org/wiki/Citt%C3%A0_diffusa (data di consultazione: 31 maggio 2020).

ni, per molti aspetti nell'indifferenza in generale, portando a parlare dello sprawl come *ignored challenge* (Eea, 2006: 5).

Se quindi lo sprawl è un problema per l'Europa ed è sempre più percepito come tale, quali sono state le risposte delle istituzioni comunitarie?

A livello giuridico-politico, un primo documento rilevante della Commissione Europea arriva nel 2002: la Comunicazione COM(2002)179, *Verso una strategia tematica per la protezione del suolo*. A questa segue nel 2006 la proposta di una nuova direttiva per la protezione del suolo e per l'adozione di una strategia per un uso più sostenibile, mantenendone le funzioni essenziali e prevenendo un ulteriore degrado in particolare in relazione all'impermeabilizzazione (Commissione Europea, 2006).

L'attenzione sembra rafforzarsi negli anni successivi. Nel 2011, infatti, viene redatta una ambiziosa tabella di marcia per un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse.³ Nel 2012 viene poi approvato il Settimo Programma Quadro di Azione Ambientale, denominato *Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*⁴, che aggiunge un ulteriore obiettivo: prevedere che, entro il 2020, le politiche dell'Unione Europea tengano conto dei loro impatti diretti e indiretti sull'uso del territorio. A questo riguardo, come già visto nel paragrafo 1, nello stesso anno vengono pubblicate le linee guida per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo (Commissione Europea, 2012), con l'indicazione che vengano dettagliate dai singoli stati e poi implementate a livello regionale e locale.

Già da quasi un decennio, quindi, sembrano esserci obiettivi piuttosto chiari sul consumo di suolo in Europa e sulle linee guida da seguire:

- assicurare la limitazione dell'impermeabilizzazione attraverso la riduzione del tasso di conversione e di trasformazione del territorio agricolo e naturale e il riuso delle aree già urbanizzate;
- definire obiettivi realistici di consumo di suolo a livello nazionale e regionale;
- definire linee di azione come la concentrazione del nuovo sviluppo urbano nelle aree già insediate;
- laddove la perdita di suolo sia inevitabile, prevedere almeno delle misure di mitigazione, per il mantenimento delle principali funzioni del suolo stesso e la riduzione degli effetti negativi dell'impermeabilizzazione: ad esempio la riqualificazione dei terreni già impermeabilizzati oppure,

³ https://ec.europa.eu/info/priorities_en (data di consultazione: 31 maggio 2020).

⁴ Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020, GUUE, L 354, 28.12.2013, pp. 171-200.

come ultima possibilità, dei corrispettivi economici da utilizzare in azioni di protezione del suolo.

Nel 2014 la lotta allo sprawl ed al consumo di suolo sembra però subire una battuta d'arresto: la Commissione Europea ritira infatti la proposta della Direttiva Quadro sul suolo del 2006, che avrebbe trasformato la strategia tematica per la protezione del suolo in norme vincolanti per gli Stati Membri, pur confermando l'impegno sulla questione.⁵

La produzione di dati ed il monitoraggio del fenomeno va comunque avanti. Nel 2018 Copernicus, il programma di osservazione della Terra dell'Unione Europea, completa una mappatura dei 39 Paesi membri o cooperanti dell'European Environmental Agency. Il monitoraggio, eseguito attraverso il sistema Corine (COoRdination of INformation on the Environment), rivela che dal 2000 la copertura totale del suolo in Europa è rimasta relativamente stabile, con circa il 25% di terreni arabili e colture permanenti, il 17% di pascoli e il 34% di foreste. Tuttavia, emergono due tendenze degne di nota⁶. In primo luogo, le città e le infrastrutture di cemento continuano a espandersi tra il 2000 ed il 2018, sebbene le superfici artificiali coprano meno del 5% del territorio dei Paesi membri dell'Eea. È vero che il tasso di crescita è rallentato, passando da 1.086 kmq annuali tra il 2000 e il 2006 a 711 kmq tra il 2012 e il 2018. È però un rallentamento che in molti casi (come l'Italia, come vedremo nel prossimo paragrafo), pare più dettato da fattori congiunturali e dalla crisi economica che da politiche virtuose.

Nel frattempo, si consolida la distribuzione della popolazione europea già evidenziata dai rapporti Eea del 2002 e del 2006: sempre più concentrata nelle aree urbane, dove attualmente vivono già quasi tre quarti degli abitanti e si prevedono ulteriori 30 milioni di persone entro il 2050. In secondo luogo, il consumo di suolo si è registrato soprattutto a scapito dei terreni agricoli: l'area dei terreni coltivabili, dei pascoli e delle praterie naturali andati perduti, infatti, è quasi equivalente all'aumento delle superfici artificiali. Fortunatamente la perdita di terreni agricoli sembra aver registrato un forte rallentamento e nel periodo 2012-2018 si è quasi arrestata; la superficie boschiva totale, inoltre, nello stesso periodo è rimasta stabile.

⁵ https://it.wikipedia.org/wiki/Consumo_di_suolo#cite_note-1 (data di consultazione: 31 maggio 2020).

⁶ www.eea.europa.eu/it/publications/eea-segnali-2019-suolo-e (data di consultazione: 31 maggio 2020).

3. I dati sul consumo di suolo a livello nazionale e locale

Venendo al caso italiano, la consapevolezza del problema del consumo di suolo va grosso modo in parallelo a quella maturata nell'Unione Europea. Si aggiungono però delle ulteriori complicazioni e peculiarità, a partire dalla misurazione del fenomeno.

Fino a dieci anni fa, in Italia non era disponibile alcuna banca dati accurata sul consumo di suolo; ciononostante, già tra il 2005 ed il 2010 si registrano vari tentativi di documentare il fenomeno (Apat, 2005; Berdini, 2006; Wwf, 2009, Quaini, 2009; Legambiente, 2010).

Un momento di svolta arriva però con le attività dell'Ispra (Istituto Superiore per la Ricerca e Protezione Ambientale), istituito con la legge 133/2008 ed operativo dal 2010. L'Ispra comincia dal 2014 a pubblicare un rapporto annuale sullo stato del consumo di suolo in Italia. Ancora più importante, forse, è il convegno promosso nel 2015: *Recuperiamo terreno. Politiche, azioni e misure per un uso sostenibile del suolo*. Esso rappresenta per certi aspetti la presa d'atto delle istituzioni italiane del problema di un cattivo uso del suolo nel Paese, e dell'esigenza non solo di tutelarlo ma anche di avere strumenti per monitorarlo. Nel 2015, inoltre, l'Ispra produce la prima cartografia nazionale del fenomeno, anch'essa aggiornata annualmente e pubblicata in formato *open data*. Dall'anno successivo, poi, il monitoraggio della situazione si avvale anche del Snpa (Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente) che coinvolge anche le Agenzie per la Protezione dell'Ambiente a livello regionale e quelle delle province autonome (Legge 132 del 28 maggio 2016).

Vediamo ora qualche dato sul consumo di suolo in Italia, con attenzione alla sua tendenza nel tempo ed ai territori dove si è concentrato di più.

Negli anni '50 un terzo dei municipi italiani aveva un indice di urbanizzazione inferiore all'1% e solo 8 comuni risultavano asfaltati per oltre la metà del loro territorio. La situazione dopo il 2000 si è modificata radicalmente: solo 80 comuni italiani continuano ad avere un tasso di urbanizzazione inferiore all'1%, e quelli che hanno oltre il 50% del territorio asfaltato sono passati da 8 a 75⁷. Già questo dato è molto significativo di come sia cambiato l'uso del suolo in Italia dal Dopoguerra ad oggi.

Per entrare più nel dettaglio, un aiuto arriva dallo studio di un gruppo di ricercatori dell'Università dell'Aquila coordinati da Bernardino Romano, membro del comitato scientifico del Wwf, sulle 14 aree metropolitane del

⁷ www.repubblica.it/cronaca/2017/12/04/news/allarme_wwf_e_universita_dell_aquila_italia_divorata_dal_cemento_-182982351/ (data di consultazione: 5 giugno 2020).

nostro paese: Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia. Queste aree coprono una superficie di 50.000 kmq e hanno circa 1.300 comuni (il 16% del totale nazionale). Il loro peso demografico è però ben più grande: ospitano infatti circa 21 milioni di abitanti, oltre un terzo della popolazione italiana. Ciò che succede in queste aree, quindi, ha un impatto fortissimo sul resto del paese, in positivo e in negativo. Come rilevato dall'Istat, tra il 1946 e il 2000 su queste aree sono stati costruiti oltre 2 milioni di edifici ad uso residenziale, una cifra che corrisponde a circa 100 edifici al giorno. Nel periodo 2002-2011 la tendenza ha rallentato ma è comunque continuata: 180.000 nuovi edifici (contro i 400.000 mediamente realizzati per ogni decennio precedente).

Perché questa tendenza? Sicuramente una parte della risposta va cercata nella crescita demografica di tante aree metropolitane nel Dopoguerra: sempre secondo i dati Istat, infatti, tali aree hanno fatto registrare un aumento di 12 milioni di residenti tra il 1951 ed il 2001. Si tratta di una crescita enorme, che non poteva che portare ad un grande aumento del consumo di suolo, e che testimonia peraltro il cambiamento epocale nella distribuzione della popolazione nazionale, con l'abbandono di tante zone montane e rurali ed il flusso verso le grandi città.

La crescita demografica però non spiega tutto. Se nell'arco di quei cinquant'anni la popolazione di tali aree è più che raddoppiata, la crescita delle superfici urbanizzate è stata ancora maggiore: più che triplicata, passando da una media del 3% ad una del 10%. A Milano e Napoli, che hanno una densità abitativa dieci volte superiore la media nazionale, i terreni asfaltati sono addirittura quadruplicati nello stesso periodo, passando dal 10% al 40% della superficie disponibile nel territorio comunale.

Abbiamo già visto che nel decennio 2002-2011 questa tendenza rallenta: cala il ritmo di nuovi edifici costruiti e cala, d'altra parte, la crescita di residenti nelle quattordici aree metropolitane italiane (circa 600.000 nuovi abitanti). Lo scostamento tra crescita demografica e crescita del consumo di suolo però non cala, anzi sembra crescere ulteriormente: nell'area metropolitana di Messina sono stati realizzati 8.300 nuovi edifici a fronte di un aumento di 200 abitanti (37 per ogni nuovo residente!), a Napoli tre edifici per ogni abitante perso, a Cagliari due per ogni neo-domiciliato.

A questo paradosso se ne aggiunge un altro: la persistenza di una quota tutt'altro che irrilevante di abitazioni non occupate. L'indice di non occu-

pazione delle abitazioni nei singoli comuni del Paese (cioè il numero di abitazioni vuote rispetto al totale) denota un valore medio del 16%⁸.

Qual è invece la situazione negli ultimi anni?

I dati dell'Ispra, in effetti, segnano un calo nel consumo di suolo, o meglio un rallentamento del ritmo con cui procede: nei primi mesi del 2016 si consumavano 3 metri quadrati di suolo, un calo costante rispetto agli 8 del 2000, ai 6-7 tra il 2008 e il 2013 ed ai 4 tra il 2013 e il 2015.⁹ Il dato, apparentemente positivo, può però essere letto in un altro modo, ben più preoccupante: le aree urbane del Paese continuano a consumare suolo e a mangiare territorio verde anche in anni di crisi dell'edilizia e di crescita quasi zero. I dati ci parlano di 30 ettari di suolo al giorno per un totale annuale di 5.000 ettari: è l'equivalente di più di 7.000 campi da calcio, di 1.250 piazze San Pietro o di 40.000 piscine olimpioniche. Il risultato è che, a maggio 2016, il suolo asfaltato occupava il 7,6% della superficie nazionale: circa 23.000 kmq su 301.000, equivalente a Liguria, Molise e Campania messe assieme. Il dato fa ancora più impressione se pensiamo che negli anni '50 il suolo consumato era solo il 2,7% della superficie nazionale¹⁰.

Passando al 2018, continua il rallentamento ma, ancora una volta, il consumo di suolo non si arresta: sono stati occupati altri 51 kmq, cioè circa 14 ettari al giorno e 2 metri quadrati al secondo. Il consumo continua a concentrarsi nelle città metropolitane (quasi il 50% del totale), ma tocca anche gli altri territori: il 15% è nelle aree centrali e semicentrali, il 32% nelle fasce periferiche e meno dense. La diffusione capillare di questo consumo, peraltro, emerge ancora più chiaramente dai dati regionali e locali. In valori assoluti, il Veneto è la regione con gli incrementi maggiori di consumo (+923 ettari) davanti alla Lombardia (+633 ettari), la Puglia (+425), l'Emilia-Romagna (+381) e la Sicilia (+302). Se però guardiamo la graduatoria rapportata alla popolazione residente, il valore più alto si riscontra in Basilicata (+2,80 metri quadrati per abitante) e in Abruzzo (+2,15). Riguardo poi alle città, è Roma in valore assoluto ad avere il consumo più alto: 75 ettari in totale, di cui 57 nelle aree verdi cittadine. Altre città hanno però tendenze preoccupanti, con diverse dimensioni e in diverse zone del Paese: Verona (+33 ettari), L'Aquila (+29), Olbia (+25), Foggia (+23), Alessandria (+21), Venezia (+19) e Bari (+18). Tra i municipi minori, è clamoroso il caso di Nogarole Rocca, in provincia di Verona, che sfiora un incremento

⁸ Ibidem.

⁹ www.repubblica.it/economia/rapporti/osserva-italia/conad/2017/08/08/news/consumo_di_suolo_ogni_secondo_persi_3_metri-172329716/?ref=search (data di consultazione: 10 giugno 2020).

¹⁰ Ibidem.

di 45 ettari. Torino è l'unica città metropolitana "virtuosa", l'unica che nel 2018 inverte la rotta e recupera sette ettari di territorio.

Come se non bastasse, il consumo di suolo cresce anche nelle aree protette (+108 ettari nel 2018), nelle aree vincolate per la tutela paesaggistica (+1.074 ettari), in quelle a pericolosità idraulica (+673 ettari) e da frana (+350 ettari), nelle zone a pericolosità sismica (+1.803 ettari).

Eloquente il commento di Donatella Bianchi, presidentessa Wwf Italia: «Non solo il 10% del nostro territorio è già occupato da insediamenti urbani o infrastrutture, ma quotidianamente s'impoverisce la qualità del patrimonio naturale, dei nostri paesaggi [...] la polverizzazione delle edificazioni in aree vaste ha portato alla frammentazione degli habitat naturali più preziosi del nostro Paese: nella fascia chilometrica in immediata adiacenza ai Siti di interesse comunitari in cinquant'anni l'urbanizzazione è salita da 84.000 a 300.000 ettari».¹¹

Arrivando infine al 2019, sono stati consumati 57 milioni di metri quadrati di suolo, restando quindi sul ritmo di circa 2 metri quadrati al secondo (Snpa, 2020). Il Veneto, con +785 ettari, è la regione italiana che ha consumato più suolo, seguita da Lombardia (+642 ettari), Puglia (+642), Sicilia (+611) ed Emilia-Romagna (+404). Umbria, Liguria, Molise, Basilicata e Trentino - Alto Adige hanno invece avuto incrementi inferiori ai 100 ettari, mentre la Valle d'Aosta è la prima regione prossima al consumo zero (solo 3 ettari in più). Tra i Comuni, Roma ha visto un incremento di 108 ettari consumati nel 2019, seguita da Cagliari (+58 ettari) e Catania (+48). Va meglio a Milano, Firenze e Napoli (consumo inferiore ad un ettaro, in forte controtendenza rispetto agli anni precedenti) mentre a Torino, dopo la decrescita del 2018, il consumo riprende seppure lievemente (+ 5 ettari).

Se poi migliora la situazione nelle aree protette (61,5 ettari di suolo consumato, la metà rispetto al 2018), le nostre coste erano già cementificate per quasi un quarto della superficie e vedono il consumo di suolo crescere ad un ritmo due-tre volte maggiore del resto del territorio.

Il consumo di suolo in Italia, dunque, rallenta ma non accenna a fermarsi a parte qualche eccezione. Negli ultimi anni abbiamo perso superfici che avrebbero potuto produrre 20.000 quintali di prodotti legnosi, nonché assicurare l'infiltrazione di oltre 250 milioni di metri cubi di acqua piovana¹². Non dimentichiamo, poi, che il 79% del territorio nazionale è già a forte

¹¹ www.repubblica.it/cronaca/2017/12/04/news/allarme_wwf_e_universita_dell_aquila_italia_divorata_dal_cemento_-182982351/ (data di consultazione: 20 settembre 2020).

¹² www.repubblica.it/ambiente/2019/02/27/news/in_italia_ogni_giorno_sono_consumati_14_ettari_di_suolo-220270257/?ref=search (data di consultazione: 10 giugno 2020).

rischio idrogeologico¹³. E ancora, negli ultimi 7 anni, tra il 2012 e il 2019, la perdita dovuta al consumo di suolo per le produzioni agricole ha raggiunto i 3 milioni 700mila quintali, con un danno economico stimato di quasi 7 miliardi di euro¹⁴.

Tutti questi dati, già di per sé sconcertanti, diventano paradossali se pensiamo alla crisi economica ed al calo demografico in atto da tempo. Al 31 dicembre 2019, infatti, risiedono in Italia 60.234.939 persone e, secondo l'Istat, dal 2015 la popolazione è in diminuzione, configurando per la prima volta negli ultimi novant'anni una fase di declino demografico. Nel 2019 si registrano in anagrafe per nascita solo 420.084 nati, quasi 20.000 in meno del 2018 che era già il dato più basso dall'Unità d'Italia¹⁵. Negli ultimi anni, peraltro, i nuovi italiani per acquisizione della cittadinanza sono oltre 638.000; senza di loro, il calo sarebbe stato intorno a 1 milione e 300.000¹⁶.

Riguardo poi alla situazione economica, è ben nota la staticità della crescita del nostro Paese: il Pil (pur con tutti i limiti che può avere questo indicatore) registra una debole crescita di +0,1% nel 2015, +0,7% nel 2016, +0,9%, nel 2017, +1,6%, nel 2018 e +0,9% nel 2019, per poi crollare a -8,9% nel 2020 per effetto della nota situazione Covid-19 in cui ci troviamo.

Insomma, la popolazione cala, l'economia zoppica...ma la cementificazione continua. I comuni italiani che hanno stabilito il consumo di suolo zero sul proprio territorio, peraltro, dopo il coraggioso esempio di Cassinetta di Lugagnano nel 2007, sono rimasti pochissimi (Italia Nostra, 2018).

¹³ www.repubblica.it/ambiente/2019/09/20/news/consumo_di_suolo_solo_torino_inverte_la_tendenza-236529711/ (data di consultazione: 11 giugno 2020).

¹⁴ www.snpambiente.it/2020/07/22/consumo-di-suolo-2020-persi-altri-57-km2-di-territorio-nazionale-al-ritmo-confermato-di-2-m2-al-secondo/ (data di consultazione: 20 aprile 2021).

¹⁵ www.istat.it/it/popolazione-e-famiglie (data di consultazione: 30 dicembre 2020).

¹⁶ www.repubblica.it/cronaca/2019/07/03/news/istat_crollano_le_nascite_-4_e_il_dato_piu_basso_dall_unita_d_italia-230221234/ (data di consultazione: 11 giugno 2020).

2. Consumo di suolo e sociologia: rapida ascesa e lento declino dello sprawl (sub)urbano

Dopo un inquadramento del consumo di suolo attraverso le definizioni ed i dati, in questo capitolo mi concentro su alcuni contributi dati dalla sociologia alla comprensione del fenomeno. Cerco quindi di evidenziare i fattori che hanno fatto crescere a dismisura questo consumo ed in particolare quelli che hanno portato all'esplosione della suburbanizzazione ed all'affermarsi della città diffusa a scapito della città densa, con particolare attenzione al tipo di popolazioni che hanno scelto di andare a vivere in questi insediamenti.

La ricostruzione presta particolare attenzione al dibattito italiano, per evidenti ragioni, ma anche a quello statunitense. Come ho già accennato nell'Introduzione, infatti, è proprio in quel paese che il fenomeno ha assunto prima delle dimensioni preoccupanti, ma è anche lì che si stanno avviando delle coraggiose politiche e pratiche per provare a fermarlo (alcune saranno oggetto dei capitoli 3, 4 e 5).

1. Il “lato oscuro” del consumo di suolo: tra suburbanizzazione e sprawl

Se partiamo da una definizione “morfologica” della suburbanizzazione, questa può essere semplicemente definita come un'espansione della città oltre i suoi confini (Mela, 2006). A questa tendenza, però, se ne accompagnano spesso altre: una bassa densità abitativa rispetto al centro della città, una maggiore specializzazione del territorio per destinazioni monofunzionali, una forte dipendenza dall'automobile nella mobilità quotidiana, una frequente assenza di pianificazione strategica e, appunto, un elevato consumo di suolo (Camagni, Gibelli, Rigamonti, 2002).

La suburbanizzazione e le sue caratteristiche sono state oggetto di definizioni, che rimandano a discipline e filoni di ricerca molto diversi (Esposi-

to, 2009). Riassumere questo dibattito in modo esaustivo è pressoché impossibile, ma credo che già un elenco dei termini principali associati alla suburbanizzazione sia sufficiente a dare l'idea della complessità di questo dibattito: *hiperville* (Corboz, 1994), *suburbia* (Jacobs, 1969; Fishman, 1987; Rusk, 1993), *periurbano* (Dezert, Metton Steinberg, 1991; Nello, 1998; Guidicini, 2002), *città diffusa* (Indovina, 1990), *città diramata* (Guérois, Pumain, 2003; Detragiache, 2003; Bertuglia, Stanghellini, Starico, 2003), *urban sprawl* (Ewing, Pendall, Chen, 2002; Hayden, 2004; Ingersoll, 2004; Bruegmann, 2005; Fregolent, Savino, Tonin, 2013), *città pulviscolare* (Ricci, 2003), *città globale* (Hall, 1966; Dogan, Kasarda; 1988; Clark, 1996; Sassen, 1997), *città a rete* (Curti, Diappi, 1990; Dematteis, Guarrasi, 1995), *scattered city* (Bauer, Roux, 1976), *città policentrica* (Buijs, 1994), *exurbia* (Spectorsky, 1955), *edge city* (Garreau, 1992; Lehrer, 1994), *città generica* (Koolhaas, Mau, 1995; Ingersoll, 2004), *edgeless city* (Lang, 2003), *post-suburbia* (Teaford, 1997), *rururbano* (Bauer, Roux, 1976; Dezert, Metton, Steinberg, 1991), *privatopia* (McKenzie, 1994). Ogni termine sottolinea determinati aspetti, ma tutti sottolineano comunque la dispersione di popolazione, di servizi e di attività produttive che caratterizza molte aree urbane.

La tendenza alla città diffusa, però, non si caratterizza solo per questa espansione ma anche per la formazione di uno “spazio di mezzo” costituito da una colonizzazione e saturazione di nuove aree residenziali e produttive estese su territori prima rurali e naturali. Questo spazio, connesso da una fitta rete di infrastrutture di trasporto incentrata sull'uso dell'automobile, collega da un lato ai centri urbani tradizionali e dall'altro ai territori dello sprawl. Vengono così messe in forte discussione due distinzioni storiche: quella tra città e campagna e quella tra centro e periferia. In altre parole, la città “compatta” sembra dissolversi in una forma dai contorni indefiniti, “senza più corpo”, difficile perfino da descrivere (Ingersoll, 2004).

Si afferma un'urbanità dove «non c'è più narrazione, non c'è più zoning funzionale, non ci sono più standard e fabbisogni distinti per zone omogenee, non ci sono più densità ottimali, né un rapporto definito tra reti infrastrutturali e insediative. Ovunque domina l'ibridazione, l'atopia, la complessità, l'ambiguità, i vuoti senza nome, il disorientamento, l'intreccio di molteplici razionalità di settore. Non ci sono più scale, misure di riferimento, gerarchie. La nuova urbanizzazione è porosa e senza centro, la sua natura è avvolgente e invasiva al punto da inglobare tutta la città preesistente con le sue parti antiche e moderne, omologando anch'esse in una orizzontalità indistinta» (Pavia, 2002: 23).

La città che si va progressivamente costruendo, prima negli Stati Uniti e poi in Europa, è quindi sempre più a bassa densità, iperestesa, non servibile da un sistema di trasporto pubblico, caratterizzata da nuove centralità funzionali esterne ai centri urbani (centri commerciali, outlet, nuovi spazi del divertimento). Un termine attraverso cui descrivere questo fenomeno è *lo-sangelizzazione*: Los Angeles è infatti tra gli esempi più rappresentativi di come i territori intorno al nucleo centrale della città siano andati riempiendosi di enormi distese di edificazioni, residenziali e non, a bassa densità insediativa e “a misura di automobile”. La rete di strade, autostrade e tangenziali caratterizza infatti il paesaggio e l’immaginario della metropoli californiana, a fronte di uno sviluppo ancora limitato del trasporto pubblico.

Parlando di problemi della suburbanizzazione, comunque, uno dei termini più significativi ed evocativi è quello di *sprawl*. Ho già fatto presente come il termine significhi letteralmente “sdraiato”. È però bene precisare che dietro questo termine ci sono molte componenti: esso rimanda infatti ad uno sviluppo della città che è «unplanned, scattered, low-density, automobile-dependent» (Bruegmann, 2005: 2).

Provando ad approfondire gli elementi di questo dibattito, c’è un elemento su cui è pressoché unanime: l’impatto ambientale dello *sprawl*. C’è ormai una vasta letteratura che lo conferma, probabilmente “inaugurata” dal rapporto *The Costs of Sprawl* (Rerc, 1974), poi ripreso e aggiornato sia in *The Costs of Sprawl Revisited* (Burchell et al., 1998) sia in *Costs of Sprawl 2000* (Burchell et al., 2001).

Tra i principali costi ambientali ci sono evidentemente quelli collegati al pendolarismo, nonché l’aumento del fabbisogno energetico e, naturalmente, il consumo di suolo. Riguardo poi al ruolo dell’automobile, si è già evidenziato che lo *sprawl* renda pressoché impossibile un sistema capillare di trasporto pubblico; il *Cities and Automobile Dependence* di Jeffrey Kenworthy e Peter Newman (1989) è probabilmente lo studio apripista in quest’ambito. È vero che l’automobile ha probabilmente un ruolo minore rispetto ad altri fattori nel favorire lo *sprawl* (Wassmer, 2009), ma è altrettanto vero che ha fortemente alimentato questo processo. Anche in questo caso l’esempio statunitense è emblematico. Se il processo di suburbanizzazione è iniziato ben prima della motorizzazione di massa, quest’ultima è stata determinante nell’espansione del secondo dopoguerra, che in quel periodo ha seguito uno sviluppo quanto mai irregolare e a salti (*leapfrog*). Questo spargimento di persone, servizi, industrie ed uffici ha quindi creato un circolo vizioso con la diffusione dell’automobile. Si calcola che nel 1922 solo 135.000 abitazioni circa nelle aree urbane degli Stati Uniti avessero una collocazione che le rendeva di fatto dipendenti dall’automobile, in

quanto troppo lontane dalle fermate del trasporto pubblico su gomma o su ferrovia. Nel 1940, questo dato era già salito a circa 13 milioni di abitazioni. Nel 1920, d'altra parte, la densità media delle aree urbanizzate degli Stati Uniti era di 6.160 abitanti per miglio quadrato, mentre nel 1990 questa era scesa a 2.589, dato che cala ulteriormente se si considerano solo le aree urbanizzate dopo il 1960 (1.469 abitanti per miglio quadrato).

È pur vero che ci sono situazioni molto diverse da zona a zona: le aree urbane nel nordest del paese, ad esempio, hanno una densità abitativa media che è circa il triplo di quelle del Midwest ed il sestuplo di quelle dell'ovest. Resta il fatto che tante aree urbane statunitensi si sono "allungate" a dismisura e che lo hanno fatto quasi sempre proprio intorno alle infrastrutture stradali: ad esempio, abbiamo una città diffusa californiana che va da Santa Barbara a San Diego per oltre 320 km, l'area metropolitana di Houston è arrivata a coprire più di 1.000 chilometri quadrati, il territorio comunale di Chicago occupa solo il 6% della sua area metropolitana¹.

2. La corsa allo sprawl: il dibattito sugli aspetti socio-culturali

Riguardo agli aspetti socio-culturali, è ancora una volta utile partire dal dibattito che si è creato negli Stati Uniti, vedendo come fundamentalmente si sia diviso tra chi in qualche modo "difende" la suburbanizzazione e chi invece non ha dubbi nel condannarne le criticità.

Robert Bruegmann (2005) sostiene che lo sprawl non sia sempre e solo negativo, perché ha offerto a molti una possibilità di mobilità, privacy e comfort abitativo che prima era appannaggio dei più ricchi e potenti. Anche Dolores Hayden (2003: 4) "difende" in qualche modo la tendenza alla suburbanizzazione, vedendola come luogo dell'immaginazione in cui molti americani collocano le loro ambizioni di mobilità e sicurezza economica, di libertà e proprietà privata, di armonia sociale.

Robert Beauregard (2006) si spinge oltre, considerando i suburbi come il "marchio di fabbrica" della cultura statunitense nella sua ascesa al dominio dell'economia mondiale, una cultura caratterizzata da mobilità, consumismo ed esaltazione della dimensione domestica.

Robert Freilich e Bruce Peshoff (1997: 186) sono sulla stessa linea di pensiero di Beauregard, vedendo la tendenza alla fuga dalla città tradizionale come l'esito una combinazione tra desiderio di una vita in campagna e

¹ www.autolife.umd.umich.edu/Environment/E_Casestudy/E_casestudy9.htm (data di consultazione: 20 giugno 2020).

garanzia di un reddito in città. La suburbanizzazione sarebbe quindi addirittura un simbolo dello stile di vita statunitense, analogo al baseball o alla torta di mele.

Se i suddetti autori sembrano quindi sottolineare alcune implicazioni socio-culturali positive, è altrettanto nutrito il fronte degli studiosi che evidenzia piuttosto le criticità per il benessere e lo stile di vita delle popolazioni che ci vivono o ne fruiscono nonché le profonde disuguaglianze generate dalla crescita dello sprawl.

Particolarmente critico e provocatorio è il punto di vista di Richard Ingersoll nel suo lavoro dall'eloquente titolo (*Sprawltown*) e dall'ancora più eloquente sottotitolo (*Cercando la città in periferia*). Lo studioso statunitense prende atto dell'esplosione suburbana che ha colpito il suo paese così come molti altri anche in Europa, ed evidenzia numerose contraddizioni di fondo tra chi fa la scelta di andare a vivere negli insediamenti creati dallo sprawl. Si pone infine una domanda che, forse, riassume tutte queste contraddizioni e, con loro, l'insostenibilità di questa scelta di vita: «Ma verrà il giorno in cui ci domanderemo: quanto siamo davvero liberi se per fare la spesa dobbiamo usare la macchina non potendo andare a piedi?» (Ingersoll, 2006: 81).

Anche Myron Orfield (2006: 101) sottolinea gli effetti negativi della suburbanizzazione, evidenziando soprattutto quelli sull'equità sociale e sulla creazione di disuguaglianze. Man mano che le aree metropolitane statunitensi si espandono, infatti, molte minoranze povere (in particolare gli ispanici e gli afroamericani) tendono a restare a vivere nelle zone centrali, più a buon mercato rispetto ai suburbi. In questo modo, però, tendono ad essere sempre più lontani dalle opportunità lavorative e dai servizi di cui avrebbero bisogno, opportunità e servizi che si vanno infatti suburbanizzando sempre più. Legata allo sprawl, quindi, sembra esserci un rafforzamento della segregazione residenziale della popolazione statunitense. Non a caso, peraltro, per la prima ondata di suburbanizzazione nel paese si parla di *white flight*, proprio a sottolineare come sia stata soprattutto la classe media bianca a “volare via” dalla città.

Ma quali sono gli aspetti socio-culturali che accompagnano ed alimentano il fenomeno dello sprawl? In altre parole, ci sono delle caratteristiche più diffuse tra le popolazioni che vivono in queste aree, e che le differenziano rispetto a quelle che vivono nei centri delle città e nelle prime periferie? Generalizzare è ovviamente impossibile, ma la letteratura in materia ha comunque individuato diversi elementi importanti.

Una riflessione molto articolata è quella di Lewis Mumford (1967), il quale parla di un *suburban way of life* che si “contrappone” all'*urban way*

of life delineato da Louis Wirth (1938). Mumford condensa questo stile di vita in sei fattori, tutti in antitesi a quello tipico della città:

- a) rapporto meno rigido tra spazi edificati e spazi non edificati;
- b) movente antiurbano alla base del fenomeno;
- c) omogeneità delle caratteristiche socio-demografiche dei residenti;
- d) attenuazione delle stimolazioni e delle pressioni tipiche della città;
- e) artificiosità dei contesti della vita sociale;
- f) limitazione della vita al gruppo sociale più elementare (la famiglia).

Gran parte di questi vengono ripresi nella definizione di *suburb* fornita da Gordon Marshall e John Scott (1999). Gli autori ricordano alcune caratteristiche comuni nella popolazione suburbana: l'attenzione alla vita familiare, la forte diffusione della proprietà della casa in cui si vive, la bassa partecipazione alla vita locale, l'alto grado di conformismo, l'elevata attenzione al decoro ed alle apparenze. Tutti questi aspetti, che hanno trovato incarnazione in molti suburbi degli Stati Uniti, trovano casi analoghi in molti paesi del mondo compresa l'Italia.

La suburbanizzazione, inoltre, non solo sembra favorire l'emarginazione di alcuni come visto prima, ma anche l'autosegregazione di altri. Accanto al "ripiegamento" sulla sfera familiare, si evidenzia infatti il calo della partecipazione alla vita locale nelle aree suburbane rispetto alla città tradizionale: nell'attivismo politico, nella partecipazione alle elezioni e in quella ad attività di volontariato, nelle donazioni e nelle offerte in beneficenza (Freilich, Peshoff, 1997: 190).

Non bisogna peraltro dimenticare che insediamenti come le *gated community* proliferano proprio nelle aree suburbane, rappresentando non solo e non tanto un tentativo di difendersi dalla criminalità ma anche un desiderio di stare con i propri simili e di tenere lontano il diverso (Low, 2003). A tale fenomeno si accompagna peraltro la proliferazione di dispositivi di sicurezza nelle proprie case e nei dintorni, anch'essa più frequente nelle aree suburbane: allarmi, videocamere, personale di vigilanza, ecc. (Freilich, Peshoff, 1997: 191).

Se queste sono le caratteristiche prevalenti della popolazione suburbana, restano ancora alcune domande a cui dare risposta: perché si va a vivere fuori città? Che cosa si cerca nei suburbi? Chi ci va a vivere trova ciò che cerca o emergono delle insoddisfazioni nonché degli effetti imprevisti?

Provando a rispondere a queste domande, mi rivolgerò ancora una volta volgere alla realtà statunitense, ma va anche ricordato che la suburbanizzazione non è un fenomeno nato negli ultimi decenni e nemmeno nell'ultimo secolo. Robert Bruegmann (2005: 57) ne rintraccia le prime forme già

nell'antica Roma e le prime forme moderne a Parigi e Londra alcuni secoli fa. Dolores Hayden (2003) ricorda però che la “consacrazione” del fenomeno avviene negli Stati Uniti a partire dalla seconda metà del XIX secolo, quando vivere nei suburbi sembra il coronamento di due utopie molto diffuse nella cultura di quel paese: il ritorno alla natura ed il ritrovamento della comunità perduta. Già dagli inizi del XX secolo, però, queste motivazioni perdono peso rispetto alla convenienza economica, legata soprattutto al minore costo dei terreni rispetto a quelli in città.

La prima ondata di suburbanizzazione coinvolge quasi esclusivamente le classi di reddito medio-alto, alla ricerca di condizioni di vita più sicure e meno congestionate rispetto a quelle dei centri città. Nei primi decenni del XX secolo queste persone vengono raggiunte da altre della classe media, facilitate dalla diffusione dei trasporti pubblici che ha reso la mobilità più veloce e meno costosa.

La suburbanizzazione vede una forte accelerazione nel secondo Dopoguerra, grazie ad una combinazione di fattori: la motorizzazione di massa, la costruzione di infrastrutture stradali e autostradali, un regime fiscale particolarmente favorevole, condizioni privilegiate di accesso al credito, la scelta del governo di offrire una sistemazione a prezzi agevolati a molti veterani di guerra. Altri fattori che hanno probabilmente favorito il fenomeno negli Stati Uniti sono l'aumento della ricchezza e del tasso di occupazione: con la crescita del reddito disponibile e delle certezze lavorative, infatti, sempre più famiglie si sono spostate fuori città alla ricerca di case più grandi e più nuove. Riguardo alla sicurezza, poi, un altro fattore “a favore” della città diffusa è la frequente concentrazione di minoranze etniche e criminalità nelle downtown; abbandonare il centro, quindi, è stato visto come un modo di tenersi alla larga dal diverso e dal pericoloso (Patacchini et al., 2009: 129-130).

Tra gli anni Cinquanta e Sessanta la suburbanizzazione statunitense diventa anche oggetto di ricerca sociologica. Vari studi sottolineano il forte richiamo allo spirito comunitario ed al buon vicinato che accompagna la scelta abitativa di molte persone (Dobriner, 1958; Whyte, 1960). Tali studi danno però una lettura critica di questo *suburban way of life*, descrivendolo come una combinazione di familismo, potere di consumo e spinta alla carriera (Pisi, 2009: 181-182).

Molto celebre è poi la ricerca di Herbert Gans su Levittown (1971), insediamento suburbano costruito dal nulla proprio tra gli anni Cinquanta e Sessanta. Se da un lato ha una complessità non dissimile da quella dei centri città, dall'altro evidenzia un livello di etnocentrismo e razzismo molto più alto. Gans sottolinea inoltre l'idea di “aspirazione” che accomuna la popolazione suburbana, che sembra mossa da un desiderio di “affranca-

mento” dall’imprevedibilità della città. D’altra parte, come già evidenziato, la suburbanizzazione di quegli anni si caratterizza soprattutto come *white flight*: l’insoddisfazione e l’alienazione del ceto medio bianco, infatti, ne porta buona parte a “rifugiarsi” nei suburbi, mentre la popolazione di altre estrazioni e di altri colori tende a rimanere nei centri.

La suburbanizzazione diventa così sempre più un “fenomeno di massa”, dapprima come luogo di residenza (prima ondata) e poi anche luogo di consumo, in particolare attraverso una proliferazione di centri commerciali (seconda ondata). Molti contributi evidenziano poi una terza ondata “epocale”, iniziata tra gli anni ’70 e gli anni ’80: la suburbanizzazione di molti uffici e molti servizi. Se nel 1972 c’erano 13 lavori nel settore secondario per ogni posto nel settore terziario nelle municipalità suburbane, dieci anni dopo questo rapporto era di 2,2 a 1. La proporzione di attività di ufficio che si sono suburbanizzate, poi, passa dal 25% nel 1970 al 57% nel 1984 (Lewis, 1996: 6-7).

Se nell’immaginario di molti rimane ancora l’idea del suburbio come quartiere dormitorio, caratterizzato da villette unifamiliari e dall’erba tagliata nei prati², ci sono quindi altri aspetti che caratterizzano lo sprawl, ma che non sembrano togliere nulla all’impatto negativo del fenomeno.

Negli ultimi decenni, comunque, assistiamo ad un rallentamento della tendenza. La motivazione appare più spesso legata ai maggiori costi rispetto a prima che ad una crescita di coscienza sull’insostenibilità di vivere nello sprawl. Resto il fatto che, secondo l’analisi di Christopher Barrington-Leigh e Adam Millard-Ball (2015), complice anche l’aumento dei prezzi della benzina e dei materiali da costruzione, la tendenza allo sprawl ha rallentato dal 1990, con un calo più evidente dopo il 2000.

3. L’arrivo dello sprawl nel “vecchio mondo”: gli studi sul fenomeno in Europa e in Italia

Ho già evidenziato come il fenomeno della città diffusa sia emerso prima e con maggiore intensità negli Stati Uniti. In Europa è arrivato nel secondo dopoguerra e ha assunto dimensioni sicuramente meno impattanti. Tra le spiegazioni fornite c’è quella che molte città europee abbiano dovuto affrontare la ricostruzione dal conflitto, cosa che non è avvenuta negli Stati

² Eloquente in tal senso, e apertamente critico sullo sprawl e la scelta di andarci a vivere di molte famiglie, è il film documentario *Radiant City. Population Restless*, diretto da Jim Bron e Gary Burns e uscito nel 2007 (www.youtube.com/watch?v=4YzhgQy3O2U, data di consultazione: 20 aprile 2021).

Uniti; questo ha probabilmente portato le attività edilizie a concentrarsi di più nei centri rispetto a quanto avvenuto oltreoceano (Bruegmann, 2005).

In Europa, inoltre, si è assistito ad una maggiore regolazione delle aree periferiche ed a scelte edilizie più compatte di quelle dominanti negli Stati Uniti (Patacchini et al., 2009: 125-126). D'altra parte, tra gli anni '50 e '60 le città del continente hanno anche dovuto dare una sistemazione veloce (e spesso precaria) alle popolazioni che arrivavano in massa nelle città, migrando dalle campagne e dalle regioni più fragili economicamente. Il caso italiano è emblematico, con l'esplosione delle periferie e delle forme abitative che le hanno caratterizzate, dai "casermoni" alle "coree" (Alasio, Montaldi, 1960; Ferrarotti, 1970; Salzano, 2000: 148-149).

Un ulteriore fattore che spiegherebbe la minore diffusione dello sprawl in Europa è la mancanza di alcune ragioni che hanno invece alimentato il *white flight*, cioè la fuga della classe media bianca dai centri delle città statunitensi verso i suburbi: la criminalità e la presenza di minoranze etniche. Entrambi questi fattori sono tendenzialmente più concentrati nelle zone periferiche rispetto alle aree centrali, esattamente il contrario di quello che avviene di solito negli Stati Uniti (Patacchini et al., 2009: 130).

Nonostante le diverse e importanti differenze, però, tanti problemi sembrano comuni.

Al crescere degli abitanti nelle aree urbane, anzitutto, anche in Europa aumenta la richiesta di nuovi territori da occupare, andando a toccare quelli che erano sempre stati rurali o naturali (Eea, 2006: 5). Da metà degli anni Cinquanta, tuttavia, le città europee si espandono del 78% ma la popolazione cresce del 33%: sono quindi molto meno compatte e più orizzontali di sessant'anni fa, con una crescente quota di spazi vuoti e di costruzioni "basse", cioè ad uno o due piani (Eea, 2006: 11).

Se poi si vanno ad indagare le motivazioni specifiche dietro questa corsa allo sprawl, quelle europee sono piuttosto simili a quelle rilevate negli Stati Uniti. La villetta suburbana rappresenta anche qui la realizzazione di un sogno per molti, il primo grande acquisto della propria vita. Ad aiutare la fuga dal centro, così come negli Stati Uniti, contribuiscono poi tanti difetti del centro stesso: il sovraffollamento, la paura della criminalità, l'inquinamento portano a cercare soluzioni abitative sicuramente più lontane e scomode, ma anche più spaziose e forse più sicure (Eea, 2006: 19).

Si ripropone anche in Europa, peraltro, una stridente contraddizione: chi va a vivere nei suburbi contribuisce pesantemente all'inquinamento ed al consumo di suolo, oltretutto senza percepire la propria scelta come negativa per l'ambiente. Paradossalmente, spesso i "suburbaniti" sono anzi tra i più scrupolosi nel rispettare la natura e il paesaggio (Bruegmann, 2005: 90).

Venendo al caso italiano, va sottolineata anzitutto la presenza di un termine che si è intrecciato intorno a quello di *sprawl*: il “periurbano”, che proviene dal dibattito francese (Bergamaschi, 2002) e indica un’area, non ben definita tra la città e la campagna, in cui però si è concentrato molto del consumo di suolo degli ultimi decenni.

Questo mutamento, indubbiamente epocale per le nostre città, ha un impatto socio-culturale enorme: cambia il modo di relazionarsi, di lavorare, di scambiare prodotti, di fornire servizi.

Come già visto per la suburbanizzazione statunitense, peraltro, anche in Italia si è creato un dibattito tra “difensori” e “accusatori”.

Autori come Guido Martinotti (1999: 28) sottolineano gli aspetti positivi che possono avere queste aree “tra campagna e città”: esse sono spesso luoghi in cui si concentrano nuove unità produttive, nuovi grandi insediamenti di servizi, nuovi spazi pubblici, nuovi tipi di residenza.

Paolo Guidicini (2002) e Angelo Detragiache (2003) vanno per molti aspetti nella direzione suggerita da Martinotti, proponendo l’espressione di *periurbano emergente*: una nuova forma di città relativamente indipendente dal centro storico e manifestazione concreta della perdita di appeal di quest’ultimo.

Se però c’è chi “difende” questa crescita del periurbano, anche nel dibattito italiano è sorto un corposo filone di studi che lo vede in modo estremamente critico, non solo per il suo impatto ambientale ma anche per quello socio-culturale. Ancora una volta emergono considerazioni analoghe al dibattito statunitense.

Maria Cristina Gibelli ed Edoardo Salzano (2006: 81) parlano ad esempio dello *sprawl* come «un mosaico di luoghi privi di identità, sfigurati da un’edilizia residenziale di qualità modesta e prevalentemente monofamiliare, di luoghi senza urbanità dove le relazioni sono labili [...] territori colonizzati da “non luoghi” (grandi centri commerciali, sale multiplex, discoteche, parchi a tema) [...] segregazione dissociata e crescenti deficit di vivibilità e di socialità».

Giovanni Pieretti (2012: 12-13) definisce provocatoriamente lo *sprawl* non solo «quanto di più ecologicamente scorretto possa esistere», ma lo vede come destinato ad uccidere ogni forma di socialità e di relazionalità autentica; una sorta di Armageddon, di apocalisse per la nostra società, un punto di non ritorno della *cultura del surplus* e della crisi irreversibile del modello di sviluppo che ad essa è connesso (Pieretti, Castrignanò, 2010).

In mezzo a questi due orientamenti sembrano poi collocarsi altri contributi, che entrano meno nel merito degli aspetti positivi e negativi del fenomeno e forse più nella analisi delle scelte di chi va a vivere in queste aree

fuori dalla città tradizionale. Lo studio di Alfredo Mela (2009) è forse il più significativo in questa direzione: l'autore propone infatti una tipologia per descrivere queste motivazioni, individuando anzitutto due grandi traiettorie che spingono a vivere nel suburbano. La prima rimanda a scelte culturali “forti”: nei suburbi si cerca una qualità residenziale e di relazioni che non si trovano nel centro. La seconda rimanda invece a scelte culturali “deboli”, condizionate soprattutto da esigenze funzionali e vincoli economici. È qui che si riscontra la più grande varietà di profili sociali, risorse e stili di vita.

Mela identifica quindi sei possibili profili di abitanti del suburbano:

- i *cosmopoliti*: vedono il suburbano soprattutto come un punto di appoggio, in quanto hanno uno stile di vita ad alta mobilità;
- i *protagonisti della rurbanizzazione*: hanno uno stile di vita simile ai cosmopoliti ma scelgono il suburbano per ragioni più forti, attratti in genere da alcune caratteristiche ambientali, paesaggistiche e culturali;
- le *famiglie giovani con figli*: fondamentalmente cercano nel suburbano delle residenze più spaziose ed a costi più accessibili rispetto al centro. Lo fanno soprattutto per i figli piccoli, anche se in cambio devono sopportare il prezzo di un'elevata mobilità quotidiana;
- gli *espulsi*: anche loro non scelgono il suburbano “per amore” ma per mancanza di alternative. Sono quelli che abbandonano i centri delle città in quanto “vittime” delle trasformazioni avvenute, come ad esempio la gentrificazione ed i conseguenti aumenti dei costi immobiliari;
- gli *immigrati in assestamento*: si “rilocalizzano” nel suburbano dopo un periodo trascorso in aree degradate del centro. A differenza degli espulsi, per loro questo spostamento significa un acquisto di benessere e status;
- gli *intrappolati*: in genere di condizioni sociali modeste, hanno scelto i suburbi in un momento in cui conveniva per motivi economici o familiari, senza però riuscire più a spostarsi quando la loro situazione è cambiata.

4. Che fare? Alcuni possibili punti

Abbiamo visto la forza con cui la suburbanizzazione si è diffusa, le contraddizioni a cui va incontro e la sostanziale insostenibilità di un modello di consumo del suolo come quello che si è affermato negli ultimi decenni, sia al di là sia al di qua dell'oceano.

Se la consapevolezza del problema è ormai consolidata, sembrano valere le stesse difficoltà di qualsiasi altro ambito della sostenibilità urbana: quanta “volontà” c’è di fermare la tendenza ed invertirla, promuovendo una densificazione della città anziché una sua diffusione? Cosa possono fare gli attori sul territorio? A quali difficoltà vanno incontro le loro intenzioni, sia in termini di opposizioni incontrate sia in termini di effetti imprevisti delle loro politiche? L’impressione è che su queste domande, evidentemente cruciali, la riflessione sia ancora piuttosto acerba e le pratiche concrete ancora poco numerose. Ancora una volta, però, ritengo utile volgere lo sguardo a quanto è avvenuto e sta avvenendo negli Stati Uniti.

Secondo l’U.S. Census Bureau, il 50% della popolazione di quel paese viveva in aree suburbane nel 2000. Stando ai dati del censimento 2010, questa quota è ulteriormente cresciuta, passando al 58%. Le stime del Pew Research Center, fine, indicano che questa quota era scesa al 55% nel 2016. Si tratta di un calo che non altera la sostanza della situazione: la maggior parte della popolazione statunitense vive nelle *suburban and small metro counties*, cioè in contee che sono nelle 53 aree metropolitane con più di un milione di abitanti (escludendo quella della città centrale) o in contee nelle aree metropolitane più piccole, sotto il milione di abitanti³.

Si tratta di una fotografia importante di quei territori e dei cambiamenti che hanno vissuto, ancor più se pensiamo che negli anni ’20 questa quota era attorno al 15%. Da qui ad un consumo di suolo “aggressivo” il passo è breve, anche perché nel frattempo è aumentata notevolmente la metratura media delle abitazioni suburbane: se nel 1950 era di 95 metri quadrati, nel 2000 arriva a 235, quasi due volte e mezzo (Fulton, Pendall, Nguyen, Harrison, 2001).

La suburbanizzazione resta quindi una realtà profondamente radicata negli Stati Uniti, con tutte le conseguenze già viste nei paragrafi precedenti. Allo stesso tempo, però, proprio lì stanno sorgendo importanti pratiche per fermare e possibilmente invertire questa tendenza. Da Boulder in Colorado ad altre città, si stanno provando politiche più o meno ambiziose per contenere il consumo di suolo. I tentativi toccano anche il livello statale in certi casi, come nel Maryland e nel New Jersey (Anas, Pines, 2008: 410).

Guterbock (1980: 245) individua quattro grandi ambiti di azione relativamente ai problemi sull’uso del suolo:

– *environmental quality*, cioè il mantenimento dell’equilibrio naturale;

³ www.pewsocialtrends.org/2018/05/22/demographic-and-economic-trends-in-urban-suburban-and-rural-communities/ (data di consultazione: 3 gennaio 2021).

- *efficiency*, cioè il modo in cui massimizzare i benefici collettivi e individuali e minimizzare i costi;
- *equity*, la distribuzione sociale dei costi e dei benefici;
- *community viability*, il grado in cui lo sprawl favorisce o sfavorisce il mantenimento delle relazioni sociali e del controllo sociale e morale.

Nell'approfondire i casi di studio, mi occuperò soprattutto degli ultimi due, cercando di vedere come la comunità locale si sia attivata per affrontare il problema e se le misure adottate abbiano raggiunto degli obiettivi di equità sociale oltre a quelli di sostenibilità ambientale ed economica.

Nel muoversi in questa direzione, una variabile discriminante sembra quella suggerita da Paul Lewis (1996: 12-13): le interazioni tra attori pubblici e attori privati nella gestione del suolo. In altre parole, le amministrazioni locali mostrano diversi atteggiamenti verso il problema, ma anche diversi sistemi di organizzazione che influiscono sui risultati dei processi di controllo sull'uso del suolo, rendendolo molto efficiente in certi casi e molto meno in altri.

L'intuizione si basa su una constatazione piuttosto evidente: lo sprawl non finisce in corrispondenza di un confine municipale, distrettuale o di contea, e richiede quindi una serie di collaborazione territoriali per controllarlo e incentivare forme virtuose di uso del suolo (Freilich, Peshoff, 1997: 186). I tipi di politiche regolative, secondo Lewis, sarebbero quindi fondamentali per spiegare orientamenti e risultati tanto diversi nelle aree metropolitane degli Stati Uniti. D'altra parte, la diffusione di unità abitative, esercizi commerciali ed attività produttive nei suburbi è evidentemente legata alle scelte politiche delle amministrazioni locali: queste sono ad esempio fondamentali nel fornire tali aree delle infrastrutture e dei servizi necessari (dalle strade agli acquedotti, dalla rete elettrica alle fognature).

Su questa base, Lewis propone una "analisi istituzionale" (*institutional analysis*), partendo da cinque ipotesi sui comportamenti di altrettanti attori in gioco, che si combinano tra loro e porterebbero proprio a quella grande varietà di forme suburbane e di politiche di uso del suolo che vediamo nel caso statunitense (Lewis, 1996: 26-27):

- 1) i costruttori che lavorano nelle aree suburbane cercano di massimizzare il ritorno del loro investimento. In certi periodi, peraltro, questi imprenditori hanno avuto un potere particolarmente forte per influire sui processi di uso del suolo. Abbiamo visto che nel secondo dopoguerra, ad esempio, l'economia in espansione ha portato anche al bisogno di terreni e spazi più ampi, e questo ha sicuramente favorito un maggiore consumo di suolo (Judd, 1988; Giuliano, 1986). Non è

- probabilmente un caso che grandissimi insediamenti suburbani come Levittown (New York) e Park Forest (Illinois), siano stati costruiti dal nulla proprio in quegli anni;
- 2) sul territorio agiscono altre élite private – per esempio imprenditori locali e uomini d'affari – che cercano a loro volta di massimizzare i profitti e favoriscono/appoggiano ogni tipo di crescita coerente con questo obiettivo. Le grandi imprese, peraltro, hanno strumenti di pressione politica e finanziaria per farsi valere coi governi locali nelle aree suburbane, come evidenzia bene la teoria della *city as a growth machine* di Harvey Molotch (1976). Naturalmente ci può essere anche il caso opposto: territori caratterizzati da reti di imprese di dimensione medio-piccola e molto frammentate al loro interno, cosa che ovviamente riduce il loro potere di influenzare le politiche di uso del suolo;
 - 3) gli amministratori locali eletti direttamente, nell'ambito delle risorse disponibili, cercheranno di massimizzare il consenso tra l'elettorato ed in particolare tra quei gruppi più importanti per una loro rielezione;
 - 4) alcuni uffici governativi hanno un ruolo fondamentale nella gestione dell'uso di suolo, ed i loro funzionari (che di solito non sono eletti direttamente dai cittadini) cercano di massimizzare i benefici per il loro settore nonché il potere, la clientela e la dimensione della propria organizzazione;
 - 5) i residenti cercano di ottimizzare la loro combinazione tra: a) maggiori valori della proprietà o migliore rapporto tra servizi pubblici disponibili e tasse locali da pagare; b) tutela e promozione nel proprio quartiere di servizi, opportunità, nonché ricerca dell'assenza di problemi e in generale ogni aspetto legato alla qualità della vita; c) ricerca di una regione che abbia un'economia solida, come può essere misurato dal livello medio delle retribuzioni e dalla disoccupazione, in modo da minimizzare l'ansia economica e aumentare le opportunità. Riprendendo il linguaggio marxista usato da Harvey Molotch e John Logan in *Urban Fortunes* (1987), il punto 5b è legato al valore d'uso del suolo, i punti 5a e 5c al valore di scambio.

Un altro fattore politico-amministrativo che ha una grande influenza nella gestione del suolo è il livello di frammentazione delle istituzioni locali. Myron Orfield e Thomas Luce (2010: 1) ricordano che gli Stati Uniti hanno storicamente una grande abbondanza di governi locali, in particolare per quanto concerne la gestione dell'uso del suolo.

È ancora Paul Lewis a riportarli (1996: 51), evidenziando ciò che possono e non possono fare sul territorio di loro competenza:

- *County*: è l'unità territoriale più simile alle nostre province e ha una importanza primaria nella gestione delle *unincorporated areas*⁴, a volte provvede a strade e infrastrutture, spesso alla stesura di piani e ha dei comitati di pianificatori, qualche volta ha il potere di veto su certi tipi di uso del suolo (alcuni insediamenti molto grandi, ad esempio, oppure insediamenti lungo le strade di competenza della contea);
- *Township*: è l'unità di governo locale principale in molti stati, contribuisce spesso alla costruzione di strade, qualche volta ha una giurisdizione concorrente sull'uso del suolo o la fornitura di infrastrutture;
- *Municipality*: anche questa è l'unità primaria di governo locale in molti casi, del tutto simile al nostro livello comunale. Riceve una delega e "poteri di polizia" da parte degli stati su molti settori, tra cui la zonizzazione (*zoning*) e la pianificazione, costruisce strade e spesso altri tipi di infrastrutture;
- *Transportation and transit district*: influenza i modelli e la capacità dei sistemi di trasporti pubblici e privati, in qualche caso ha un certo potere anche nell'orientare l'uso del suolo;
- *Housing and community development district*: pianifica e segue la costruzione di unità abitative e servizi pubblici. Spesso agisce per provare a cambiare i modelli esistenti di uso del suolo, e ha frequenti contatti con le élite dell'industria locale nelle costruzioni;
- *Water and sewer district*: pianifica e segue la costruzione di infrastrutture legate all'approvvigionamento dell'acqua ed alla rete delle fognature, ed in certi casi può incentivare la crescita di nuovi spazi;
- *School district*: non è un'istituzione che amministra l'uso del suolo; l'unico potere in tal senso è la gestione delle scuole esistenti e l'eventuale costruzione di nuove, anche in base ai cambiamenti demografici nel territorio di competenza. È però un attore da tenere in considerazione nelle scelte suburbane di molti abitanti: la presenza di un distretto scolastico prestigioso in un'area metropolitana, infatti, può essere un grande fattore di attrazione per certe famiglie a trasferirsi in quell'area;
- *Fire district e cemetery district*: anche questi non gestiscono l'uso del suolo e seguono la crescita della popolazione piuttosto che influenzerla.

⁴ Una *unincorporated area* (termine che si può tradurre letteralmente in "area non incorporata") è una porzione di territorio che non fa parte di alcuna giurisdizione amministrativa. È molto più diffusa nei Paesi anglosassoni, dove ci sono appunto casi di territori (a volte anche piuttosto estesi) che non fanno parte di municipalità, distretti o contee. Nei tre casi studiati, peraltro, l'espansione delle rispettive regioni metropolitane è avvenuta anche attraverso l'incorporazione di queste aree.

Questa pletera di istituzioni crea prevedibilmente legislazioni diverse o addirittura contrastanti e, come sottolineano alcuni studiosi detti *new regionalists*, casi di vera e propria competizione tra città centrali e suburbani.

Riprendendo ancora il ragionamento di Paul Lewis (1996: 31-32), ci possono essere ai due estremi casi di aree urbane frammentate in decine di comuni e casi in cui tutta la regione è sotto un governo unitario (*fragmented metropolis vs regional city*). È evidente che il primo scenario aprirà molti più problemi per un controllo efficace del consumo di suolo, favorendo molto una crescita diffusa a scapito di una densa. Pensiamo anche solo ai diversi orientamenti elettorali a livello comunale, ed a come questi possano influire sulle politiche delle rispettive amministrazioni! La natura federale della governance negli Stati Uniti, poi, complica ulteriormente il quadro. Da un lato, i governi statali possono agire politicamente in nome di interessi più generali, per cui la massimizzazione dell'interesse locale non è sempre dominante nel determinare l'agenda politica. D'altra parte, gli stessi Stati non sono sempre compatti: hanno le proprie frammentazioni interne, nonché delle burocrazie che possono rallentare o rendere meno efficace l'implementazione di certe linee guida (Lewis, 1996: 39-40).

Schematizzando i possibili effetti del settore pubblico sugli orientamenti e le azioni delle élite, dobbiamo quindi distinguere tra contesti a bassa frammentazione e contesti ad alta frammentazione:

- bassa frammentazione: orizzonti temporali più lunghi, più coordinamento tra pubblico e privato, élite politiche meno accessibili/avvicinabili, processo di decision-making più burocratizzato e basato su routine consolidate, maggior numero di norme, relazioni più strette tra istituzioni pubbliche ed élite private, orientamento più "fiduciario" verso gli amministratori locali eletti;
- alta frammentazione: orizzonti temporali più brevi, meno coordinamento tra pubblico e privato, élite politiche più accessibili e avvicinabili, processo di decision-making più strutturato con decisioni ad hoc e meno prassi routinarie, normativa che varia a seconda della giurisdizione, negoziazioni con gli attori privati caso per caso, orientamento "delegante" degli amministratori locali eletti.

Schematizzando inoltre i possibili effetti dell'organizzazione del settore pubblico sullo sviluppo suburbano, anche qui abbiamo delle conseguenze più probabili a seconda del livello di frammentazione (Lewis, 1996: 45-46):

- bassa frammentazione: i nuovi insediamenti tenderanno ad essere in zone facilmente accessibili, saranno più spesso combinati con unità residenziali e altri servizi, le subregioni saranno tendenzialmente *mi-*

- xed-use*, la vitalità dei *business center* esistenti riceverà più attenzione pubblica;
- alta frammentazione: i nuovi insediamenti produttivi avverranno in modo più sparso e spesso in contesti di scarsa accessibilità, ci saranno casi di sviluppo discontinuo (*leapfrog development*) nonché di mancata corrispondenza (*mismatch*) tra luoghi di lavoro e spazi abitativi, le subregioni saranno più spesso monofunzionali piuttosto che *mixed-use*, i centri di affari esistenti tenderanno al declino, le disparità di densità e trattamento fiscale cresceranno tra le varie giurisdizioni.

Nell'approfondire i tre casi di studio, quindi, cercherò anche di capire il livello di frammentazione e quali risultati ha prodotto.

3. Il caso di Portland

Portland, capitale dello stato dell'Oregon, ha da lungo tempo la reputazione di “città sostenibile”, come dimostra tutta una serie di misure intraprese. D'altra parte, ha sperimentato anche una serie di conseguenze più o meno inattese nell'implementazione di tali misure.

Nella prima parte del capitolo farò una introduzione su questo territorio: alcuni dati socio-demografici, alcuni elementi storici ed economici, le principali tappe della svolta ambientalista che l'ha resa una delle città più sostenibili degli Stati Uniti. Nel fare questo, naturalmente, mi concentrerò sulle misure e le pratiche di controllo dell'uso del suolo.

Nella seconda parte presenterò il materiale raccolto sul campo, cercando di evidenziare quello che conferma le cose importanti fatte a Portland ed i possibili fattori che ne spiegano il successo, ma anche i nodi irrisolti e le questioni sociali che sono via via emerse o addirittura peggiorate in questo “periodo d'oro” per la città.

Nella ricostruzione di questo processo e di queste criticità, oltre alla ricerca bibliografica e all'osservazione diretta nella città (con particolare attenzione alla downtown), ho avuto la possibilità di intervistare 26 testimoni privilegiati: 10 persone che lavorano alle università locali (una al Portland Community College e nove alla Portland State University, di cui tre all'Institute for Sustainable Solutions, quattro al Department of Sociology, una alla School of Social Work, una al Dean Office), 3 membri di associazioni locali (una di Better Blocks, una di 1.000 Friends of Oregon, una di Portland Bologna Sister City Association), 3 membri di istituzioni locali (uno del Metro Regional Government of Oregon, due del Bureau of Planning and Sustainability della City of Portland), 3 pianificatori e architetti (due della Nohad School of Urban Studies and Planning, uno dell'azienda EcoDistricts), 7 residenti.

1. Portland: un inquadramento

1.1 Territorio e popolazione

La città di Portland ha attualmente una superficie di 376 chilometri quadrati. L'ultimo conteggio ufficiale della popolazione risale al censimento del 2010 e risultava di 583.776 abitanti, ma da una stima effettuata nel 2019 è salita a 654.741¹. La densità attuale, quindi, è di circa 1.741 abitanti per chilometro quadrato. La popolazione della Msa (Metropolitan Statistical Area, secondo la classificazione dello U.S. Census Bureau) di Portland-Vancouver era alla stessa data di 2.478.810 abitanti, cifra che la rende la 25ma area metropolitana più popolosa negli Stati Uniti. Già da questi primi dati, dunque, si intuisce la crescita demografica che ha caratterizzato questo territorio negli ultimi anni. Questa Msa è composta da sette contee, tre delle quali compongono la Portland Metro Region: Multnomah, Washington e Clackamas, in cui si trovano 24 comuni (Fig. 1). Tali contee coprono 1.191 chilometri quadrati con una popolazione di circa 1,5 milioni di abitanti.

Portland si trova a quasi 100 chilometri dalla costa dell'Oceano Pacifico, ed è situata nella Willamette Valley. È attraversata dal fiume Willamette che rappresenta da sempre l'asse principale della città, dividendola di fatto in una parte est, più pianeggiante ed estesa, e una parte ovest più collinare e ridotta. Questa rappresenta, come vedremo, una prima importante differenza rispetto ai casi di Denver e Minneapolis: visto che una parte attorno alla città è chiusa dalle Tualatin Mountains (dette anche "west hills"), la suburbanizzazione a Portland è stata materialmente più difficile che nelle altre due città, almeno fino all'avvento della motorizzazione di massa. Questa peculiarità ha fatto sì, peraltro, che gran parte di quelle colline sia poi diventata sede di residenze di lusso, portando la parte più abbiente della popolazione a vivere relativamente vicina al centro città (Lewis, 1996: 85).

Portland, quindi, è sempre stata una città più "monocentrica" rispetto a Minneapolis e Denver. La prima, infatti, ha sempre condiviso la propria organizzazione con la "città gemella" Saint Paul, mentre la seconda ha sempre avuto diversi suburbi relativamente grandi e importanti. Fino agli anni '70, invece, l'unico suburbio popoloso di Portland era Vancouver, che però costituisce per molti aspetti un polo a parte anche se nella stessa regione metropolitana. Tra gli altri suburbi, solo Milwaukie e Beaverton avevano più di 15.000 abitanti (Lewis, 1996: 90). Fino al 1989, inoltre, Portland re-

¹ www.census.gov/programs-surveys/popest/data/tables.2019.html#8 (data di consultazione: 31 ottobre 2020).

gistrava la quota più bassa di spazi per uffici fuori dal Central Business District (Cbd) di tutte le aree metropolitane degli Stati Uniti (Lewis, 1996: 169).

Fig. 1 – Le contee della Msa di Portland-Vancouver



Fonte: <https://portlandweird.weebly.com> (data di consultazione: 30 ottobre 2020)

Il caso di Portland, quindi, sembra la combinazione tra un centro relativamente forte e suburbi relativamente deboli (Lewis, 1996: 92). La suburbanizzazione arriva anche qui comunque, per una combinazione di fattori: l'effetto di questa tendenza a livello nazionale, il problema della mobilità e dei parcheggi che continua a crescere nel centro, i costi dei terreni decisamente che sono decisamente più contenuti fuori dal centro stesso (addirittura tra 10 e 15 volte meno) (Portland Metropolitan Association, 1993: 15).

La tendenza emerge anche dai dati sulla popolazione nelle contee della Msa: quelle più periferiche (Yamhill, Columbia e Skamania), quasi disabitate fino alla metà del XX secolo, hanno visto crescere molto la loro popolazione in termini percentuali dal 1950 in poi, ma restano relativamente spopolate rispetto a quelle della Portland Metro Area (Multnomah, Clackamas e Washington), con l'importante eccezione della Clark County (Tab. 1).

Portland si trova nella Multnomah County, che ha una posizione centrale ed è da sempre quella “dominante” dal punto di vista demografico ed economico.

A sud di Multnomah troviamo la Clackamas County, a lungo caratterizzata dalla presenza di suburbi nella parte nord e da zone rurali e foreste nella parte sud: relativamente spopolata fino al 1950, ha poi visto crescere notevolmente la propria popolazione fino a superare i 400.000 abitanti. Milwaukie è la città più grande della contea (ma, come già detto, è molto più piccola di Portland: contava 21.014 abitanti nel 2018). Altri centri di rilievo sono il suburbio Happy Valley e Oregon City, una città relativamente antica e relativamente povera lungo il fiume Willamette. In questa contea ci sono anche due dei suburbi più esclusivi della regione: Lake Oswego e West Linn.

La Washington County è invece ad ovest di Portland ed è stata prevalentemente agricola fino ad alcuni decenni fa. Ha poi visto un processo di suburbanizzazione ancora più forte di quello nella Clackamas County, un processo che ha portato alla crescita di centri come Tigard, Tualatin e Beaverton. La contea ha visto anche il progressivo insediamento di diverse attività industriali, in particolare legate all’alta tecnologia (Abbott, 1983: 79).

Tab. 1 – Principali contee Msa di Portland-Vancouver, popolazione 1950-2019

Contea	1950	2000	2019	%1950-2000	% 2000-2019
Washington	61.269	445.342	601.592	+726,9%	+35,1%
Yamhill	33.484	84.992	107.100	+253,9%	+26,0%
Columbia	22.967	43.560	52.354	+89,7%	+20,2%
Clackamas	86.716	338.391	418.187	+390,2%	+23,6%
Multnomah	471.537	660.486	812.855	+40,1%	+23,1%
Skamania	4.788	9.872	12.083	+206,2%	+22,4%
Clark	85.307	346.238	488.241	+405,9%	+41,0%
Totale	765.528	1.928.881	2.492.412	+252,0%	+29,2%

Fonte: rielaborazione su dati U.S. Census Bureau²

La grande maggioranza della popolazione attuale di Portland risiede nella parte est della città, con degli insediamenti che richiamano per certi aspetti il modello a cerchi concentrici di Burgess: man mano che ci si allontana dal fiume Willamette, infatti, troviamo quartieri residenziali via via più ricchi (Lewis, 1996: 237-239).

Dall’osservazione diretta ho potuto vedere come l’unità abitativa dominante in quest’area sia quella delle case unifamiliari: le eccezioni si trovano

² www.census.gov/quickfacts/fact/table/US/PST045219 (data di consultazione: 10 novembre 2020).

appunto nei pressi del fiume Willamette, ed in particolare sono una zona industriale che costeggia il fiume nella parte sud ed il Lloyd District, una zona commerciale situata nella parte nord.

Se ad est la città è quindi prevalentemente residenziale, ad ovest si concentrano le attività amministrative e quelle degli affari: si trova infatti non solo il Central Business District ma anche tutti i principali edifici pubblici nonché il campus della Portland State University (Psu). Anche nella parte ovest, tuttavia, ci sono alcuni quartieri densamente popolati ed in via di riqualificazione dopo decenni di deindustrializzazione e degrado.

Durante l'osservazione diretta mi sono concentrato su quello che è probabilmente l'esempio più evidente di questa rigenerazione: il Pearl District, situato nella parte nord della downtown (Imm. 1). La zona era caratterizzata dalla forte presenza di fabbriche, magazzini e servizi legati alle ferrovie fino a pochi decenni fa, con una presenza importante di inquinamento e di attività illegali. Il radicale cambiamento parte dalla metà degli anni '80, con la riclassificazione del terreno da *industrial use* a *mixed use* e conseguenti effetti architettonico-urbanistici e socio-culturali. È evidente in quasi tutta l'area la crescita di condomini di lusso e palazzi con molti piani, spesso caratterizzati anche da importanti elementi di bioarchitettura.

A questi edifici si accompagna una maggiore diffusione e cura delle piazze e dei parchi pubblici, nonché un recupero di aree industriali dismesse per ricavarne spazi commerciali e di servizi. La zona è diventata molto più a misura d'uomo anche dal punto di vista dei trasporti: negli ultimi decenni è stata rimosso un viadotto che sovrastava il quartiere ed è stato nettamente potenziato il trasporto pubblico locale, in particolare attraverso il passaggio della linea della Portland Streetcar. Dal punto di vista della popolazione, gran parte del Pearl District è chiaramente gentrificato: la classe operaia che lo popolava fino agli anni '70 ha lasciato via via il posto alla borghesia medio alta, a liberi professionisti, ad artisti.

Un altro evidente esempio di questo cambiamento è la zona della 23rd street, nel quartiere Uptown (Imm. 2). Era uno dei più grandi quartieri operai di Portland, afflitto peraltro da un elevato tasso di povertà. Passeggiando per le sue strade oggi si ha un'impressione molto diversa: la cosiddetta *Trendy-third* è caratterizzata da tante piccole boutique e negozi che si sottraggono alle catene e ai grandi marchi, che vendono vestiti e altri prodotti "alternativi", nonché ma molti bar e ristoranti. A questo si affianca una crescita di popolazione giovanile e una forte frequentazione da parte degli studenti universitari. È diventata anche una zona molto più a misura d'uomo, con tanta gente che passeggia per i marciapiedi e si muove a piedi anziché in macchina.

Imm. 1 – Nuovo complesso residenziale a Pearl District, downtown di Portland



Fonte: www.matinrealestategroup.com (data di consultazione: 10 novembre 2020)

Imm. 2 – 23rd Street, NorthWest Portland



Fonte: www.portlandoregon.gov/civic/48479 (data di consultazione: 15 luglio 2021)

Dal punto di vista della popolazione, Carl Abbott (1987: 48-49) sottolinea come Portland condivida molti aspetti con Denver, almeno fino alla fine degli anni '80. Entrambe hanno un livello di istruzione medio relativamente elevato ed una quota di lavori manageriali e di liberi professionisti superiore alla media delle metropoli statunitensi. Entrambe hanno una quota relativamente bassa di persone che vivono sotto la soglia di povertà. Entrambe, inoltre, hanno una quota relativamente bassa di minoranze; in altre parole, sono piuttosto omogenee dal punto di vista etnico.

L'elevato livello di istruzione caratterizza Portland ancora oggi. Sempre secondo le stime dello U.S. Census Bureau del 2019, il 50,4% della popolazione della città con più di 25 anni è in possesso di un titolo di laurea, un dato che diventa ancora più significativo se lo confrontiamo con quello nazionale: 31,5%.

Sugli altri aspetti, invece, ci sono stati alcuni cambiamenti negli ultimi decenni. Il tasso di povertà è salito, come vedremo meglio nel paragrafo successivo. Riguardo invece alla composizione etnica della popolazione, se è vero che Portland resta forse la "grande città più bianca degli Stati Uniti", il peso delle minoranze è cresciuto negli ultimi decenni.

Secondo le stime elaborate dallo U.S. Census Bureau nel 2019, Portland ha tuttora un tasso di popolazione che si dichiara "White" nettamente più alto di Denver e Minneapolis: il 70,5% del totale, mentre nella città del Colorado è il 54,9%, e in quella del Minnesota il 59,5% (il dato nazionale è del 60,9%). È comunque un dato in calo nel tempo: al censimento del 1970 la popolazione bianca toccava il 90,7%.³

Riguardo agli Hispanics o Latinos, a Portland sono circa il 9,6% della popolazione, dato analogo a Minneapolis (9,6%) e molto più basso di quello di Denver (29,3%), nonché più basso del dato nazionale (18,5%); d'altra parte, è decisamente più alto rispetto al censimento del 1970 (allora la quota di ispanici era l'1,7%).

Riguardo alla popolazione afroamericana, Portland ha la quota più bassa tra le città considerate: è il 5,8% che si dichiara African American, mentre a Denver è il 9,8% e a Minneapolis il 19,4% (a livello nazionale è invece il 13,4%). Si tratta peraltro di un dato stabile nel tempo: al censimento del 1970 erano infatti il 5,6%.

Riguardo gli asiatici, Portland ha invece la quota più alta tra le città considerate: 8,1% rispetto al 4,1% di Denver, al 6,1% di Minneapolis ed al 5,9% nazionale, quota peraltro cresciuta molto rispetto al 1970 (1,7%).

³ www.theatlantic.com/business/archive/2016/07/racist-history-portland/492035/ (data di consultazione: 8 gennaio 2021).

Il 5,6% dichiara poi di due o più razze, rispetto al 3,3% di Denver ed al 4,4% di Minneapolis (2,8% il dato nazionale). L'1,4% si dichiara infine nativo americano o hawaiano: è un dato molto basso come Denver, a Minneapolis e a livello nazionale (rispettivamente 1,9%, 1,5% e 1,5%).⁴

Un altro aspetto interessante di Portland è l'orientamento politico-elettorale della sua popolazione, che è nettamente a favore del Partito Democratico. Un esempio evidente lo troviamo nelle preferenze attribuite ai candidati delle ultime elezioni presidenziali: dal 1988 in poi l'elettorato dell'Oregon si è sempre espresso in favore di quello del Partito Democratico, con una maggioranza che a Portland è stata particolarmente netta. Nelle elezioni del 2008, ad esempio, il candidato democratico Barack Obama ottiene 245.564 voti contro i 50.614 del repubblicano John McCain⁵. In quelle del 2012, Obama vince ancora nettamente a Portland: 256.925 voti contro i 70.958 del rivale repubblicano Mitt Romney⁶. Nelle elezioni del 2016, la candidata democratica Hillary Clinton ottiene 292.561 voti nella Multnomah County (quella di Portland appunto); si è trattato del 73,6% dei votanti, ben superiore ai 67.904 del rivale Donald Trump (il 17,03% dei votanti).⁷ Risultano analogo nelle elezioni del novembre 2020: nella Multnomah County, quella di Portland, il candidato democratico Biden ha preso il 365.787 voti (il 79,3%) mentre Trump ha preso 82.410 voti (il 17,9%)⁸.

L'orientamento della città emerge chiaramente anche se guardiamo i sindaci eletti nel Dopoguerra: dal 1957 sono sempre stati esponenti del Partito Democratico, con le sole parentesi del repubblicano Connie McCready (1979-1980) e dell'indipendente Bud Clark (1985-1992).⁹

Riguardo invece al governatore statale dell'Oregon, la situazione nel Dopoguerra è più articolata: in mano repubblicana fino al 1957, ha visto poi un'alternanza per alcuni decenni. Dal 1987 ad oggi, comunque, anche il governo statale è sempre stato in mano democratica.¹⁰

⁴ www.census.gov/quickfacts/fact/table/US,portlandcityoregon,denvercitycolorado,minneapoliscityminnesota,multnomahcountyoregon/PST045219 (data di consultazione: 8 gennaio 2021).

⁵ https://en.wikipedia.org/wiki/2008_United_States_presidential_election_in_Oregon (data di consultazione: 2 gennaio 2020).

⁶ https://en.wikipedia.org/wiki/2012_United_States_presidential_election_in_Oregon (data di consultazione: 2 novembre 2020).

⁷ https://en.wikipedia.org/wiki/2016_United_States_presidential_election_in_Oregon (data di consultazione: 28 aprile 2020).

⁸ <https://gov.oregonlive.com/election/2020/general/president/> (data di consultazione: 10 gennaio 2020).

⁹ https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_mayors_of_Portland,_Oregon (data di consultazione: 10 dicembre 2020).

¹⁰ https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_governors_of_Oregon (data di consultazione: 10 dicembre 2020).

1.2 Aspetti storici ed economici

Portland è stata fondata intorno alla metà del XIX secolo. Come è avvenuto anche per Denver e per Minneapolis, la sua crescita nei primi decenni è molto legata alla disponibilità di alcune materie prime nella regione, che permette la nascita di un'economia legata all'estrazione e alla lavorazione; nel caso di Portland questa risorsa è rappresentata soprattutto dal legname (Abbott, 1983). Nello sviluppo di quest'industria, peraltro, Milwaukie e Oregon City insidiano la supremazia di Portland grazie ai loro porti fluviali. Già alla fine del XIX secolo, però, quest'ultima emerge come l'indiscusso capoluogo economico della zona, vincendo la concorrenza grazie in particolare alla creazione di migliori infrastrutture stradali (Lewis, 1996: 236).

D'altra parte, nei primi decenni del XX secolo la città vede crescere attorno al porto una "fiorente" economia sommersa e criminale: proliferano i casinò, i bordelli, il contrabbando e il gioco d'azzardo, costituendo una combinazione che, assieme al forte inquinamento dell'area, la rendono una delle città portuali più pericolose e meno ospitali (John, 2012: 16).

La cattiva reputazione di Portland dura oltre mezzo secolo. Qualcosa cambia a partire dagli anni '60, quando la subcultura hippy comincia a radicarsi in città. Pur con tante contraddizioni, questa porta un orientamento "progressista" che si rafforza tra gli anni '70 ed i primi anni '80, favorendo peraltro un boom economico. La zona, quindi, diviene sempre più attraente sia per investire capitali sia per andarci a vivere. La crescita si struttura non tanto attorno alla tradizionale industria del legname quanto alla ben più promettente alta tecnologia, che ancora oggi costituisce il settore più prezioso per l'economia dell'area tra Portland e Seattle (non a caso la zona viene soprannominata "Silicon Forest").

Questo clima sociale e culturale si combina con una serie di fattori favorevoli come l'ampia disponibilità di terreni a buon mercato, la presenza di manodopera qualificata, una strategica vicinanza alla dinamica California ed alla costa dell'Oceano Pacifico (peraltro facilitata dal collegamento tramite i fiumi Willamette e Columbia), un clima tutto sommato clemente malgrado la piovosità che lo caratterizza; tutto questo «is clearly an extremely powerful locational incentive to businessmen who put a high premium on the quality of life» (Lewis, 1996: 83).

La crescita di Portland non si vede solo dall'aspetto demografico di cui ho già detto ma anche dal prodotto interno lordo: nella Portland Metro Area cresce di circa il 50% dal 2000 al 2011, più di ogni altra città statunitense. La tendenza continua negli anni successivi e, pur con lieve calo nell'ultimo periodo, il reddito pro-capite resta ancora molto elevato, nella Multnomah

County (39.245 dollari all'anno tra il 2015 e il 2019) se ancor più nel comune di Portland (41.310 dollari, decisamente più alto della media nazionale che è 34.103 dollari). Dietro questa ricchezza, però, si nascondono anche squilibri e disuguaglianze: il tasso di povertà nel 2019, ad esempio, è del 13,7%, quindi più alto rispetto al 10,5% nazionale¹¹.

Ulteriori dati interessanti, visto anche il tema del consumo di suolo, sono quelli relativi al titolo di godimento ed alle spese per l'abitazione. La quota di abitanti che vivono in case di proprietà a Portland è il 53,4%, decisamente inferiore al 63,8% nazionale. A ciò si accompagna un canone di affitto mediano lordo che invece ben più alto della media nazionale: 1.248 dollari vs 1.062 dollari.¹² Entrambi questi dati, quindi, suggeriscono un rischio di disagio relativamente alto nell'accesso alla casa.

2. Sostenibilità urbana a Portland: un “esperimento avanzato”

2.1 *Le tante eccellenze*

Come detto nell'introduzione, Portland è per molti aspetti all'avanguardia per la sostenibilità urbana negli Stati Uniti, con una coscienza ecologica e politiche ambientali particolarmente avanzate (Borrelli, 2015). Questa reputazione era probabilmente ancora più alta nella prima decade degli anni 2000, quando trova anche diverse conferme “formali”, cioè da parte di diverse istituzioni che si occupano di sostenibilità. La rivista *Popular Science*, ad esempio, attribuisce a Portland il titolo di città più verde degli Stati Uniti nel 2008,¹³ mentre *Grist* la classifica addirittura come seconda al mondo nel 2007.¹⁴ Negli ultimi dieci anni la città non primeggia più come prima, probabilmente più per l'aumento di “concorrenza” che per un calo delle politiche in questo ambito; Portland resta comunque nella top ten in molte classifiche di sostenibilità. Secondo il *WalletHub*, ad esempio, è ancora la nona città più verde degli Stati Uniti, con una qualità particolarmente elevata negli ambiti Transportation (quarta) ed in quello Lifestyle and Policy (settima). Un altro indicatore interessante lo troviamo nei 17 Sustain-

¹¹ www.census.gov/quickfacts/fact/table/US.portlandcityoregon,denvercitycolorado,minneapoliscityminnesota,multnomahcountyoregon/PST045219 (data di consultazione: 8 gennaio 2021).

¹² www.census.gov/quickfacts/fact/table/US.portlandcityoregon,denvercitycolorado,minneapoliscityminnesota/PST045219 (data di consultazione: 8 gennaio 2021).

¹³ www.popsi.com/environment/article/2008-02/americas-50-greenest-cities (data di consultazione: 3 novembre 2020).

¹⁴ <http://grist.org/article/cities3/> (data di consultazione: 3 novembre 2020).

nable Development Goals individuati dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite: l'area tra Portland, Vancouver e Hillsboro risulta decima negli Stati Uniti per il raggiungimento di questi obiettivi ma sale al quinto posto riguardo l'obiettivo *affordable and clean energy* (Prakash et al., 2015: 10-11).

Un ambito particolarmente virtuoso di Portland, che la accomuna a Minneapolis e la differenzia da Denver, è l'elevata pedonalità: risulta nona tra le città più "camminabili" degli Stati Uniti secondo un insieme di studi basati sullo *Smart Growth America's Foot Traffic Ahead* e sulla classifica annuale *Walk Score* redatta da Redfin.¹⁵

La capitale dell'Oregon, peraltro, non è solo "camminabile" ma anche "ciclabile": risulta infatti terza nella classifica del *Bicycling Magazine* ed ha ottenuto la categoria Platinum dalla League of American Bicyclists. L'importanza della bicicletta emerge anche dai dati sul pendolarismo raccolti durante il censimento nazionale del 2010: il 7,2% degli abitanti di Portland dichiara infatti di andare al lavoro in bicicletta. Può sembrare poco ma in realtà è molto anche rispetto a città con un'alta reputazione di "ciclabilità" come San Francisco (4,6% degli abitanti che dichiara di andare al lavoro in bicicletta) o Seattle (3,7%); l'unica negli Stati Uniti che fa meglio è Boulder in Colorado, che però è molto più piccola di Portland (circa un sesto).¹⁶ Se poi guardiamo i dati dello U.S. Census Bureau nel 2019, Portland risulta avere un 25,9% di popolazione che usa quotidianamente mezzi alternativi all'auto per andare al lavoro: 12,9% il trasporto pubblico, 5,8% a piedi, 7,2% altri mezzi tra cui la bicicletta. Rimane sicuramente un buon dato rispetto alla media nazionale (9,5%), ma rimane anche una quota elevatissima di persone che usano l'auto: il 65,6% del totale, con un 57,3% che peraltro la usa come unico passeggero e solo un 8,3% che la usa in condivisione con altri.¹⁷

Un altro elemento di vanto di Portland sono i parchi pubblici: occupano circa 5.870 ettari, pari al 18% del totale della superficie cittadina. Secondo un rapporto dell'associazione *Trust for Public Land*, è la quinta città degli Stati Uniti in questo settore, con un indice ParkScore pari a 77,5.¹⁸

Tra gli spazi verdi c'è peraltro Forest Park, peraltro, il più grande parco pubblico all'interno di una città statunitense con un'estensione di 28,3 chi-

¹⁵ www.thrillist.com/travel/nation/most-walkable-cities-in-us-pedestrian-friendly (data di consultazione: 8 novembre 2020).

¹⁶ www.thrillist.com/travel/nation/most-bike-friendly-cities-in-the-us (data di consultazione: 8 novembre 2020).

¹⁷ <https://data.census.gov/cedsci/profile?g=1600000US4159000> (data di consultazione: 10 febbraio 2021).

¹⁸ <http://parkscore.tpl.org/rankings.php#sm.0000tws10id1yef4upq1donuuy80l> (data di consultazione: 10 gennaio 2021).

lometri quadrati (per dare un'idea dell'ampiezza, ricordo che un'area notoriamente molto grande come quella di Central Park a New York è circa 3,41 chilometri quadrati).

La ciclabilità e la camminabilità di Portland hanno trovato fondamentalmente “conferma” nelle mie osservazioni dirette, in particolare nella downtown ma anche nella prima periferia nonché nei 14 ponti che attraversano il fiume Willamette nel territorio cittadino. Il Tilikom Crossing, costruito da pochi anni nella parte sud della città, è forse un simbolo di questa politica: può infatti essere percorso da pedoni, ciclisti, autobus e treni, mentre è vietato il passaggio alle automobili.

Questa crescente attenzione all'ambiente ed alla rigenerazione urbana emerge con chiarezza anche nella parte più a sud di Portland: in quella zona molte vecchie abitazioni e perfino alcune barche sono state completamente riqualficate, ed entrambe le rive del Willamette sono state attrezzate con lunghi percorsi ciclopedonali, in buona parte immersi nel verde, che arrivano fino alla confinante Milwaukie (Imm. 3).

Anche qui, come in molte zone del centro, è però chiaramente visibile una stridente contraddizione: la presenza fianco a fianco di degrado e rigenerazione. In quella zona stazionano infatti centinaia di senza dimora, che hanno piantato le loro tende e allestito bivacchi spesso a fianco dei marciapiedi e di altri punti di passaggio (Imm. 4).

Imm. 3 – Case ristrutturate lungo il Willamette nella zona di South Portland



Fonte: immagine dell'Autore

Imm. 4 – Senza dimora su un marciapiede della downtown di Portland



Fonte: immagine dell'Autore

Riguardo al trasporto pubblico, i risultati ottenuti sono probabilmente meno eclatanti anche se, come già evidenziato, la città mostra un dato di utilizzo di questi trasporti per il pendolarismo quotidiano nettamente superiori alla media nazionale (12,9% della popolazione rispetto al 5,0%). Oltre a ciò, alcune classifiche nazionali premiano comunque quanto fatto nella capitale dell'Oregon: ad esempio, Portland risulta diciottesima negli Stati Uniti per *MSN*¹⁹ e undicesima per *Ecowatch*²⁰. Si tratta senza dubbio di un ambito dove la città ha ottenuto importanti progressi nel corso dei decenni, risalendo da una situazione pressoché fallimentare fino agli anni '80, con una compagnia locale degli autobus sull'orlo della bancarotta ed una rete ferroviaria molto meno capillare di quella attuale.

¹⁹ www.msn.com/en-us/money/other/the-30-us-cities-with-the-best-public-transit/ss-BBzWgyc#image=13 (data di consultazione: 10 gennaio 2020).

²⁰ www.ecowatch.com/top-25-american-cities-with-the-best-public-transit-1882184791.html (data di consultazione: 10 gennaio 2020).

Molti servizi vengono oggi gestiti e forniti direttamente dall'azienda di trasporto locale, la TriMet: una *streetcar* che serve la downtown, un sistema di treni per i quartieri intorno al centro, una ferrovia con linee per i pendolari che vivono nei sobborghi di Portland, 81 linee di autobus locali, molte delle quali collegate con il sistema ferroviario. La quota di viaggi in auto per spostarsi è calata dal 90% del totale nel 1994 all'81% nel 2011, mentre il ricorso al trasporto pubblico è salito dal 2,9 al 4,2%. Tra il 1990 ed il 2002, il numero di passeggeri del sistema ferroviario metropolitano è cresciuto del 65%, molto più della popolazione (29%) e delle miglia percorse dai veicoli privati (35%) (Rosan, 2016: 138). A Portland vediamo inoltre un investimento deciso sul vincolare l'uso di nuovo suolo ai corridoi regionali ed al loro collegamento coi luoghi di concentrazione delle attività commerciali e produttive (*job center*). Si tratta di una tendenza peraltro emersa anche a Denver, come vedremo. Il Framework 2030 del Metropolitan Council delle Twin Cities (Minneapolis e St. Paul), si focalizza invece più sul combattere la congestione del traffico che sul favorire il trasporto pubblico e un uso del suolo coerente ad esso (Orfield, 2010: 80-81).

Anche le interviste svolte sottolineano che quanto fatto a Portland è eccezionale rispetto al resto degli Stati Uniti.

Uno degli amministratori locali ricorda che Portland è stata la prima città statunitense ad avere un Sustainability Director a livello comunale. Un altro ricorda invece il recente investimento nel trasporto pubblico locale come paradigmatico del loro impegno verso la sostenibilità: nonostante viviamo nell'era dell'automobile e si parli di un Paese "a misura di automobile", la storia di Portland ha visto diversi momenti in cui istituzioni e cittadini hanno agito fianco a fianco contro la costruzione di autostrade e altre infrastrutture che avrebbero "squartato" e "contaminato" il centro e i quartieri storici.

Uno degli intervistati della University of Portland sottolinea che molte città statunitensi possono vantare politiche avanzate di sostenibilità urbana, ma sono tutte limitate ad ambiti specifici: alcune hanno investito sul potenziamento del trasporto pubblico, altre sulla riconversione degli edifici per una maggiore efficienza energetica, ecc. Portland è un'eccezione proprio per la pluralità di ambiti su cui ha investito. Se poi consideriamo il trasporto pubblico, peraltro, due intervistati (un altro della University of Portland ed una delle associazioni locali) citano proprio Minneapolis come città che ha fatto scelte importanti negli ultimi anni (anche se, come vedremo nel capitolo dedicato, in realtà fino al 2004 non aveva un sistema ferroviario locale ed ha tuttora forti resistenze in diversi suburbi al passaggio delle linee di tale sistema).

2.2 Come viene gestito il suolo a Portland: da Metro agli Ugb

È quindi chiaro che Portland si distingue in tanti ambiti della sostenibilità urbana. Tra questi, comunque, il più virtuoso sembra proprio la gestione del suolo.

Una prima conferma arriva dalle riflessioni di Myron Orfield (1996: 4) che sottolinea l'eccellenza di questa città e gli elementi che l'hanno resa possibile, dall'organizzazione delle istituzioni alle misure intraprese per tutelare il suolo e favorire una mobilità sostenibile: «The Portland metropolitan region is often held up as a national model of how to plan for growth in ways that keep communities attractive and a region livable. Our elected regional government, state land use and planning system, urban growth boundary, investment in mass transit and bicycle pedestrian systems, protection of open spaces, and environmental quality standards are all praised as innovative, visionary, and effective».

La capacità pianificatoria di Portland è stata riconosciuta anche dalla American Planning Association, che le ha dato il Planning Implementation Award nel 1990 (Lewis, 1996: 74-75).

Un'ulteriore conferma arriva da diverse delle interviste. Un membro delle istituzioni locali, ad esempio, ricorda che quella di Portland è l'unica regione metropolitana statunitense ad avere un organismo di pianificazione direttamente eletto dai cittadini (Metro) che riveste anche il ruolo di Metropolitan Planning Organization (Mpo) e tra le pochissime ad avere una misura di controllo all'uso di suolo come l'Urban Growth Boundary (Ugb). Altri due intervistati della University of Portland ricordano che quanto fatto nella città dell'Oregon è stato per molti aspetti il battistrada nelle politiche di uso del suolo.

Vediamo quindi più nel dettaglio questi elementi.

2.2.1 Il clima storico-politico

In un articolo dell'*Economist* del 1991 si segnala che i successi di Portland come gestione della crescita e dell'uso del suolo affondano le radici in un tessuto socio-culturale favorevole, un tessuto in cui l'intraprendenza economica della popolazione si combina con un'elevata coscienza civica: i primi insediamenti in questa città, infatti, sarebbero «settled by New Englanders who brought with them a cautious attitude to unbridled economic growth and a sense of high-minded civic duty» (Cfr. Lewis, 1996: 2004). Secondo Carl Abbott (1994: 210) è anche vero il contrario per certi versi: in

uno stato conservatore e moralista come l'Oregon, l'esistenza di una pianificazione dell'uso del suolo avrebbe consentito ai suoi abitanti di essere più orientati alla comunità e più "buoni", pur senza velleità rivoluzionarie.

Sono entrambe riflessioni sicuramente suggestive ma anche difficilissime da verificare. È però vero che la storia di Portland nella gestione del suolo è tra le più lunghe degli Stati Uniti. Oltre alle informazioni raccolte nella ricerca bibliografica, le interviste ai testimoni privilegiati si sono rivelate fondamentali per ricostruirne le tappe, e soprattutto per individuare alcune condizioni che l'hanno resa possibile.

Già negli anni '50 e '60 si intensifica la cooperazione regionale, seppure non ancora strettamente destinata alla tutela del suolo. Dal 1957 al 1966, ad esempio, la Metropolitan Planning Commission (Mpc) stabilisce di usare i fondi federali destinati alla casa per promuovere una pianificazione a livello regionale, portando all'emanazione dell'Housing Act nel 1954. Nel 1959, inoltre, la Oregon State Highway Commission produce il Portland-Vancouver Metropolitan Transportation Study (Pvmts) proponendosi di produrre dei piani di trasporto regionale, un obiettivo che verrà portato avanti tramite la fondazione nel 1966 della Crag, la Columbia Region Association of Governments (Rosan, 2016: 104-106).

Un salto di qualità avviene comunque negli anni '70, quando si crea un "vuoto di leadership" nelle istituzioni locali che facilita l'ingresso di nuovi amministratori, molti dei quali accomunati da idee progressiste e da una particolare sensibilità per la sostenibilità ambientale. Un intervistato della University of Portland, peraltro, sottolinea che questo cambiamento andrebbe letto nel contesto più ampio di quegli anni che, come è noto, vedono una forte crescita delle lotte per i diritti sociali e civili sia negli Stati Uniti sia in Europa. Questo "fermento" costituisce sicuramente una buona base critica per il cambiamento di Portland.

Questa svolta ha in effetti dei nomi e cognomi, nel senso che si lega ad alcune persone che hanno lavorato in quegli anni a livello locale e statale. Partendo da quest'ultimo, va ricordato Tom McCall, il governatore dell'Oregon che nel 1973, assieme ad una coalizione di agricoltori e ambientalisti propone la riforma delle leggi statali di uso del suolo. Nello stesso anno passa il Senate Bill 100, che porta alla creazione di due agenzie in Oregon per regolare il suolo stesso: la Land Conservation and Development (Lcdcl) e il Department of Land Conservation and Development (Dlcd) (Rosan, 2016: 107-108). Riguardo invece al Comune di Portland, una persona determinante è sicuramente Neil Goldschmidt, che diventa sindaco nel 1973 succedendo a Terry Schruck. Durante la sua amministrazione, a differenza di quanto avviene in gran parte delle città statunitensi dell'epoca, si

investe molto sulla promozione di una città compatta invece che favorire o comunque permettere una città diffusa: vengono varate infatti diverse misure di rivitalizzazione della downtown e dei quartieri cittadini. Goldschmidt riprende peraltro diverse idee promosse in quegli anni da Jane Jacobs (1969), in particolare l'importanza di favorire la varietà e la densità nelle città ma senza radicali riqualificazioni dello spazio costruito. In quello stesso periodo viene anche riorganizzata la pianificazione comunale, creando un nuovo Office of Planning and Development ed attivando anche un Office of Neighborhood Associations.

In questo quadro, acquista gradualmente importanza anche il tema dell'accessibilità al centro. Questo è frutto anche della constatazione di avere infrastrutture inadeguate: i parcheggi nella downtown erano assolutamente insufficienti, la compagnia locale di trasporti su autobus era sull'orlo della bancarotta, la suburbanizzazione stava avanzando e portando alla creazione di grandi centri commerciali che minacciavano il commercio nel centro città. Al tempo stesso, molti quartieri storici di Portland facevano i conti con la concentrazione di povertà e disuguaglianze nonché con la dismissione di ampie aree produttive e la necessità di riqualificarle (Abbott, 1997: 21). Viene quindi potenziato il sistema di strade che consente l'accesso alla downtown: già nei primi anni '60, questa parte della città è servita meglio dalle *highway* e dalle *interstate* rispetto a tante zone periferiche e suburbane, favorendo una crescita più "centripeta" rispetto a gran parte delle aree metropolitane statunitensi.

Dagli anni '80, poi, si entra in una nuova fase: quella degli investimenti nel trasporto pubblico o comunque alternativi all'automobile. Anche qui le istituzioni locali fanno scelte indubbiamente coraggiose e insolite per quegli anni. Approvano ad esempio la rimozione di una arteria autostradale che passa dal centro per lasciare spazio alla rigenerazione di parte del lungofiume in un parco. A questo si affiancano la cancellazione di piani di costruzione di altre strade, il trasferimento di fondi federali verso investimenti per promuovere nuove forme di trasporto pubblico, un piano per certi aspetti rivoluzionario per rendere la downtown molto più a misura di pedone e molto meno a misura di automobile, il riconoscimento formale delle associazioni di quartiere come attore nell'apparato di governance della città (Lewis, 1996: 164-165).

2.2.2 Il ruolo dello Stato dell'Oregon e quello di Metro

Sempre secondo Lewis (1996: 204-205), la risposta politica di Portland alla crescita è dettata soprattutto dall'assenza di un interesse suburbano se-

parato da quello della città centrale. A riflessioni analoghe arriva anche Rosan (2016: 75), che sottolinea come la politica dell'uso di suolo abbia qui preso forma in un contesto “a suburbanizzazione debole”, dove la contea centrale (Multnomah) ha avuto un peso ben maggiore rispetto a molti casi statunitensi, e soprattutto una maggiore capacità di guidare il processo e “imporre” regole agli altri enti locali (Rosan, 2016: 75). È sicuramente vero, inoltre, che le leggi statali dell'Oregon hanno avuto un forte impatto sui valori del suolo, sulla tutela dello spazio agricolo e forestale e, più in generale, sul tipo di crescita che è stata incentivata (Knapp, Nelson, 1992).

Se consideriamo la gestione del suolo, però, si trovano politiche avanzate anche altrove: due intervistati della University of Portland, ad esempio, citano i casi di Austin nel Texas e del Maryland, che si sono mossi rispettivamente a livello comunale e statale per tutelare il suolo. Un altro intervistato, della stessa università, sottolinea che scelte analoghe sono state fatte nello stato di Washington, confinante con l'Oregon: a suo avviso, il tentativo è stato quello di “imitarli” nella tutela del suolo forestale e di quello agricolo, ma con più ritardo e con meno efficacia. Gli intervistati, come già evidenziato, concordano tutti che nessun risultato raggiunto nelle aree urbane statunitensi sia paragonabile a Portland per incisività ed estensione.

Un altro aspetto importante, rispetto ad esempio al caso di Minneapolis, è la giurisdizione su cui gli organismi di pianificazione possono agire: le limitazioni a costruire fuori dagli Ugb, ad esempio, sono attive in tutto il territorio statale dell'Oregon e non solo nell'area metropolitana di Portland. Questa imposizione esiste peraltro già dal 1973: in quell'anno, infatti, l'Oregon emana il Land Use Planning Coordination Act²¹. Questa norma autorizza un organismo statale, il Land Conservation and Development Commission (Lcdc), a stabilire alcuni obiettivi e strumenti di pianificazione (Orfield, 2010: 78). Ogni istituzione locale e regionale deve quindi ottemperare a queste linee guida.

La partecipazione ha comunque un ruolo fondamentale in questo processo. Viene menzionata già nel *goal 1* del suddetto Land Use Planning and Coordination Act, e perseguita attraverso varie fasi: provvedere ad un ampio coinvolgimento della cittadinanza, assicurare una comunicazione bidirezionale tra questa e gli amministratori locali, offrire opportunità di coinvolgimento in tutte le fasi del processo di pianificazione, assicurarsi che le informazioni tecniche siano sempre comprensibili, assicurarsi che i cittadini

²¹ Parte di queste informazioni è stata raccolta anche attraverso la partecipazione al seminario *A Brief History of Oregon's Land Use Program*, tenuto all'Institute for Sustainable Solutions della Portland State University nel febbraio 2017.

abbiano risposte alle loro richieste dai decisori politici, assicurare un adeguato finanziamento ai programmi di coinvolgimento della cittadinanza.

Portland adotta quindi un piano di gestione del suolo molto coerente ed integrato con l'Oregon Statewide Land Use Planning (Lsu), creando un sistema guardato da molti come un modello di eccellenza (Seltzer, 2014). Per prima cosa, questa politica dà la priorità al mantenimento di una downtown forte, l'alimentazione di una vitalità culturale nella città, la promozione di forme di coesione sociale, il sostegno ad imprese di servizi competitive a livello nazionale. Accanto a queste scelte c'è un secondo grande obiettivo: la rinascita del *neighborhood planning*, rivalutando quindi la dimensione di quartiere, la progettazione su piccola scala e la diffusione del *mixed use* del suolo (Calthorpe, 1993; Langdon, 1994). Un terzo obiettivo è rafforzare la compattezza della regione metropolitana e non solo della parte centrale, obiettivo la cui importanza viene sostenuta fin dal famoso rapporto *The Costs of Sprawl* (Rerc, 1974). Tale densità, unita ad un numero più basso possibile di suburbi e città satellite, è determinante nel tutelare gli spazi verdi e quelli per l'agricoltura, riducendo le emissioni e contribuendo a rendere le infrastrutture più efficienti e meno usurate (Frank, 1989).

Un altro elemento virtuoso di Portland, rispetto a Minneapolis e Denver, è un più strutturato sistema giudiziario statale per gestire le dispute legate all'uso del suolo. L'Oregon prevede anche un tribunale speciale ad hoc: la Land Use Board of Appeals (Luba) a cui possono rivolgersi sia le istituzioni sia gli attori privati.

Se questo è il ruolo statale, non sembra “da meno” quello regionale.

Venendo quindi a Metro, si tratta di un'agenzia governativa di pianificazione e fornitura di servizi che ha giurisdizione sulle contee di Multnomah, Washington e Clackamas, cioè sulla Portland Metro Area. Creata tramite un referendum nel 1978, si è dotata di una *home rule charter* nel 1992. Come già messo in evidenza, si tratta dell'unico organismo regionale degli Stati Uniti ad avere sia un consiglio legislativo sia un direttore esecutivo eletti direttamente dai cittadini. Nelle interviste svolte, due amministratori locali hanno sottolineato ancora una volta il ruolo dello dell'Oregon Department of Land Conservation and Development (LCDC) nel favorire questo processo mentre sembra relativamente assente, sembra secondo loro, la City of Portland.

L'autorità legislativa e fiscale di Metro è unica nella gestione della crescita in un'area metropolitana statunitense, con una serie di punti che ne garantiscono l'efficacia. È peraltro responsabile di assicurare che ci sia un'offerta di terra per sostenere la crescita abitativa e industriale nei successivi vent'anni (Rosan, 2016: 109-110).

Le azioni di Metro avvengono in coerenza ai contenuti del *2040 Growth Concept*: adottato nel 1995, il documento di pianificazione prende in considerazione le proiezioni di crescita e le priorità dell'area metropolitana di Portland per i successivi cinquant'anni²². Questo funziona in modo molto simile tanti altri strumenti approvati in giro per gli Stati Uniti, dall'*Envision Utah* al *Chicago 2020* al *Boston MetroFuture*. Ciò che sembra unico, però, è non solo e non tanto l'ampio arco temporale preso in considerazione, ma il potere assegnato a Metro nell'implementarlo (Rosan, 2016: 122). Ad esempio, gli amministratori locali sono coinvolti nel processo di policy-making attraverso quattro comitati: il Jpact (Joint Policy Advisory Committee on Transportation), il Tpac (Transportation Policy Alternatives Committee), il Mpac (Metro Policy Advisory Committee) ed il Mtac (Metropolitan Technical Advisory Committee) (Rosan, 2016: 117-118).

Va poi segnalato che Metro è molto attiva anche nella politica dei trasporti, aspetto evidentemente fondamentale nella gestione dell'uso del suolo. Alla fine degli anni '80, crea il Regional Land Information System (Rlis), un sistema Gis accessibile pubblicamente. Vengono poi promossi studi sulle possibili alternative all'automobile, successivamente implementate in alcune realtà locali attraverso dei Community Development and Planning Grant. Viene quindi stabilito nel 1998 il programma Tod (Transit-Oriented Development), che aiuta molte comunità locali a sviluppare il proprio sistema di trasporto pubblico nonché uno sviluppo edilizio più compatto. Tra il 1998 e il 2015, 31 di questi programmi portano alla costruzione di 3.296 unità residenziali, oltre 37.000 metri quadrati di spazi commerciali, circa 194 ettari protetti dallo sviluppo di abitazioni unifamiliari. Un risultato sicuramente importante, anche se va detto gran parte è stato ottenuto nei centri urbani, dove queste ambizioni sono più facili da implementare; molto meno è stato fatto nei suburbi.

2.2.3 Gli Ugb – Urban Growth Boundaries

L'introduzione degli Ugb è tra le maggiori peculiarità del caso di Portland, nonché uno dei modi più efficaci di gestire una crescita urbana incontrollata e l'erosione della città a scapito del terreno agricolo e rurale (James et al., 2013).

Gli Ugb vengono ufficialmente adottati nel 1978. La logica di questa misura è che si possa costruire solo dentro i confini stabiliti dalla città e che

²² www.oregonmetro.gov/2040-growth-concept (data di consultazione: 20 ottobre 2020).

quello che c'è fuori vada invece preservato come spazio naturale o come terreno per uso agricolo. In altre parole, separano le aree urbane da quelle rurali e naturali: nelle prime viene incentivato uno sviluppo ad alta densità, nelle seconde vengono imposte forti restrizioni a qualsiasi sviluppo che non sia legato all'agricoltura. Introdurre questi limiti significa anche estenderli a una serie di servizi che caratterizzano gli insediamenti umani, in particolare quelli urbani: la rete delle fognature, l'acquedotto, le comunicazioni stradali e ferroviarie, la copertura distrettuale dei vigili del fuoco, della polizia e della scuola.

Lo strumento degli Ugb nella regione di Portland prevede una riconsiderazione ed eventuale revisione dei confini ogni cinque anni. Come ricorda un intervistato delle istituzioni locali, nell'emanazione originale della legge i confini dovevano garantire al loro interno la copertura dei fabbisogni di crescita edilizia e produttiva della città stimati per i successivi vent'anni; dal 2007, però, la legge è stata rivista per diventare ancora più lungimirante, innalzando l'orizzonte temporale a cinquant'anni e garantendo contestualmente una tutela ancora più rigida dello spazio agricolo e rurale fuori dagli Ugb. L'intervistato sottolinea anche la lunghezza e la difficoltà del processo che ha portato a questo risultato: ci è voluto circa un decennio per trovare un metodo scientifico sufficientemente affidabile per valutare i bisogni della città su cui si basa l'individuazione e la eventuale revisione dei confini. Questa fatica è però compensata dalle soddisfazioni per uno strumento che sembra funzionare e che ha anche creato una buona base di consenso attorno a sé; lo dimostra, sempre secondo l'intervistato, che nel 2015 Metro ha potuto decidere addirittura di non procedere ad un ulteriore ampliamento dei confini perché il terreno a disposizione risultava sufficiente per coprire anche le stime di crescita dei successivi cinque anni (vedi anche Rosan, 2016: 137).

Metro favorisce l'adempimento agli Ugb anche attraverso la fornitura di consulenze alle comunità locali per la gestione del processo di pianificazione. A questo si affianca un ruolo "educativo", che consiste nel dare presentazioni ai *neighborhood group* sulla storia della legge di uso del suolo e nel rispondere a domande sul 2040 Growth Concept and Regional Framework Plan promosso dalla stessa organizzazione (Rosan, 2016: 112-113).

Assieme a Metro, un altro attore determinante in questo processo è la Portland Development Commission (Pdc). Si tratta di un'agenzia semi-pubblica introdotta attraverso il voto dei cittadini nel 1958 che elabora programmi di sviluppo edilizio ed economico in collaborazione con le istituzioni locali: un lavoro "dietro le quinte" ma in realtà preziosissimo. La presenza della Pdc si è rivelata una combinazione vincente con gli Ugb: accan-

to alla tutela del territorio prevista da questi confini, infatti, la Pdc ha contribuito a creare delle zone di sviluppo economico favorendo la rigenerazione di un'ampia parte della downtown, la costruzione di numerosi edifici di media ed alta metratura e, più in generale, un deciso incremento della densità abitativa ed economica della città. Dal 1971 al 2014, infatti, la popolazione dell'area di Portland è cresciuta del 61% mentre gli Ugb si sono espansi solo del 14% (Rosan, 2016: 136).

Riprendendo ancora Knapp e Nelson (1992: 36), comunque, la differenza strutturale tra la pianificazione dell'uso del suolo in Oregon e quella in altri stati sta non solo negli organismi presenti e nei loro poteri, ma anche nell'abilità di alcuni portatori di interessi locali di partecipare al processo di decision-making. Tra questi si segnala l'organizzazione non governativa *1,000 Friends of Oregon*, fondata da un gruppo di attivisti legati soprattutto all'ambito legale e a quello della pianificazione territoriale. Promosso inizialmente dall'ex governatore Tom McCall, ha iniziato con due persone di staff e molti volontari, facendo da "cane da guardia" a rapporti e proposte di legge emanati sotto le disposizioni dello stato e dell'Lcdc (Land Conservation and Development Commission). Già nel 1992 era cresciuta ad uno staff di 20 persone, un budget annuale di 2 milioni di dollari ed una reputazione nazionale nelle organizzazioni di attivisti nel *growth management* (Lewis, 1996: 113); si tratta di una crescita che è continuata nel tempo e che è dura tuttora.²³

Il contributo di *1,000 Friends of Oregon* è importante sia per ciò che è stato fatto all'interno degli UGB sia per ciò che è stato fatto all'esterno. Nell'intervista con uno dei membri dell'associazione, ci siamo concentrati sul loro ruolo nell'implementazione della Measure 37 e della Measure 49 nella legislazione locale.

La Measure 37, introdotta nel 2004, era una potente arma nelle mani dei proprietari di terreni: permetteva infatti a coloro che avevano avuto dei valori delle proprietà toccate da norme di zonizzazione, dovute a ragioni di tutela ambientale o di disciplina nell'uso dei suoli, di chiedere un risarcimento alla autorità locali o statali. Si trattava evidentemente di una misura a favore dell'interesse privato ed a sfavore di quello pubblico, nonché un "attentato" alla capacità di Metro di mantenere gli Ugb e favorire una crescita più densa e compatta (Rosan, 2016: 102). L'intervistata ricorda che *1,000 Friends of Oregon* ha condotto una vasta campagna per sostenere l'abolizione di questa misura, promuovendo sondaggi, consultazioni popolari e la creazione di gruppi di comunità per mostrarne l'iniquità e

²³ <https://friends.org/> (data di consultazione: 25 ottobre 2020).

l'insostenibilità. La loro attività si è quindi rivelata fondamentale nel portare all'approvazione della Measure 49 nel 2007, che ha virtualmente cancellato la Measure 37 attraverso l'eliminazione di quasi tutte le disposizioni che permettevano una rivalse dell'uso che aveva un terreno prima delle regolazioni così come di tutte le disposizioni di compenso e risarcimento.

3. Il lato oscuro dell'eccellenza: alcune criticità nella lotta allo sprawl

Il percorso verso una città più compatta è sicuramente pieno di ostacoli e imprevisti. Anche in casi come Portland, che ha indubbiamente molti aspetti virtuosi, possono sorgere effetti indesiderati che rischiano di minare l'impatto delle misure intraprese, o di lasciare comunque delle questioni irrisolte soprattutto in termini di equità sociale.

Questo paragrafo è dedicato proprio a tali aspetti e, come nei casi di Denver e Minneapolis, si è rivelato la parte più difficile da studiare attraverso la ricerca bibliografica ed i dati ufficiali. Gran parte delle informazioni e delle riflessioni che riporterò, quindi, si baseranno sulla mia osservazione diretta e sulle interviste svolte. Riguardo a queste ultime, comunque, sottolineo subito che le riflessioni degli intervistati sui problemi di Portland negli ultimi anni in parte riprendono ed in parte si differenziano dai tre emersi dal dibattito scientifico: partecipazione, abitazione, equità sociale.

3.1 Partecipazione al processo

Partiamo dallo strumento più innovativo proposto a Portland: gli Ugb. L'idea che c'è dietro, come abbiamo visto, è assolutamente virtuosa: concentrare il consumo di suolo nelle aree urbane ed evitando dispersioni dannose dal punto di vista ambientale, economico e sociale. Se l'accordo sull'obiettivo è unanime, sugli Ugb nascono tuttavia contenziosi tra gli attori coinvolti nel processo. Uno dei più frequenti è attorno alla periodica espansione dei confini: in certi casi, infatti, alcuni enti locali hanno chiesto un'espansione e Metro ha detto no, creando immaginabili problemi e la necessità di mediare. A volte, invece, si è reso necessario incorporare vaste aree non edificate per assicurare gli anni di copertura di terreno per lo sviluppo previsto nell'area: Damascus/Boring, con oltre 4.850 ettari aggiunti agli Ugb nel 2002, è sicuramente il più importante ed il più controverso di questi casi (Rosan, 2016: 129-131).

Riguardo alla partecipazione al processo di pianificazione del territorio, abbiamo già detto che il caso di Portland è tra i più virtuosi degli Stati Uniti; questo non ha però impedito agli intervistati di evidenziare un paio di criticità importanti. Un intervistato dell'università ricorda ad esempio una "sfida demografica", rappresentata dal recente cambiamento nella composizione della popolazione locale. Se Portland resta a netta maggioranza bianca, il numero di asiatici e ispanici è cresciuto sensibilmente in pochi anni; il loro coinvolgimento nel dibattito locale, come quello di molti nuovi arrivati, resta problematico. Anche uno degli architetti/pianificatori concorda con questa riflessione ma sembra un po' più ottimista; ricorda infatti alcuni sforzi fatti per risolvere il problema, in particolare dai sindaci della città a partire dai primi anni 2000 (Tom Potter, Sam Adams, Charlie Hales).

3.2 Il problema della casa: tra l'aumento dei costi e quello dei senza dimora

Oltre questi problemi, già tutt'altro che trascurabili, ne sorge un altro che tocca il cuore dell'obiettivo degli Ugb: questi confini promuovono effettivamente una città più compatta, una maggiore densità di abitazioni, servizi e attività produttive? Essendo misure vincolanti sembrerebbe scontato di sì, ma i dati disponibili mostrano un quadro molto complicato, anche perché si concorda sulla grande difficoltà di "scorporare" il peso di questo fattore rispetto ad altri (Orfield, 2006: 119-120).

Sicuramente le misure intraprese hanno avuto un effetto sul consumo di suolo: gran parte delle nuove costruzioni, infatti, sono su lotti e con metrature più piccole rispetto a prima. Anche qui, purtroppo, non sono riuscito a trovare dati recentissimi, ma già dal 1996 al 2002 gran parte delle nuove unità abitative era su lotti di meno di 465 metri quadrati: dal 14% delle 7.193 nuove costruzioni nel 1996 al 51% delle 3.178 nel 2002. Parallelamente, le costruzioni tra i 465 e i 700 metri quadrati calano dal 44% al 30% delle nuove costruzioni, e quelle di più di 700 metri quadrati dal 42% al 19%. Qualche anno dopo abbiamo una "controprova" di questa tendenza: secondo un rapporto del 2010, la densità all'interno degli Ugb è cresciuta da 5,5 unità abitative per acro nel 1995 a 10,7 nel 2006. Nello stesso periodo, inoltre, la metratura media è scesa da 625 a 400 metri quadrati (Rosan, 2016: 137-138).

La questione abitativa, però, è nettamente la più ricordata dagli intervistati. Viene sottolineato soprattutto il problema dell'*affordability* degli alloggi, ovvero «la possibilità di ottenere un certo standard abitativo a un prezzo o a un canone che non costituisce, a giudizio di terzi, un peso irra-

gionevole rispetto al reddito familiare» (Fondazione Michelucci, 2014: 39). Uno tra gli architetti e pianificatori lo considera esplicitamente il principale problema della città: secondo lui, Portland sta diventando come Seattle o San Francisco, relativamente compatta ma estremamente cara. Un residente, peraltro, sottolinea come i costi immobiliari siano un problema non solo per gli alloggi ma anche per le attività lavorative; lui lavora al Pearl District dove i prezzi di affitto sono sui 1500-1600\$ al mese per un ufficio di 50 metri quadri! La conseguenza è che sempre più persone non possono permettersi di vivere o di gestire attività in città.

Sull'eventuale rapporto tra Ugb e costi immobiliari non ho purtroppo trovato contributi recenti. Ricordo comunque il lavoro di Robert Liberty (2003), che cita alcuni dati della National Association of Homebuilders secondo cui Portland, nonostante fosse tra le città più care degli Stati Uniti, aveva un prezzo delle abitazioni simile ed un migliore rapporto tra questo ed il reddito mediano familiare. A conclusioni analoghe arriva Michael Lewyn (2002), confrontando i prezzi di Portland con quelli di altre grandi città della parte ovest del Paese. Justin Phillips ed Eban Goodstein (2000) ritengono poi che l'impatto degli Ugb sia relativamente limitato nel rialzo che c'è effettivamente stato sui costi delle abitazioni. Anthony Downs (2002) sottolinea inoltre che questa crescita è comunque rallentata dalla seconda metà degli anni '90. Secondo un'analisi della letteratura in materia, infine, Arthur Nelson et al. (2002) sostengono che sui prezzi delle abitazioni influisca più la domanda di mercato che non le restrizioni imposte sull'uso del suolo.

Due degli intervistati, però, danno un giudizio più critico sulla relazione tra Ugb e costi delle case: uno della University of Portland ed uno dell'amministrazione locale ritengono che la misura abbia alimentato i costi immobiliari, cosicché molte persone sono state escluse dall'opportunità di vivere nel centro città. Sottolineano peraltro una conseguenza imprevista di questa tendenza: il basso numero di residenti in questa zona significa anche un calo di controllo sociale del territorio e, con il tempo, una possibile diminuzione di investimenti nella rigenerazione. Fino da metà degli anni '90, inoltre, è cresciuta la consapevolezza che una maggiore densità urbana possa portare anche all'erosione degli spazi aperti e dei terreni disponibili all'interno degli Ugb, provocando quindi problemi ambientali e sociali tutt'altro che trascurabili. Riguardo a questi ultimi, infatti, la costruzione di migliaia di nuove unità abitative può portare molti residenti al timore di uno sviluppo edilizio soffocante (Abbott, 1997: 33-34).

I critici, inoltre, sottolineano che spesso gli Ugb creano involontariamente degli effetti negativi sui costi delle case e provocano forme di sprawl

in altre parti della regione al di fuori di quei confini. Secondo tali critici, circa 80.000 case unifamiliari sarebbero diventate “unaffordable” a Portland in seguito all’introduzione di queste misure. Tra il 1993 ed il 2008, in effetti, il prezzo mediano delle case unifamiliari nella regione di Portland-Vancouver è cresciuto del 160% e, gli affitti sono cresciuti del 64% tra il 2006 ed il 2015, mentre il reddito mediano è cresciuto solo del 39%. Questi dati hanno portato l’Affordable Housing Technical Advisory Committee (Htac) a stimare un bisogno di 90.479 unità abitative per quelle famiglie che non raggiungono il 50% del reddito mediano (Rosan, 2016: 140).

Altri critici sottolineano poi che la tanto ricercata densità non viene in effetti garantita da queste misure, o almeno non ai livelli delle aspettative: le attuali densità all’interno degli Ugb, ad esempio, sono tra i due terzi ed un quarto al di sotto dei livelli permessi dai piani locali (Rosan, 2016: 101).

Un altro problema legato alla casa, sicuramente più estremo e forse ancora più grande per Portland, è quello dei senza dimora. Anche se sembrano mancare studi sistematici sulla questione, esso emerge chiaramente da alcuni dati nonché dall’attenzione suscitata nel dibattito pubblico: a gennaio del 2015 la Multnomah County, che include gran parte della città e tutto il centro, aveva 3.801 homeless. Di queste, secondo il conto che viene fatto dalla contea ogni due anni, circa 800 vivono in dormitori e ricoveri temporanei, circa 1.000 in alloggi provvisori, circa 1.800 sono senza una sistemazione: dormono sotto i ponti, nei parchi o sui marciapiedi.²⁴

La numerosità di questa presenza, come già accennato nel paragrafo 1 di questo capitolo, ha peraltro trovato molte conferme nell’osservazione diretta che ho svolto: in parte della downtown, nella zona di NorthWest Portland, nello Springwater Corridor, lungo alcune linee ferroviarie, nel Dignity Village, in alcune aree verdi spase nella città. In molti casi, questa presenza non solo è molto numerosa ma vive fianco a fianco con le popolazioni “normali” in zone che nel frattempo sono state riqualificate e che vengono frequentate dal resto della popolazione.

La recente emergenza Covid-19, peraltro, non ha fatto che aggravare il problema ed imporre all’amministrazione locale delle riflessioni sulle misure di emergenza da adottare, in particolare con eventuali edifici dismessi o inutilizzati da recuperare per dare accoglienza a questa popolazione.²⁵

²⁴ www.city-journal.org/html/portland%E2%80%99s-homeless-challenge-14185.html (data di consultazione: 20 gennaio 2020).

²⁵ www.portlandoregon.gov/toolkit/article/763279 (data di consultazione: 10 dicembre 2020).

3.3 Equità sociale: gli esclusi dalla sostenibilità

Un altro ambito problematico, anche se meno toccato dalla letteratura e dalle interviste, è quello dell'equità sociale, intendendo con questa espressione gli "esclusi" dalle misure delle politiche di sostenibilità, persone che cioè non hanno le risorse per goderne oppure vivono in zone ancora toccate marginalmente da queste politiche.

Nell'ambito del trasporto pubblico sono stati fatti diversi studi sul problema. La Federal Transit Administration, ad esempio, rileva che circa il 40% degli abitanti di Portland vive fuori delle aree più accessibili (Fta, 2013). Alcuni gruppi sociali poi, in particolare le madri con bambini e le persone con disabilità, trovano difficoltà a fruire di un trasporto pubblico che sembra molto pensato per un "passeggero ideale" che è uomo, bianco, in buona salute ed in una posizione economica stabile. Razza, etnia, genere e disabilità possono dunque rafforzare le barriere di accesso a questi mezzi (Lubitow, Rainer, Bassett, 2015: 1).

Anche nelle interviste, peraltro, emergono critiche alla gestione della mobilità a Portland: uno dei residenti si lamenta ad esempio del traffico nella downtown, sempre in crescita nonostante gli investimenti fatti nel trasporto pubblico.

Il problema dell'equità sociale, poi, secondo gli intervistati emerge soprattutto riguardo alcune popolazioni specifiche ed alcuni quartieri svantaggiati rispetto a quelli più centrali o più residenziali. Due intervistati, uno del Portland Community College e uno della University of Portland, sottolineano che questa è sì una città "virtuosa" ma la questione afroamericana è arrivata anche qui: i neri sono stati prima segregati nella parte nordovest e poi "cacciati" dalla gentrificazione avvenuta nella downtown.

Un intervistato delle istituzioni locali osserva inoltre che, se si dà uno sguardo agli obiettivi del documento programmatico *2030 Portland Plan*²⁶, il problema è tenuto in alta considerazione: approvato all'unanimità dal consiglio comunale nel 2017 e passato da varie forme di consultazione della cittadinanza e degli attori locali, il piano prevede vari ambiti d'azione per i successivi anni ed ognuno di questi fa riferimento esplicito ad uno sviluppo *equitable*. Alcuni sforzi concreti sono peraltro stati fatti, ad esempio nella 25th Division del South Waterfront, dove sono stati costruiti molti grattacieli nel giro di pochi anni; un paio di questi sono stati riservati all'*affordable housing* proprio nel tentativo di conciliare la gentrificazione

²⁶ www.portlandmaine.gov/1861/PortlandsPlan2030 (data di consultazione: 23 novembre 2020).

in atto con l'inclusione di cittadini meno abbienti. Anche per questo, nel 2015 Metro ha lanciato la Equitable Housing Initiative (Rosan, 2016: 140), che però non è sicuramente sufficiente ad affrontare il problema. D'altra parte, ammette lo stesso intervistato, i buoni risultati della downtown contrastano con quelli scarsi nella parte sud-est di Portland: incorporata nel territorio comunale solo qualche decennio fa, è ancora molto a misura di automobile, con una quasi totale assenza di marciapiedi e di strutture ad uso dei pedoni e dei ciclisti.

4. *Il caso di Denver*

Denver non ha sicuramente la reputazione di “città sostenibile” che può vantare Portland. Per molto tempo, anzi, è stata l’esatto contrario: ha infatti una storia di sprawl piuttosto lunga ed un consumo di suolo decisamente aggressivo.

Al tempo stesso, però, nella sua regione metropolitana è presente una diffusa coscienza ambientalista, nonché una delle realtà di sostenibilità urbana più avanzate degli Stati Uniti: Boulder.

Questi elementi, come vedremo, hanno contribuito a creare una progressiva consapevolezza dello sprawl e dei suoi effetti, intraprendendo scelte ambiziose per contrastarlo. Anche qui, però, si riscontrano criticità nel raggiungere gli obiettivi prefissati, nel far funzionare la “macchina” di gestione del suolo e nel conciliare una politica di sostenibilità ambientale con alcuni aspetti di equità sociale.

Nel ricostruire questo processo e queste criticità, anche qui mi avvarrò della ricerca bibliografica e sitografica, integrata con l’osservazione diretta svolta nella città. Ho avuto inoltre la possibilità di intervistare 17 testimoni privilegiati: 6 persone che lavorano negli atenei locali (la University of Denver e la University of Colorado), 2 persone delle istituzioni locali (la City of Denver), 2 pianificatori/architetti, 7 residenti.

Nella prima parte del capitolo farò un’introduzione sulla città: alcuni dati territoriali e socio-demografici, alcuni elementi storici ed economici, le principali tappe della svolta che ha portato Denver da essere una delle città statunitensi più insostenibili ad una delle più intraprendenti per la sostenibilità; nel fare questo, naturalmente, mi concentrerò sulle misure e le pratiche di controllo dell’uso del suolo. Nella seconda parte presenterò il materiale raccolto sul campo, cercando anche in questo caso di suddividerlo in maniera critica: da un lato le cose importanti fatte a Denver ed i possibili fattori che ne spiegano il successo, dall’altro i nodi irrisolti e le questioni sociali che sono via via emerse.

1. Denver: un inquadramento

1.1 Territorio e popolazione

Denver è la capitale dello Stato del Colorado, nella zona sud-ovest degli Stati Uniti. È situata in un altopiano a circa 15 chilometri dalla catena montuosa più importante e celebre del Paese, le Montagne Rocciose. La sua altitudine, di circa 1.600 metri sul livello del mare, le ha fatto guadagnare il soprannome *One Mile City* (un miglio sono infatti 1.609 metri).

Anche se lo scenario di queste montagne fa sempre da suggestivo sfondo alla città, il rispetto della natura sembra disatteso da gran parte dello sviluppo che si è avuto su questo altopiano: si è creata infatti una intricatissima rete di strade e autostrade, centri commerciali, uffici a misura di auto e fabbriche inquinanti, il tutto accompagnato da una cronica scarsità d'acqua.

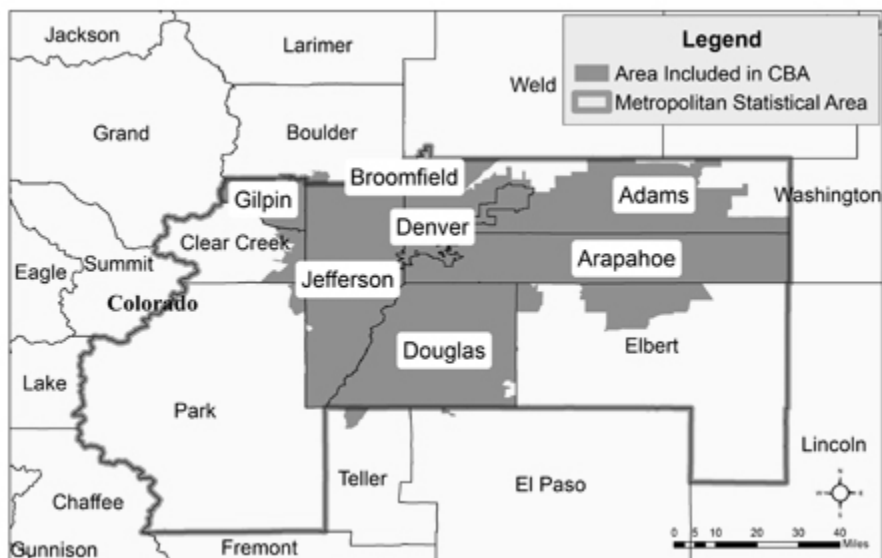
Il consumo di suolo ha peraltro avuto “vita più facile” qui anche per la conformazione del territorio: decine e decine di chilometri pianeggianti, con le montagne a una distanza sufficiente per consentire lo sviluppo edilizio e solo due aree protette e quindi non edificabili, una parte del South Platte River a nord della città e la Cherry Creek Recreation Area a sud (Lewis, 1996: 85). L'espansione sull'altopiano ha quindi portato Denver a diventare per molti aspetti «a quintessential suburbanizing metropolis» (Lewis, 1996: 74).

La capitale del Colorado è anche il principale centro dell'area metropolitana di Denver-Aurora-Lakewood (Fig. 1), che è composta da dieci contee: Adams, Arapahoe, Broomfield, Clear Creek, Denver, Douglas, Elbert, Gilpin, Jefferson e Park.

Tutta l'area è cresciuta molto negli ultimi decenni, analogamente ad altri casi nel sud-ovest degli Stati Uniti (Berube, Katz e Lang, 2006): se nel 1950 aveva poco più di 582.000 abitanti, al 1° luglio 2019 la popolazione stimata era di 2.967.239 abitanti¹ (Tab. 1). Le stime del Denver Regional Council of Government (Drcog) prevedono peraltro che per il 2040 potrebbe salire a circa 4,2 milioni di abitanti (Rosan, 2016: 59).

¹ <https://web.archive.org/web/20160123020919/http://www.census.gov/popest/data/metro/totals/2012/> (data di consultazione: 10 settembre 2020).

Fig. 1 – L'area metropolitana di Denver-Aurora-Lakewood



Fonte: www.dmecompetitivebid.com (data di consultazione: 9 novembre 2020)

Se però andiamo a vedere le singole contee, notiamo tendenze diverse. È sicuramente cresciuta anche quella di Denver, ad un tasso peraltro costante dal 1950 ad oggi. La vera esplosione demografica, però, è avvenuta nelle contee suburbane, in particolare le più vicine a Denver, arrivando anche ad avere una popolazione simile a quest'ultima: è il caso di Arapahoe, che ha superato i 650.000 abitanti, ma anche di Jefferson e Adams che sono ormai abbondantemente sopra il mezzo milione. Impressionante anche la crescita di Douglas: pressoché disabitata fino agli anni '50, ha raggiunto i 175.000 abitanti nel 2000 e ha quasi raddoppiato la sua popolazione nell'ultimo ventennio. Anche le contee più periferiche, peraltro, hanno visto crescere molto la popolazione ma partivano da un numero di residenti bassissimo e restano relativamente spopolate, anche per ragioni climatiche e ambientali (si tratta di zone particolarmente aride).

Già dagli anni '60, peraltro, la popolazione delle altre contee della regione metropolitana supera quella della stessa contea di Denver e, a differenza di quanto avviene nell'area metropolitana di Portland e Minneapolis, i suburbi acquistano presto un certo peso demografico: già negli anni '70, infatti, sette di questi superano i 25.000 abitanti (Lewis, 1996: 90).

Tab. 1 – Principali contee area metropolitana di Denver-Aurora-Lakewood, crescita popolazione 1950-2019

Contea	1950	2000	2019	%1950-2000	% 2000-2019
Denver	415.765	554.636	727.211	+31,1	+31,1
Arapahoe	52.125	487.967	656.590	+936,1	+34,5
Jefferson	55.687	527.056	582.881	+946,5	+10,6
Adams	40.234	363.857	517.421	+904,3	+42,2
Douglas	3.498	175.766	351.154	+5024,8	+99,8
Broomfield	4.535	38.272	70.465	+843,9	+84,1
Elbert	4.477	19.872	26.729	+443,9	+34,5
Park	1.870	14.523	18.845	+776,3	+29,6
Clear Creek	3.289	9.322	9.700	+283,4	+4,1
Gilpin	850	4.757	6.243	+559,6	+31,2
Totale	582.330	2.196.028	2.967.239	+377,1	+35,1

Fonte: rielaborazione su dati U.S. Census Bureau² e Goetz (2013: 3)

Per quanto riguarda le altre contee più popolose dell'area metropolitana, la Adams County è a nord di Denver ed ha assunto nel tempo un'importanza strategica per i trasporti, vista la presenza dell'aeroporto e di altre infrastrutture del South Platte. La Jefferson County è a nord-ovest di Denver ed è più grande e più collinare, con una densità abitativa minore e un reddito medio maggiore tra i suoi abitanti. Si è caratterizzata a lungo per la presenza di un'industria manifatturiera, in certi casi sorta anche in ex aree militari; con il passare degli anni, però, sono aumentate le case, gli uffici e i grandi centri commerciali. La Arapahoe County è stato il cuore della crescita residenziale, commerciale e di uffici negli anni '70 e '80; al suo interno c'è Aurora, la più grande città della regione dopo Denver (la terza è Boulder, che però ha una storia per molti aspetti indipendente rispetto al resto della regione stessa). La Douglas County è forse quella che è rimasta più rurale tra le contee limitrofe a Denver ma, come abbiamo visto dai dati, è anche quella che ha visto il maggiore sviluppo edilizio negli ultimi decenni (Lewis, 1996: 235).

La Denver City and County è naturalmente la più antica e tuttora la più densamente popolata della regione, e mantiene comunque un Central Business District (Cbd) di una certa importanza ed estensione. Gran parte della città è comunque caratterizzata da quartieri di villette unifamiliari, abitata da gruppi diversi a seconda della zona: gli afroamericani sono più presenti nella parte est della città, gli ispanici a nordest e nordovest, i bianchi più abbienti a sud (Lewis, 1996: 233).

² www.census.gov/quickfacts/fact/table/US/PST045219 (data di consultazione: 10 novembre 2020).

Per quanto riguarda la composizione della popolazione, Denver si trova in una situazione simile a quella di Portland e Minneapolis: la maggioranza è bianca. Secondo le stime elaborate dallo U.S. Census Bureau nel 2019, però, risulta la meno “White” delle tre: nella città del Colorado sarebbero infatti il 54,9%, mentre in quella del Minnesota salgono al 59,5% ed in quella dell’Oregon addirittura al 70,5% (a livello nazionale sono il 60,9%). Una quota importante della popolazione di Denver è poi costituita da Hispanics o Latinos: sarebbero il 29,3%, sempre secondo queste stime. Questa rappresenta una chiara differenza rispetto al 9,7% di Portland ed al 9,6% di Minneapolis, ma anche rispetto al livello nazionale (18,5%). Riguardo alla popolazione nera, il 9,8% si dichiara African American: in questo caso Denver è una via di mezzo tra Portland, dove sono solo il 5,8%, e Minneapolis, dove sono il 19,4% (a livello nazionale sono il 13,4%). Piuttosto bassa la quota di asiatici: sono al 4,1%, mentre a Portland sono l’8,1% ed a Minneapolis il 6,1% (a livello nazionale sono il 5,9%). Il 3,3% dichiara poi di due o più razze, rispetto al 5,6% di Portland ed al 4,4% di Minneapolis (2,8% il dato nazionale). L’1,9% si dichiara infine nativo americano o hawaiano: è un dato molto basso come in quasi tutte le città statunitensi, ma comunque leggermente più alto che a Minneapolis e Portland (entrambe hanno l’1,4%, a fronte di un 1,5% a livello nazionale).³

Denver è una città relativamente ricca, con un reddito pro-capite annuale 43.770 dollari all’anno: è la più “ricca” delle tre città studiate (Portland ha un reddito pro-capite annuale di 41.310 dollari e Minneapolis di 38.808 dollari), città che sono comunque tutte nettamente sopra la media nazionale (34.103 dollari). Assieme a questo relativo benessere, però, Denver ha un tasso di povertà che nel 2019 raggiunge il 12,9%, maggiore rispetto al 10,5% nazionale: anche questa caratteristica è peraltro in comune con Portland e Minneapolis⁴.

Anche Denver, come Portland, ha una popolazione con un livello educativo medio elevato. Sempre secondo le stime dello U.S. Census Bureau del 2019, il 49,4% dei residenti con più di 25 anni ha una laurea o un titolo di studio più elevato; ricordo che nella città dell’Oregon questa quota è del 50,4% e che la media nazione è il 31,5%.

Riguardo poi la quota di abitanti che vivono in case di proprietà, a Denver sono il 49,9%: è meno che a Portland (53,4%) e molto meno della media nazionale (63,8%), anche se più che a Minneapolis (47,2%). Il canone

³ www.census.gov/quickfacts/fact/table/US.portlandcityoregon,denvercitycolorado,minneapolis.cityminnesota,multnomahcountyyoregon/PST045219 (data di consultazione: 8 gennaio 2021).

⁴ www.census.gov/quickfacts/fact/table/US.portlandcityoregon,denvercitycolorado,minneapolis.cityminnesota,multnomahcountyyoregon/PST045219 (data di consultazione: 8 gennaio 2021).

di affitto lordo mediano (1.311 dollari al mese) è peraltro superiore a quello nazionale e molto superiore anche a quello di Portland e Minneapolis (rispettivamente 1.062, 1.248 e 1.027 dollari al mese)⁵.

Anche dal punto di vista dell'orientamento politico troviamo una analogia tra Denver e Portland: la città del Colorado, così come quella dell'Oregon, vede infatti da tempo un predominio del Partito Democratico. Il candidato di quel partito alle presidenziali è stato sempre appoggiato dal 1960 in poi (con le sole eccezioni del 1972 e del 1980). Inoltre, i sindaci di Denver sono democratici dal 1963. Anche il governatore del Colorado è un esponente di quel partito dal 1975, con l'elezione Richard Lamm, fino al governatore attuale, John Hickenlooper (l'unica parentesi repubblicana è tra il 1999 ed il 2007 con Bill Owens).

1.2 Aspetti storici ed economici

La nascita di Denver risale alla metà del XIX secolo, più o meno come è avvenuto per Portland e Minneapolis. Più precisamente, la capitale del Colorado risulta ufficialmente fondata nel 1858.

Un'intervistata della University of Colorado segnala che, oltre ovviamente agli insediamenti dei nativi (la tribù degli Arapahoe in particolare), il popolamento della regione comincia grazie alle miniere presenti in Colorado. Come le altre due città prese in considerazione in questo lavoro, quindi, anche Denver deve la propria nascita alle materie prime nelle vicinanze, che portano alla creazione di attività per la loro lavorazione e ad insediamenti per ospitare gli impiegati nel settore.

Nei suoi primi anni, quindi, Denver non è altro che un villaggio minerario. La stessa intervistata sottolinea che la vera svolta arriva con la costruzione della Denver Pacific Railroad, la ferrovia che collega Chicago e San Francisco (Cervero, Ferrel, Murphy, 2004: 324). Costruita nel 1870, passa anche da Denver e procura importanti traffici di cibo, carbone e altre merci. Sorgono poi numerose attività parallele: banche, ecc. Agli inizi del XX secolo c'è quindi la prima ondata migratoria dall'Europa, come succedeva già da tempo in molte città della costa est: italiani, irlandesi, ecc.

Secondo gli studi di Carl Abbott (1987: 41), questa svolta si consolida negli anni '30: Denver, così come altre città del sud-ovest degli Stati Uniti, diventa un luogo in cui investire i profitti generati dalle attività locali, in

⁵ www.census.gov/quickfacts/fact/table/US.portlandcityoregon.denvercitycolorado.minneapolis.cityminnesota/PST045219 (data di consultazione: 8 gennaio 2021).

questo caso legati al settore minerario. La svolta viene alimentata anche dalla creazione di altre infrastrutture oltre alla suddetta ferrovia, ed in particolare dall'apertura dell'aeroporto di Stapleton nella parte ad est della città, relativamente vicino alla downtown (circa 10 chilometri) e ben collegato anche con la rete di trasporto pubblico.

Alla crescita dell'area contribuisce inoltre, probabilmente, il fascino del "mito" della qualità ambientale del Colorado: viverci vuol dire trovare aria pura, avere delle belle montagne vicine, godere di un territorio ancora incontaminato (Lewis, 1996: 230). La città entra quindi in un periodo di boom economico e cresce tra il 10% e il 13% per tutto il decennio, con un aumento tra i 3.000 e i 5.000 residenti ogni anno (Lewis, 1996: 232).

La crescita economica di Denver nel dopoguerra mostra dei punti in comune con Portland, con un ruolo crescente del terziario, in particolare del settore delle telecomunicazioni e della cosiddetta *FIRE economy*, rappresentata dal settore finanziario, assicurativo e immobiliare (Finance, Insurance, Real Estate). Questo si riflette ovviamente sulla composizione della forza lavoro dell'area, ma anche sulla sua tendenza allo sprawl. Secondo Larry Mugler, ex direttore dei servizi per lo sviluppo del DRCOG, molti dirigenti di questi settori hanno la tendenza a collocare le sedi nei posti dove volevano vivere, cioè nei suburbi. Tra gli anni '70 e gli anni '80, poi, la regione vede lo sviluppo di grandissimi *business center* suburbani, soprattutto nell'area sud-est della regione, creando una serie concorrenza al primato economico e lavorativo del capoluogo: dal Denver Technological Center al Greenwood Plaza al Meridian Business Park. Già negli anni '80, quindi, lo spazio tra Denver e le comunità satellite appare completamente riempito (Drcog, 1992: 5).

La suburbanizzazione è alimentata anche da altri fattori. Anzitutto la diffusione dell'automobile ed il rafforzamento della rete stradale: non c'era nessuna *freeway* prima degli anni '50, e gli unici insediamenti suburbani erano lungo la linea ferroviaria, staccati dalla città di Denver ma comunque non lontani: Westridge, Park Hill, ecc. Un altro fattore chiave è il ruolo dei veterani di guerra. Un'intervistata della University of Colorado ricorda che c'era una base militare importante a Colorado Springs, e dopo la guerra molti hanno deciso di restare a vivere in quella zona, anche perché il governo varava misure di prestiti a tasso molto agevolato per l'acquisto di case nonché per la *school affiliation*. Comprare casa fuori Denver diventa più conveniente che mai e le imprese di costruzione arrivano in massa, riempiendo i terreni di case in cui vanno a vivere le persone più benestanti. Arriva anche qui il *white flight*, un termine che ho già toccato nel capitolo 2 e che descrive il flusso di popolazione dal centro città verso le aree suburbane, flusso composto soprattutto da famiglie del ceto medio bianco.

Nella città che deve il suo iniziale sviluppo alla costruzione della Denver Pacific Railroad, quindi, si affievolisce il ruolo del trasporto su ferro e quindi anche l'importanza della Lower Downtown, dove ha sede la Union Station, crocevia di centinaia di treni al giorno per molti decenni. Denver diventa sempre più una città abitata da poveri e da anziani.

L'espansione suburbana, prosegue l'intervistata, ha chiaramente portato un enorme aumento del consumo di suolo, anche perché le abitazioni suburbane hanno una metratura media molto maggiore: se a Denver città non ce n'era quasi nessuna oltre i 75-80 metri quadri, quelle nei suburbi "viaggiano" su una media di 185 metri quadri, arrivando in certi casi a 275-280.

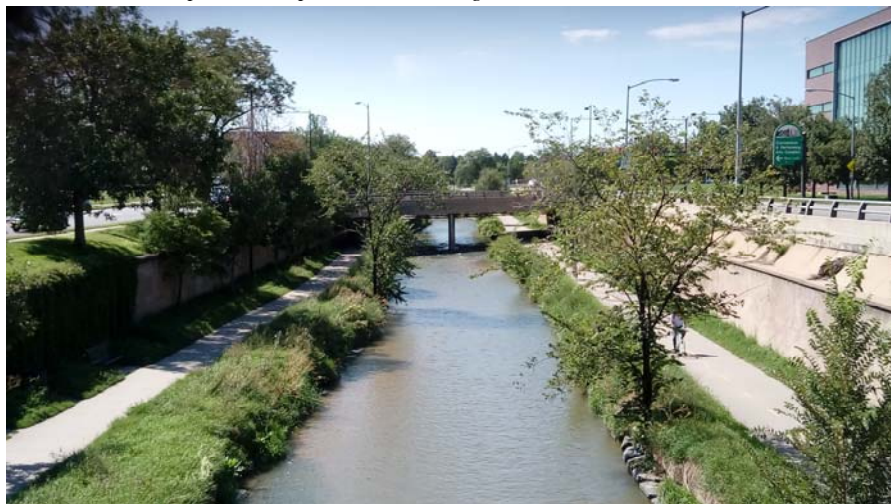
La suburbanizzazione dei più ricchi appare evidente anche dai dati sul reddito familiare mediano, che risulta maggiore nelle altre contee rispetto a quella di Denver fin dai primi anni '70 (Denver Planning Office, 1974). Tra il 1960 ed il 1980, inoltre, la densità abitativa dell'area metropolitana crolla da 84.000 a 37.000 abitanti per miglio quadrato, mentre le miglia percorse in automobile raddoppiano tra il 1971 ed il 1987, con gran parte delle arterie autostradali e delle tangenziali perennemente intasate oltre la capacità di carico (Drcog, 1988b: 24-25).

Nel frattempo, però, cambia il quadro economico della regione. L'industria estrattiva, da sempre un settore vitale dell'economia locale ed al suo apice durante l'*oil boom* tra il 1979 ed il 1982 (Johnson, 1991), entra in inesorabile declino soprattutto a seguito di due crisi petrolifere. Questo decreta una fuga di imprese e posti di lavoro che si riflette anche nel settore delle costruzioni: i permessi per le nuove edificazioni calano da 10.500 del 1987 a 5.940 del 1990 (Rtd, 1992: 3), mentre le grandi imprese con una sede nell'area scendono da 200 del 1979 a 23 nel 1992 (Rebhook, 1992).

I sindaci di Denver (William McNichols dal 1968 al 1983, Federico Peña dal 1983 al 1991) provano a contrastare questa crisi e questa suburbanizzazione, soprattutto in tre modi: dando supporto e sussidi al "rinnovamento" della downtown, costruendo il Denver International Airport con ambizioni di primeggiare a livello nazionale per il traffico merci e passeggeri, incentivando la creazione di ulteriori business center dentro i confini della città. Il 16th Street Transit Mall, caposaldo della riqualificazione della downtown, apre ad esempio nel 1984 (Rosan, 2016: 121-123).

Nelle osservazioni dirette ho potuto peraltro vedere alcuni progressi di questa riqualificazione. Particolarmente curata e accogliente è la zona del lungofiume del South Platte: una delle rive è ciclabile e l'altra è solo pedonale, ma entrambe sono pulite, silenziose e costantemente frequentate da molti ciclisti e podisti (Imm. 1).

Imm. 1 – Percorso pedonale e pista ciclabile lungo il South Platte, downtown di Denver



Fonte: immagine dell'Autore

Considerazioni analoghe valgono per la parte nei pressi della Union Station, alla fine del 16th Mall, la strada principale del centro: negli ultimi anni è stata non solo completamente ristrutturata ma anche riqualificata con una serie di negozi all'interno e attorno alla stazione. Ad abbellire il tutto c'è anche una fontana con giochi d'acqua nel piazzale davanti alla stazione stessa (Imm. 2a e 2b). Molto curato anche il resto dell'arredo urbano della strada: posti a sedere, bar e ristoranti, numerose attrazioni culturali (eventi, artisti di strada, locali). Anche in questo caso, tuttavia, si nota una certa presenza di senza dimora, seppure in misura sicuramente minore rispetto a quanto osservato a Portland e Minneapolis.

Imm. 2a e 2b – Union Station, downtown di Denver: la hall e il piazzale antistante





Fonte: immagini dell'Autore

Altre due parti importanti del centro di Denver sono quella del quartiere storico di Larimer Square (un pezzo di Larimer Street pieno di negozi più o meno tipici, molto curato anche se molto “commerciale”) e del Theatre District (più recente come costruzione e che, oltre a cinema e teatro ha vari servizi collegati alle arti: museo, sculture all’aperto, la biblioteca pubblica lì vicino, ecc.).

Tutta la downtown di Denver, quindi, dà la chiara impressione di un luogo in cui si è investito molto per rinnovarne il ruolo economico e culturale nella città: un investimento che ha prodotto degli innegabili risultati ma che mostra ancora la persistenza di alcune forme di marginalità e degrado.

2. La sostenibilità urbana a Denver: tra Smart Growth e Transit-Oriented Development

2.1 Il clima storico-politico

Se lo sprawl domina a lungo incontrastato nella regione di Denver (Imm. 3), negli anni '70 arrivano i primi segnali di critica a questo modello. La tendenza va peraltro inquadrata in un interesse più ampio degli attori locali alla sostenibilità, alimentato dai primi segni dell’impatto ambientale nella regione: non solo l’aumento del consumo di suolo ma anche l’inquinamento legato alla rapida crescita economica e demografica dell’area. Nel 1961 viene quindi prodotto il primo piano regionale dall’Icrpa (Inter County Regional Planning Association) intitolato *Metro Growth Guide*, a cui segue nel 1971 il *Joint Regional Planning Program*.



Fonte: www.istockphoto.com/it/foto/veduta-aerea-dellespansione-urbana-a-castle-rock-colorado-fuori-denver-gm1053542732-281482410 (data di consultazione: 22 luglio 2021)

Concentrandosi però sulla gestione del suolo, un anno importante è il 1970, quando viene approvato il Colorado Land Use Act, che istituisce anche una Land Use Commission con l'obiettivo di studiare e sviluppare la legislazione sulla gestione e pianificazione del suolo. Emerge subito una contraddizione però: le azioni previste, infatti, valgono sulle contee ma lasciano esenti da oneri le municipalità. Si crea così una serie di conflitti tra questa commissione e i repubblicani, che la vedono come un'indebita ingerenza da parte del governatore democratico Richard Lamm. Nonostante i tentativi di conciliazione, diventa chiaro che il controllo statale avrà conseguenze nei rapporti di potere tra Denver ed i suoi suburbi: chi propone tale controllo risiede soprattutto nel capoluogo e vuole prevenire la nascita di "concorrenti" della downtown, mentre chi è contrario risiede soprattutto nei suburbi ed è ansioso di sviluppare un'economia locale relativamente autonoma (Judd, 1986: 194).

La consapevolezza di dover fare qualcosa per fermare il consumo di suolo comunque va avanti. Un segnale forte arriva nel 1972: la città/contea di Denver rifiuta di ospitare i Giochi Olimpici Invernali previsti per il 1976, attraverso una consultazione referendaria proposta dall'allora governatore del Colorado Richard Lamm. A questo rifiuto contribuisce sicuramente il dibattito promosso dal movimento ambientalista locale che, come a Port-

land e Minneapolis, ha una storia lunga e radicata. Negli stessi anni arriva anche il rifiuto di un grande progetto di infrastrutture idriche che avrebbe dovuto rifornire l'area di Denver per i bisogni futuri (Lewis, 1996: 115). Nel 1977 un altro segnale anti-consumo di suolo: lo stop ai lavori della tangenziale I-470. Sempre in quegli anni, Boulder emana il primo atto di *residential growth control* del Colorado (Goetz, 2013: 4).⁶

Negli anni '80, come già visto, alla crisi ambientale si accompagna quella economica. Molte compagnie petrolifere, tra cui la Exxon, decidono di lasciare il Colorado e investire altrove. A Denver si comincia a parlare di strategie per la crescita che coinvolgano attori locali pubblici e privati. Tra i protagonisti di questa svolta ci sono Federico Peña, Richard Fleming e Roy Romer, che all'epoca sono rispettivamente sindaco di Denver, presidente della Camera di Commercio di Denver e governatore del Colorado.

La tendenza si rafforza negli anni successivi, combinandosi sempre più al concetto di Smart Growth, che comincia a diffondersi a livello internazionale proprio in quel periodo, tant'è che Elizabeth Gearin (2004) parla di *smart growth machine* a Denver. Ed Goetz (2013: 5) sottolinea inoltre che, a differenza del *growth control* degli anni '70 o del *growth management* degli anni '80, che spesso si scontravano con interessi economici più o meno consolidati, la *smart growth* si caratterizza come un tentativo di conciliare gli interessi di tutti, cercando l'alleanza con gli imprenditori ed altre realtà produttive locali.

La lotta allo sprawl va quindi avanti e, se fino agli anni '90 il modello territoriale di Denver è paragonato e paragonabile a quello di Los Angeles, una "combinazione di paure" (congestione del traffico, mancanza di acqua, erosione del suolo, crisi economica), portano la città a virare verso politiche analoghe a quelle di Portland.

2.2 Il ruolo del Drcog

Abbiamo evidenziato alcune somiglianze dal punto di vista storico, demografico ed economico tra Denver e Portland; dal punto di visto del contesto politico e istituzionale, però, ci sono delle differenze importanti. Den-

⁶ Boulder è anche la prima città del Colorado a emanare un *transportation master plan* nel 1989. In questo piano si propongono varie misure per combattere l'uso dell'automobile con una sola persona occupante tra cui gli Hop Bus, piccoli mezzi assegnati ai vari quartieri. I risultati sono anche migliori di quelli ottenuti a Denver: nel 2000, infatti, il 9% dei residenti di Boulder sceglie il trasporto pubblico per andare al lavoro rispetto al 4% del 1990 (Cervero, Ferrel, Murphy, 2004: 340).

ver è caratterizzata da una maggior numero di istituzioni che regolano l'uso del suolo e da una minore forza dell'attore centrale. Tale uso registra quindi maggiori differenze territoriali (Lewis, 1996: 75).

Se il principale organo di regolazione a Portland è Metro, a Denver c'è il Drcog (Denver Regional Council of Governments), che ha origine nella Inter-County Regional Planning Commission varata nel 1956. Come indica il nome stesso, il Drcog è composto dai governi locali: ogni contea ed ogni municipalità seleziona infatti un proprio delegato per il direttivo, mentre Denver ne indica due essendo sia città che contea (Rosan, 2016: 103).

Il Drcog non nasce certamente come una “scatola vuota” ma, come vedremo, sotto molti aspetti ha un potere limitato; contribuisce fin da subito, però, a due novità importanti per la regione metropolitana di Denver. La prima è la produzione di dati e rapporti demografici, economici ed ambientali. La seconda è la preparazione del piano regionale dei trasporti, inclusi i progetti di sviluppo stradale nonché di mezzi pubblici (Rosan, 2016: 104).

Nel 1977 il governatore nomina il Drcog come Mpo (Metropolitan Planning Organization)⁷ per la regione di Denver. Si tratta da un lato di una “consacrazione” del ruolo di questa istituzione nella pianificazione regionale, dall'altro il preludio ad un suo ulteriore rafforzamento che arriva negli anni '80 (Rosan, 2016: 65-66).

È però negli anni '90 che notiamo il vero salto di qualità, testimoniato anzitutto dai documenti di programmazione: il *Metro Vision 2020 Statement, Principles and Policies* è uno di questi. Approvato nel 1992, riprende peraltro alcune idee già elaborate da Portland (Drcog, 1997). Il piano viene presentato dopo due anni di consultazioni, negoziazioni e incontri pubblici. Secondo Christina Rosan (2016: 69), si tratta di una felice combinazione tra la dirigenza di Bill Vidal al Drcog ed il diffuso interesse per la pianificazione regionale che si va affermando in quel periodo. Tra gli obiettivi emerge chiaramente l'attenzione al suolo, dal modo in cui gestirlo agli usi da promuovere e da scoraggiare: 1) uno sviluppo futuro compatto ed efficiente; 2) scelte di mobilità sicure ed ecosostenibili 3) sviluppo del mixed use e di centri urbani più pedonali; 4) mantenere come comunità autonome le città di Boulder, Longmont, Brighton e Castle Rock; 5) ridurre al minimo lo sviluppo di ampi lotti semiurbani ai margini della regione; 6) creare una

⁷ Le Mpo sono organismi regionali di pianificazione che richiedono e valutano la concessione di fondi federali per i trasporti. Sono il risultato dell'emanazione di disposizioni proprio a livello federale che, a partire dagli anni '70, prevedono che ogni area urbanizzata con più di 50.000 residenti abbia un Mpo composto di membri direttamente eletti e che questi generino un processo di pianificazione all'insegna delle “3c”: *continuing, cooperative, comprehensive* (Orfield, Luce, 2010: 56).

rete di parchi e spazi aperti; 7) sviluppare comunità a misura di anziano (*senior-friendly*); 8) migliorare e monitorare gli standard di qualità di acqua ed aria; 9) minimizzare l'esposizione all'inquinamento acustico legata all'uso del suolo ed ai trasporti (Rosan, 2016: 63).

Nel 2005 viene pubblicata la versione aggiornata di *Metro Vision 2020* che viene chiamata *Metro Vision 2030*, a cui aderiscono 46 comunità locali. Il documento viene poi aggiornato ulteriormente con la pubblicazione di *Metro Vision 2035* (Drcog, 2011). Gli obiettivi sul suolo si fanno più precisi ed ambiziosi: aumentare del 10% la densità urbana, collocare il 50% delle nuove abitazioni ed il 75% dei luoghi di lavoro nei centri urbani, proteggere 880 miglia quadrate (circa 2.280 chilometri quadrati) di parchi e spazi aperti, tagliare le emissioni del 60%, far scendere dal 74% al 65% la quota di automobili con un singolo occupante in circolazione ridurre del 10% le miglia pro-capite percorse in auto dagli abitanti. L'approvazione di queste misure anche a seguito di consultazioni come avvenuto nei "sustainability café", che coinvolgono un centinaio di stakeholder.

In quegli stessi anni aumenta anche l'impegno per una maggiore sostenibilità sociale delle misure, con particolare attenzione al tema dell'equità ed alla promozione/difesa del diritto alla casa a prezzi accessibili. È sempre nel 2011, ad esempio, che il Drcog vince un finanziamento di 4,5 milioni di dollari dal Sustainable Communities Regional Planning (Scrp) per sviluppare il Regional Equity Atlas e renderlo disponibile online⁸. Nel 2015, poi, lo stesso Drcog approva il Sustainable Communities Regional Principles, con molteplici legami alla promozione di uno sviluppo più compatto e regolamentato: *housing opportunity, healthy places, economic vitality and resiliency, transit accessibility, transit-oriented communities* (Rosan, 2016: 73-74).

Nonostante questi indiscutibili progressi, sia la letteratura in materia sia le interviste svolte evidenziano i limiti del Drcog e dei suoi strumenti. La visibilità politica resta piuttosto bassa, e con essa la capacità di influenzare l'uso del suolo a livello locale (Rosan, 2016: 104). Questi strumenti, ad esempio, non sostituiscono le differenti visioni dello sviluppo locale delle varie contee dell'area metropolitana. Il Metro Vision è per molti aspetti un *consensus documenti*, con i suoi pro e i suoi contro: la maggioranza degli stakeholder locali ne condivide i contenuti ma, non essendovi obbligo di osservarli, si corre il forte rischio di un'applicazione incompleta e disomogenea. Molto dipende, infatti, da come queste linee guida combaciano con gli orientamenti locali (Rosan, 2016: 71-72). Nonostante tutte le contee

⁸ <https://nationalequityatlas.org/data-in-action/denver-equity-atlas> (data di consultazione: 3 settembre 2020).

dell'area metropolitana di Denver riconoscano gli obiettivi del Metro Vision, quindi, l'uso del suolo è ancora fundamentalmente deciso dai funzionari locali che sono eletti e dalla loro interpretazione dei *comprehensive plan* e degli oneri fiscali da assolvere.

È però vero, d'altra parte, che l'adesione alla Metro Vision è favorita e compensata in vario modo. Un primo aspetto importante è costituito dalle competenze messe a disposizione dal Drcog alle comunità locali, che spesso non le hanno. Dal 2000, inoltre, 22 di queste comunità locali hanno cambiato i loro piani grazie anche alla pubblicazione di una checklist sulle cose più importanti e raccomandate da parte del Metro Regional Planning Advisory Committee e del Metro Vision Policy Committee. Una ulteriore misura efficace è quella di far partecipare gli amministratori locali al direttivo del Drcog, così da rendere le decisioni più collegiali e più condivise (Rosan, 2016: 97-98).

2.3 Il Tod - Transit Oriented Development

Molti delle novità più interessanti nella gestione del suolo a Denver si devono al *Transit-Oriented Development* (Tod). Si tratta di un'idea proposta per la prima volta da Peter Calthorpe (1993). L'autore parte dalla crisi ambientale che vive la città statunitense e dai limiti di un modello basato su una crescita illimitata e su un dominio dell'automobile; sottolinea quindi l'esigenza di ripensare lo sviluppo urbano, più compatto e più strutturato attorno al trasporto pubblico. Anche nel dibattito francese emergono riflessioni analoghe: in particolare, Gabriele Dupuy (1999) vede nella riqualificazione delle stazioni e delle nuove linee di trasporto pubblico un grande agente di rigenerazione urbana, sia nelle zone periferiche che in quelle centrali (Papa, 2007: 15).

Il Tod prevede quindi insediamenti, a densità medio-alta, presso una fermata o una stazione dei mezzi pubblici in modo da favorirne l'uso pedonale (un quarto di miglio o mezzo miglio, cioè circa 400 o 800 metri). Con questo modello si ambisce a numerosi obiettivi ambientali, economici e sociali: ridurre le emissioni di gas-serra, migliorare la qualità dell'aria, ridurre il consumo energetico, ridurre il consumo di suolo, ridurre la congestione da traffico e quindi gli incidenti con le relative vittime e costi, recuperare spazi urbani inutilizzati o sottoutilizzati, aumentare la possibilità di scelta relativa ad abitazione/lavoro/servizi, conseguire i vantaggi per la salute di spazi più fruibili a piedi (Arrington, Parker, 2001; Cervero, Feller, Murphy, 2002). Il Tod intende anche favorire processi di *value capturing*, ovvero di incremento

dei valori immobiliari e dei suoli per diverse destinazioni d'uso, con un potenziale incremento degli introiti legati alle tasse (Cervero, Duncan, 2002). Un ulteriore vantaggio per le amministrazioni locali consiste nel rafforzare le relazioni istituzionali tra i diversi enti ed agenzie coinvolte nel processo decisionale e nella fase di implementazione del processo (Papa, 2007: 16)

L'idea del Tod a Denver si affaccia negli anni '90, quando il problema dei trasporti e della viabilità diventa sempre più pressante. Tra il 1994 ed il 2000, la città "scala" infatti i vertici nazionali per aumento del tempo perso nel traffico nelle ore di punta (Cervero, Ferrel, Muprhy, 2004: 321). Da un'indagine del Pew Center for Civic Journalism (2000), inoltre, il traffico e la viabilità sono citati come il principale problema dal 60% dei cittadini della regione di Denver, rispetto ad una media nazionale del 18%. Si tratta peraltro di un problema diffuso in molte altre zone del Colorado, comprese alcune relativamente spopolate come la Roaring Fork Valley, la cittadina di Parachute e numerose località sulle Montagne Rocciose (ibidem).

Tra il 1991 ed il 1992 viene emanato l'Act for Land, approvato dalla General Assembly e promossa dall'ex sindaco di Fort Collins. La misura, ispirata a quanto si stava facendo in Oregon, si propone di limitare la crescita della regione nella zona lungo il Front Range, nei centri dei suburbi e nei luoghi già serviti dal trasporto pubblico. Anche se questa trova molte opposizioni tra i promotori della crescita (Lewis, 1996: 117), alcuni risultati comunque arrivano, soprattutto nella promozione del trasporto pubblico: l'apertura della prima linea ferroviaria metropolitana (la Platte Valley Light Rail One), lo sviluppo della Union Station a Denver, l'approvazione nel 1995 del progetto T-Rex (Transportation Expansion Project) con 31 chilometri di nuove linee nell'area metropolitana.

Questi sforzi avvengono peraltro in un quadro di pianificazione regionale (Jonas, Pincetl, 2006). In questa svolta, come già evidenziato nel sottoparagrafo precedente, è fondamentale il ruolo del Drcog. Il *Denver Metro Vision 2020* prevede tra l'altro accordi vincolanti anche sui trasporti, con lo sviluppo di un sistema pubblico regionale (Drcog, 1997). Anche il *Metro Vision 2035* (Drcog, 2011) tocca i trasporti con obiettivi più precisi: riduzione della percentuale di viaggi quotidiani di veicoli con un singolo occupante al 65%, riduzione del 10% delle miglia pro-capite percorse dai veicoli, riduzione generale del 60% delle emissioni pro-capite nei trasporti.

Nel 2004 viene inoltre varato FasTracks, ancora una volta grazie alla collaborazione tra istituzioni e attori locali: dal Metro Area Chambers of Commerce al Colorado Metro Mayors Caucus, dall'Alliance for Regional Stewardship alla Transit Alliance. È importante notare che questa svolta avviene con l'appoggio della cittadinanza: in un referendum locale, infatti,

il 58% dei votanti decide a favore di un'autotassazione per finanziare i 4,7 miliardi di dollari richiesti da queste misure (Rosan, 2016: 61), aumentando le imposte locali del 4%.⁹ Anche FasTracks ha obiettivi decisamente ambiziosi: costruire quasi 200 km di nuove linee ferroviarie, 29 km di nuove linee di *bus rapid transit*, 54 nuove stazioni e 31 nuovi *Park-n-Rides* con 21.000 posti auto. A questi si accompagna la riqualificazione della Union Station e dell'area circostante, proprio nel cuore di Denver.

Nel 2006 apre il Southeast Corridor, una delle tre linee attorno cui si struttura il nuovo sistema di trasporto pubblico locale su rotaia. Si tratta di 30 km che corrono all'interno o adiacenti alla strada Interstate 25. La linea collega la downtown di Denver con i servizi high-tech e finanziari del Southeast Business District, tra i più importanti per l'economia del Colorado: circa 90.000 posti di lavoro, il 7% del totale della regione metropolitana (una zona che, tra il 2002 e il 2009, ha visto nascere i 2/3 dei posti di lavoro creati nella regione stessa). Il Southeast Corridor costituisce quindi una vera alternativa all'automobile per i movimenti dei pendolari (Fta, 2014: 36-37).

L'implementazione del piano va però incontro a vari problemi. Anzitutto l'aumento dei costi dei materiali e la recessione del 2008-2009, che portano alla necessità di 2,4 miliardi di dollari in più per finanziare il progetto. Questo, inoltre, non viene completato nei tempi previsti (Rtd, 2010). Nonostante tutto, il sistema prende gradualmente forma (Imm. 4).

Imm. 4 – Lone Tree, stazione del Southeast Corridor di Denver



Fonte: immagine dell'Autore

⁹ www.citylab.com/commute/2013/03/after-decades-sprawl-density-comes-denver/5088/ (data di consultazione: il 10 dicembre 2020).

Nel 2013 viene aperta anche la West Rail Line, lunga circa 19 km, che collega la Union Station a Goulden, un suburbio nella Jefferson County. Parallelamente, vengono creati oltre 5.600 posti auto nelle varie stazioni della linea, dove si stima un traffico di 20.000 persone al giorno.

Un aspetto strettamente collegato a FasTracks, perfettamente coerente con il principio del Tod, è la promozione di uno sviluppo edilizio attorno alle direttrici del traffico ferroviario: questa parte del progetto, chiamata Blueprint Denver, porta alla costruzione di 14.608 unità abitative, 4.726 stanze di hotel, circa 483.000 metri quadrati di spazi per negozi e circa 520.000 metri quadrati per uffici. Il picco di costruzioni è nel 2008-2009, ma la tendenza continua anche negli anni successivi (Goetz, 2013: 6).

2.4 Gli Urban Growth Boundary/Area

Anche l'area metropolitana di Denver, come quella di Portland, ha introdotto dei confini all'espansione della città, che qui vengono chiamati Ugb/A (Urban Growth Boundary/Area). Come vedremo, però, non hanno avuto né l'estensione né l'efficacia di quelli introdotti in Oregon.

Proposti a metà degli anni '90 e approvati nel 1997 nell'ambito del Metro Vision, prevedevano un tetto allo sviluppo di Denver, che non doveva andare oltre le 700 miglia quadrate (circa 1.813 chilometri quadrati) entro il 2020. Il limite non è stato rispettato e nei documenti di pianificazione successivi si è arrivati alla proposta di limitare l'espansione della regione a 750 miglia quadrate (1.942,5 chilometri quadrati) entro il 2030. Al momento sono stati già aggiornati i confini al 2025 e al 2030 senza espanderli perché erano stati sovrastimati nel 1995 (Rosan, 2016: 64).

Al di là di questo allargamento dei confini (anche a Portland si è verificato più volte), il problema sono i numerosi limiti di questo strumento. Anzitutto è flessibile e volontario: questo porta le comunità locali a diversi approcci nel gestire le allocazioni. Diventa difficile anche misurarne l'impatto, visto che per molti aspetti è più una presa d'atto della situazione che una vera misura di limitazione e densificazione del consumo di suolo. Un altro problema è la situazione di partenza di alcuni territori: l'Ugb/A prevederebbe anche un aumento del 10% della densità del costruito, ma diverse contee partono da una densità molto bassa, perché hanno un'urbanizzazione recente o per loro scelte di pianificazione. L'Ugb/A, poi, non cambia i modelli di sviluppo già approvati. Un ulteriore limite è che molti degli sviluppi edilizi maggiori nell'area metropolitana stanno avvenendo fuori dal territorio di competenze del Drcog (Rosan, 2016: 82-83).

Anche nell'intervista con un rappresentante delle istituzioni locali si ribadiscono questi limiti: se è vero che Denver ha introdotto l'Ugb/A da circa vent'anni, i confini sono limitati alla città/contea di Denver. Le contee limitrofe non hanno niente di simile e, anche a detta di due intervistati della University of Denver e di uno della University of Colorado, tutto lascia pensare che la situazione resterà così.

Secondo le analisi svolte dallo stesso Drcog nel 2014, alcuni successi importanti sono stati comunque ottenuti: la densità residenziale è cresciuta del 5,3% tra il 2000 ed il 2010 all'interno dell'area metropolitana, il numero di miglia di viaggio di autoveicoli (Mvt) è in calo dal 2006 e la quota di occupazione di un singolo conducente (Sov) è scesa dal 77,1% del 2005 al 74,9% del 2012. D'altra parte, persistono alcune sfide: le mie osservazioni dirette in alcuni dei suburbi (in particolare Parker, Lone Tree e Centennial, tutti nella Douglas County) confermano che il consumo di suolo continua in modo decisamente aggressivo, un'impressione che peraltro trova conferma in tutte le interviste ai residenti. Ancora una volta, quindi, molto sembra dipendere dai singoli amministratori locali (vedi anche Rosan, 2016: 81-82).

Un ulteriore elemento di debolezza sembra infine il peso della società civile nella promozione e nella disseminazione del progetto. Nel caso di Portland questa è parsa molto importante, sia attraverso la "education about the process" della popolazione di cui parlano alcuni intervistati sia per il ruolo di alcune associazioni e organizzazioni non governative, in particolare *1.000 Friends of Oregon*. Nel caso di Denver non sono riuscito a trovare nessuna realtà con un peso analogo, né attraverso il materiale bibliografico e sitografico né attraverso le testimonianze degli intervistati. Tra le parziali eccezioni c'è *Environment Colorado*: è un gruppo che fa lobbying a livello statale ed è una costola del Copirg (Colorado Public Interest Research Group). Si è pronunciato ad esempio sul caso del Lowry Range Project, una proprietà militare di oltre 100 chilometri quadrati nella parte est della regione metropolitana di Denver. La proprietà, fuori dai confini Ugb/A, secondo questo gruppo è un chiaro esempio di *leapfrog development*¹⁰ che mina l'efficacia di questo strumento di gestione dell'uso del suolo: nel 2009, infatti, il Drcog cambia i confini includendola. Nel frattempo, comunque, il progetto viene abbandonato e si sta discutendo su cosa fare al suo posto (Rosan, 2016: 84-87).

¹⁰ Per *leapfrog development* si intende uno sviluppo edilizio "a salti", che consiste nell'uso di aree fino a quel momento non edificate. In tal modo, si rende necessario un intervento di infrastrutture pubbliche ulteriore rispetto a quanto era già stato pianificato in precedenza (<http://definitions.uslegal.com>, data di consultazione: 12 gennaio 2021).

3. Gli effetti indesiderati della lotta allo sprawl

Anche nel caso di Denver, così come in quello di Portland, le coraggiose politiche di sostenibilità e di controllo del suolo hanno rivelato limiti e problemi, oppure hanno lasciato irrisolte altre questioni sociali dell'area. In questa parte, oltre ad alcuni dati e pubblicazioni, mi sono state utili le osservazioni dirette e le interviste a testimoni privilegiati, che hanno permesso di avere un quadro più completo e aggiornato della situazione.

3.1 *L'impatto limitato del Tod*

Il Ctod (Center for Transit-Oriented Development) rileva che c'è effettivamente stato un incremento residenziale e commerciale nel Southeast Corridor dal 2000 in poi, in particolare dopo l'apertura della linea nel 2006. Segnala inoltre la crescita di popolazione e di mix sociale nelle zone servite dal trasporto pubblico su rotaia, soprattutto quelle intorno alle stazioni di Belleview, Orchard, Arapahoe at Village Center, Dry Creek, County Line e Lincoln. Queste zone nel 2000 avevano circa 2.300 residenti, mentre già nel 2010 erano salite a più di 8.300, una crescita combinata ad un calo della numerosità media dei nuclei familiari: da 1,95 persone nel 2000 a 1,73 nel 2010 (Ctod, 2011: 40)¹¹.

Anche uno studio della Federal Transit Administration, organismo dello U.S. Department of Transportation, rivela risultati positivi. Tra le 40 aree metropolitane degli Stati Uniti con politiche di Tod, Denver è la quinta per crescita di popolazione nelle zone di transito del trasporto pubblico, con un +21% dal 2000 al 2010 (Fta, 2014: 10).

Se il Tod è per molti aspetti virtuoso, quindi, l'impressione è che emergano comunque dei risultati al di sotto delle aspettative.

La crescita di popolazione ha infatti visto un aumento modesto nell'uso del trasporto pubblico da parte dei lavoratori, con tutte ciò che ne consegue in termini di traffico, emissioni inquinanti e qualità della vita quotidiana. Al 2009, il 5,8% di coloro che risiedono nelle aree di transito del trasporto pubblico di Denver lo utilizza. La percentuale è solo leggermente superiore rispetto al 2000, e solo nelle stazioni più a sud si nota un aumento più consistente, ma comunque su percentuali bassissime, da meno dell'1% a quasi il 4% (Ctod, 2011: 41). D'altra parte, Denver è prima per la crescita di pos-

¹¹ D'altra parte, studi svolti negli Stati Uniti mostrano che sono i nuclei piccoli ed in particolare quelli monoparentali a prediligere una residenza servita dal trasporto pubblico. Quanto avvenuto a Denver, quindi, è coerente con le tendenze nazionali.

sesso di veicoli per numero familiare nel decennio 2000-2010, con un +200% (Fta, 2014: 15). Il mito dell'automobile non sembra quindi tramontare, qui come in gran parte delle città statunitensi.

Se andiamo al 2017, i risultati sono un po' meglio ma comunque ben al di sotto degli obbiettivi nel *Metro Vision 2035*: il 6,5% dei pendolari dichiara di usare il trasporto pubblico, il 4,4% va a piedi, 2,2% in bicicletta, 75,9% in automobile (il 67,9% di questi, peraltro, usandola come singolo occupante)¹².

Se questa è la tendenza nell'utilizzo dei mezzi pubblici, altri dati importanti sul Tod vengono relativamente al consumo di suolo. Ratner e Goetz (2013) sottolineano come Denver abbia ottenuto discreti risultati nel contenere (o meglio orientare) il consumo ad uso residenziale. Dal 2000 al 2010, infatti, il 95% delle nuove abitazioni si è concentrato nel mezzo miglio (circa 800 metri) attorno alle direttrici del traffico ferroviario. La densità di popolazione attuale di queste zone è in media sei volte più alta rispetto al resto della regione. Ancora più alta la densità di edifici, ben nove volte sopra la media regionale. Più in generale, la densità di Denver, che era scesa a 3.309 abitanti per miglio quadrato, è risalita intorno ai 4.000 nel 2010. A fronte di tali risultati, però, sono decisamente meno esaltanti quelli sugli spazi ad uso commerciale e di uffici; solo l'11% delle nuove attività commerciali e solo il 15% degli spazi per uffici si concentra infatti nel mezzo miglio attorno al traffico ferroviario (Goetz, 2013: 8).

3.2 Il problema dei costi immobiliari

Un problema analogo a Portland, poi, è quello del caro case ed il conseguente disagio abitativo di parte della popolazione. Anche i senza dimora, seppure meno "visibili" che a Portland, raggiungono cifre importanti: secondo il rapporto di Denver Rescue Mission, 6.104 persone soffrono di questa condizione a Denver e 1.561 vivono per strada, sotto i ponti o comunque al di fuori di qualsiasi struttura di accoglienza.¹³

Uno degli intervistati della City of Denver sottolinea che la città sta crescendo molto (circa 10.000 nuovi residenti all'anno) e sta vedendo un grande aumento dei prezzi delle case; lui, ad esempio, si è trasferito da cinque anni e nel suo quartiere i prezzi sono praticamente raddoppiati da allora. Molti nuo-

¹² <https://denverite.com/2018/09/17/people-are-commuting-alone-in-cars-less-but-denvers-a-long-way-from-its-goals/> (data di consultazione: 30 novembre 2020).

¹³ <https://denverrescuemission.org/what-we-do/homelessness-in-denver/> (data di consultazione: 1 dicembre 2020).

vi arrivati non possono permettersi di vivere a Denver, la città/contea più centrale dell'area metropolitana nonché la più intraprendente nelle politiche di sostenibilità; vanno perciò in quelle suburbane, dove naturalmente il consumo di suolo è molto meno denso e le alternative alla macchina molto più scarse. Anche un'intervistata della University of Colorado segnala l'aumento spropositato dei prezzi a Denver: una casa che 25 anni fa costava 60.000 dollari oggi ne costa 400.000, affittare un appartamento per studenti di 80-85 metri quadri costa sui 1.200 dollari, e se prima si poteva parcheggiare nel campus della University of Colorado per 0,75 dollari al giorno mentre adesso costa 6,50 dollari. Con questi dati, secondo lei, la spiegazione è piuttosto semplice: lo sprawl si è diffuso ovunque perché la gente non può permettersi di vivere a Denver città. Impressioni analoghe sono emerse anche da tutte le interviste con i residenti, che hanno aggiunto come questa tendenza alla crescita dei prezzi caratterizzi ormai anche molti dei suburbi.

Dalle interviste, peraltro, non emerge un quadro chiaro su cosa effettivamente venga fatto a Denver e dintorni per favorire l'affordable housing. Viene comunque citato qualche tentativo, come quello a Stapleton, quartiere ricavato nell'area dell'ex aeroporto:¹⁴ all'azienda costruttrice è stato richiesto di tenere una parte delle abitazioni come "affordable", ma queste richiedono comunque un reddito annuo di 30.000-40.000 dollari, probabilmente abbordabili per la lower middle class ma spesso non per la working class né tantomeno per le persone povere. A Colfax Avenue, inoltre, c'è un *government complex* per persone assistite dal welfare: queste possono rimanerci per cinque anni, è molto economico ma anche con regole molto rigide e si tratta comunque di una soluzione temporanea al disagio abitativo. La stessa intervistata sottolinea che, ad esempio, se New York insiste molto sul controllo dei prezzi degli affitti, la città di Denver non lo fa; il governo locale prevede l'erogazione di sussidi in certi casi ma non c'è una vera e propria politica della casa. Sembra quindi la conferma di uno dei tanti stereotipi sulla società statunitense: chi ha i soldi può permettersi tutto, chi non li ha deve affidarsi ai servizi del welfare che sono scarsi o inesistenti. Manca peraltro un tessuto associativo radicato sul territorio che si prenda carico dei più bisognosi, come succede ad esempio nel caso di Minneapolis. Una delle poche eccezioni è l'Urban Land Conservancy (ULC): fondata nel 2003, promuove l'acquisizione e la riqualificazione di aree dismesse o degradate, creando unità abitative e altri servizi per la popolazione povera. Nel 2011, ad esempio, ha acquistato un terreno di 1,5 acri (circa 0,60 ettari) nella parte nord del

¹⁴ <https://theknow.denverpost.com/neighborhoods/stapleton/> (data di consultazione: 20 dicembre 2020).

quartiere Five Points, quartiere storicamente afroamericano e povero. La stessa città di Denver nel 2016 ha fatto passare il più grande *affordable housing bond* nella storia del Colorado (150 milioni di dollari).¹⁵ Alcuni membri della University of Denver e della University of Colorado sono comunque piuttosto critici: questi esempi, per quanto virtuosi, sono casi isolati.

Un altro fattore che complica il quadro è, paradossalmente, la presenza nella regione di Denver di località a favore di uno sviluppo più denso e più lento. Boulder, ad esempio, ha fatto già da decenni la scelta di mettere un limite all'espansione annuale di territorio e di popolazione. Trattandosi però anche di una città che attrae popolazione per lavoro e per studio, molti dei potenziali migranti non hanno potuto accedere alla città per via di queste restrizioni, contribuendo quindi alla crescita di località vicine più tolleranti verso la crescita: Highland Ranch o la zona intorno ad Arapahoe Road, ad esempio, hanno visto crescere molto in fretta la presenza di abitazioni, spazi commerciali e spazi per servizi (Rosan, 2016: 141). Questo problema emerge anche da una delle interviste agli architetti e i pianificatori: gli Ugb/A possono avere degli effetti paradossali se altre città vicine non li hanno. Boulder e Denver hanno politiche di limiti alla crescita della città, mentre Arvada che è su quella direttrice stradale non ce l'ha: così molte imprese costruiscono abitazioni ad Arvada ma chi va a viverci è gente che lavora a Boulder oppure a Denver.

Più in generale, resta l'impressione di un forte squilibrio tra quanto fatto a Denver e quanto fatto nelle contee limitrofe. Queste ultime restano una forte fonte di attrazione per chi arriva nell'area metropolitana, per i costi comunque più contenuti rispetto al capoluogo. La cementificazione continua, come ho potuto osservare direttamente e come evidenziato da tutta una serie di dati. Secondo Randy Shaw (2019), infatti, Denver è probabilmente "the most strongly pro-housing blue city": l'area metropolitana ha attualmente circa 52.000 unità abitative in costruzione o progettazione.

Va peraltro ricordato un dettaglio, emerso anche nelle interviste svolte a Minneapolis come vedremo: il sistema scolastico negli Stati Uniti è gestito a livello locale e, a seconda del quartiere o della contea, ci possono essere disparità molto grandi. La Douglas County, ad esempio, è una delle contee più ricche del paese e lo si vede anche nei servizi scolastici (ho avuto modo di osservare direttamente due degli istituti della contea). Questa qualità dei servizi costituisce probabilmente un ulteriore incentivo per molte famiglie ad andare a vivere nei suburbi, alla ricerca di un presente e di un futuro migliore per sé e i propri figli.

¹⁵ www.urbanlandc.org/ (data di consultazione: 20 dicembre 2020).

3.3 L'equità sociale come problema non affrontato

Questo è probabilmente l'ambito in cui ho fatto più fatica a reperire del materiale nonché informazioni dagli intervistati. Da quanto emerso, però, il quadro è ancora più incerto di quello rilevato a Portland. Nell'intervista con un membro delle istituzioni locali, ad esempio, viene sottolineato che Denver ha un Office for Sustainability ma questo si propone appunto di "perseguire la sostenibilità", assicurandosi siano *available and affordable*, sia nel presente che nel futuro. L'equità sociale non è quindi tra le linee guida dell'ufficio, anche se viene perseguita in alcuni singoli progetti che hanno in corso; non hanno però particolari poteri in tal senso, possono al massimo esercitare qualche forma di influenza. Anche se lo stesso intervistato segnala che c'è comunque un *priority program* del sindaco su questo aspetto, resta l'impressione di una tematica in cui non c'è ancora una forte volontà politica di agire.

Anche l'impegno dell'università emerge in chiaroscuro dalle interviste. I docenti della University of Denver, ad esempio, segnalano più volte l'intenzione dell'ateneo di favorire lo studio sulla sostenibilità ambientale in un'ottica multidisciplinare, che includa quindi anche la dimensione dell'equità sociale. Questo progetto doveva prendere concretamente forma anche con la creazione dell'Interdisciplinary Institute for Sustainability and Social Equity; tale creazione, però, è ancora sulla carta e non è chiaro se e quando diventerà realtà. L'impressione è che l'iniziativa sia affidata più ai singoli docenti, anche se forse la situazione è un po' migliore alla University of Colorado che, sempre a detta degli intervistati, è più integrata con la città e anche più multietnica (anche il campus, in effetti, è adiacente alla downtown, mentre quello della University of Denver dista a 12-13 km).

5. Il caso di Minneapolis

Minneapolis, a differenza di Denver e analogamente a Portland, ha avuto uno sprawl relativamente meno aggressivo. A differenza di Portland e analogamente a Denver, però, la sua reputazione di “città sostenibile” è piuttosto recente. Negli ultimi anni, in particolare, si sono fatte scelte indubbiamente coraggiose, soprattutto con l’approvazione del *2040 Plan*. Anche qui, però, si riscontrano criticità nel far funzionare la “macchina” di gestione del suolo e nel conciliare una politica di sostenibilità ambientale con alcuni aspetti di equità sociale. Le disuguaglianze e la segregazione razziale, peraltro, sono un problema storico di Minneapolis, come ha drammaticamente mostrato l’assassinio di Jamar Clark nel 2015 e ancor più quello di George Floyd nel 2020, entrambi afroamericani ed entrambi uccisi da alcuni poliziotti durante dei controlli.

Nel ricostruire questo processo e queste criticità, anche qui ho fatto ricorso alla ricerca bibliografica e sitografica nonché all’osservazione diretta (con particolare attenzione alla downtown, all’area del campus della University of Minnesota ed alla parte ovest della città). Ho avuto inoltre la possibilità di parlare con 17 testimoni privilegiati: 4 persone che lavorano in una delle università locali (la University of Minnesota), 6 persone dell’amministrazione locale (la City of Denver ed il Metropolitan Council), 2 pianificatori/architetti, 2 membri di associazioni locali (*Minneapolis for Everyone* e *Neighbors For More Neighbors*), 3 residenti.

Nella prima parte del capitolo farò un’introduzione sulla città: alcuni dati socio-demografici, alcuni elementi storici ed economici. Nella seconda parte presenterò il materiale raccolto: da un lato le cose importanti fatte a Minneapolis e gli elementi che le hanno rese possibili (naturalmente mi concentrerò sulle misure e le pratiche di controllo dell’uso del suolo ed in particolare sul *2040 Plan*, approvato nel 2018), dall’altro i nodi irrisolti di questo processo e le questioni sociali che sono via via emerse.

1. Minneapolis: un inquadramento

1.1 Territorio e popolazione

Minneapolis è la città principale del Minnesota, nonché il capoluogo della contea di Hennepin. È situata nella parte sud-orientale dello Stato, lungo le sponde del Mississippi e poco a nord della confluenza di questo con il fiume Minnesota.

Con la vicina Saint Paul, capitale statale, forma la cosiddetta area metropolitana delle *Twin Cities* (città gemelle), che ha una popolazione complessiva di oltre 3,5 milioni di abitanti.¹

Uno degli intervistati della University of Minnesota mi ha fatto notare come quest'area metropolitana sia quasi tutta pianeggiante: è una condizione evidentemente favorevole ad un'espansione diffusa nelle zone attorno alle due città. Sotto quest'aspetto, quindi, è un caso molto simile a Denver e diverso da Portland, dove la presenza di rilievi nelle immediate vicinanze della città ha costituito a lungo un freno alla suburbanizzazione.

Dal punto di vista ambientale, poi, l'area metropolitana delle Twin Cities si caratterizza per la grande abbondanza di acqua: oltre al Mississippi ed al Minnesota ci sono infatti più di venti laghi e aree umide, nonché numerosi torrenti e cascate. È proprio quest'abbondanza, peraltro, a suggerire ai fondatori il nome della città: il nome *Minneapolis* deriva infatti dall'unione dei termini *mni* ("acqua" in lingua Dakota) e *polis* ("città" in greco)².

L'abbondante presenza dell'acqua caratterizza anche il territorio comunale di Minneapolis: all'interno della città c'è la rete Chain of Lakes che consiste di sette laghi e del fiume Minnehaha Creek. Si tratta di un sistema collegato da piste ciclabili, percorsi pedonali ed usato per varie attività all'aria aperta: nuoto, pesca, picnic, canoa e pattinaggio sul ghiaccio. Tre percorsi rispettivamente per auto, ciclisti e pedoni scorrono paralleli per 84 km lungo il Grand Rounds National Scenic Byway.³

Nelle osservazioni dirette ho potuto vedere come questa zona sia piuttosto frequentata nei fine settimana, in particolare la domenica. Ho però notato che quasi tutti i residenti ed i frequentatori sono bianchi, nonostante buona parte della popolazione afroamericana risieda non lontano da lì. Sicuramente più multietnica la zona di Lake Street, andando verso il centro: è ricca di ristoranti, di negozi, qualche supermercato e qualche servizio culturale (cinema, teatro). Questa abbondanza di servizi e di attività caratterizza

¹ <https://it.wikipedia.org/wiki/Minneapolis> (data di consultazione: 20 ottobre 2020).

² *Ibidem*.

³ www.byways.org/ (data di consultazione: 22 ottobre 2020).

anche altre due strade dell'area: Hennepin Avenue (soprattutto per l'aspetto culturale) e Nicollet Avenue (soprattutto per la ristorazione).

Un altro elemento che caratterizza la zona è il clima particolarmente rigido, come confermano anche tutte le conversazioni con i residenti e gran parte delle interviste. Le osservazioni non si sono svolte nel periodo invernale, ma ho comunque notato come anche tra ottobre e novembre il freddo e la neve possano già rappresentare un problema per la città.

La presenza di un clima rigido, peraltro, si intuisce facilmente da alcuni elementi di arredo urbano: ad esempio, i convettori nel soffitto di molte pensiline dell'autobus, attivabili dai passeggeri tramite un interruttore per riscaldare l'ambiente durante l'attesa del mezzo. Un elemento ancora più caratteristico per proteggersi dal freddo sono i numerosissimi *skyway*, corridoi sopraelevati che collegano tra loro molti edifici della downtown di Minneapolis e di Saint Paul nonché molte strutture del campus della University of Minnesota. Nei mesi invernali sono in effetti comodissimi, consentendo di spostarsi tra questi edifici senza uscire all'aria aperta (Imm. 1).

Imm. 1 – Skyway tra due edifici nella downtown di Minneapolis



Fonte: immagine dell'Autore

L'area metropolitana delle Twin Cities comprende undici contee, sette delle quali sono sotto la giurisdizione del Metropolitan Council (Fig. 1).

Anche se non siamo ai livelli di altri casi statunitensi come Atlanta o Phoenix, anche se la contea di Hennepin (dove si trovano di St. Paul e Minneapolis) resta quella nettamente più popolosa, è comunque evidente la suburbanizzazione avvenuta dal 1950 in poi (Tab. 1). Se poi l'area centrale della regione metropolitana è rimasta molto densa, anche più di quanto avvenuto a Portland e Denver, quella suburbana è invece cresciuta in modo molto più disperso sul territorio (Orfield, Luce, 2010: 192).

Fig. 1 – L'area metropolitana delle Twin Cities



Fonte: Us Census Bureau. Cfr. Orfield, Luce, 2010: 225

Tab. 1 – Principali contee area metropolitana di Minneapolis-St. Paul, crescita popolazione 1950-2019

Contea	1950	2000	2019	%1950-2000	% 2000-2019
Anoka	35.579	298.084	356.921	+837,8%	+19,7%
Carver	18.155	70.205	105.089	+386,7	+49,7%
Scott	16.486	89.498	149.013	+542,9%	+66,5%
Dakota	49.019	355.904	429.021	+726,1%	+20,5%
Hennepin	676.579	1.152.425	1.265.843	+70,3%	+9,8%
Ramsey	355.332	511.035	550.321	+43,8%	+7,7%
Washington	34.544	201.130	262.440	+582,2%	+30,5%
Totale	1.185.694	2.678.281	3.118.648	+225,9%	+16,4%

Fonte: rielaborazione su dati U.S. Census Bureau (2020)

Alla suburbanizzazione di popolazione, attività produttive e attività commerciali, si è peraltro accompagnato un crescente scostamento spaziale (*mismatch*): luoghi di lavoro e produzione da un lato, luoghi di residenza di certe popolazioni dall'altro.

Un'intervistata tra i residenti sottolinea due aspetti importanti di questa tendenza: non solo molti continuano a sentirsi più sicuri in un suburbio (a torto o ragione), ma per tante famiglie vivere lì significa accedere a scuole e servizi che sono spesso migliori di quelli in città. Va infatti ricordato che le scuole sono un indicatore effettivamente importante del benessere di una comunità locale: quando queste raggiungono livelli problematici di povertà, devianza o segregazione, molte famiglie della classe media decidono di trasferirsi altrove (Orfield, 1997: 8). Una scuola pubblica con un'ottima reputazione, quindi, si rivela un importante investimento per i figli. Molte famiglie, sempre secondo l'intervistata, tendono a fare questa scelta anche se non sono abituati né particolarmente attratti dalla "vita dei suburbi". Nel caso di Minneapolis, poi, la scelta è facilitata dalle dimensioni non enormi della città; i suburbi, quindi, sono relativamente vicini alla downtown (raggiungibili in genere con 20-25 minuti di automobile).

L'espansione suburbana prende quindi forma tra gli anni '80 e gli anni '90, in perfetto "stile sprawl", cioè con un aumento del consumo di suolo che supera decisamente quello di popolazione: tra il 1986 ed il 2002, infatti, il suolo urbanizzato nelle sette contee dell'area metropolitana cresce da 1.821 a 2.529 chilometri quadrati, cioè del 38%, mentre la popolazione cresce del 25%. Se Minneapolis e St. Paul hanno comunque guadagnato popolazione in quel decennio (+3,9% e +5,4%), l'area metropolitana in generale lo ha affatto molto di più (+15,4%).

La crescita è ancora maggiore nelle comunità suburbane fuori da quest'area. Dagli anni '80 e '90 si popolano alcuni dei suburbi più vicini (Blain e Coon Rapids nel nord, Plymouth, Minnetonka, Eden Prairie a

ovest; Burnsville e Apple Valley nel sud, Woodbury ad est). Dagli anni 2000, poi, la crescita tocca contee ancora più periferiche: Lakeville, Shakopee, Chanhassen, Maple Grove, Andover, Ham Lake, Lake Elmo, Cottage Grove, Rosemount (Orfield, 2010: 227).

Per quanto riguarda la composizione della popolazione, abbiamo già visto una caratteristica che accomuna Minneapolis a Portland e Denver: la chiara prevalenza di popolazione bianca (storicamente, peraltro, la città ha una importante provenienza di immigrati dai paesi scandinavi). Le stime dell'U.S. Census Bureau nel 2019 la collocano in mezzo alle altre due: si dichiara "White" il 59,5% della popolazione rispetto al 54,9% nella città del Colorado ed al 70,5% in quella dell'Oregon (ricordo che il dato nazionale è del 60,9%). Più differenze, invece, per quanto riguarda le minoranze. Per quanto riguarda gli Hispanics o Latinos, Minneapolis ha una situazione molto simile a Portland (rispettivamente 9,6% e 9,7%) ma molto inferiore a quella di Denver (29,3%). Mostra invece una quota ben maggiore di afroamericani: a Minneapolis sono il 19,4%, contro il 9,8% di Denver ed il 5,8% di Portland (anche qui ricordo il livello nazionale: 13,4%). Come nelle altre due città, poi, è piuttosto bassa la quota di asiatici, dato peraltro in linea con quello nazionale: 6,1% a Minneapolis, 8,1% a Portland e 4,1% a Denver (a livello nazionale sono il 5,9%). Il 4,4% dichiara poi di due o più razze, rispetto al 5,6% di Portland ed al 3,3% di Denver (2,8% il dato nazionale). L'1,4% si dichiara infine nativo americano o hawaiano: è un dato molto basso come in quasi tutte le città statunitensi, uguale a quello di Portland, mentre Denver ha l'1,9% (1,5% il dato nazionale).⁴

Ma come è distribuita la popolazione all'interno della città? La risposta a questa domanda mi è arrivata soprattutto dalle osservazioni dirette e da alcune interviste. North Minneapolis è stata a lungo zona di residenza di ebrei e di migranti dall'est Europa. La popolazione afroamericana si è invece concentrata sia in alcune parti della stessa North Minneapolis sia in alcune di South Minneapolis. Decisamente più "bianca" la zona ovest, da nord a sud, che è piena di aree verdi e di laghi ed è la più ambita della città per viverci: in quartieri come Kenwood e Lowry Hill le case costano dal milione di dollari in su. Altra zona residenziale (e anch'essa bianca) è Nicollet Island, nella parte nord-est, con case in stile vittoriano e con alcuni complessi riqualificati negli ultimi anni.

La zona universitaria si è sviluppata soprattutto ad est del fiume Mississippi: lì si concentrano gran parte delle facoltà, delle residenze e dei servizi per studenti (ristoranti, bar, ecc.). La maggior parte di questi ultimi, oltre

⁴ www.census.gov/quickfacts (data di consultazione: 10 settembre 2020).

alla zona del campus (Stadium Village), vive e frequenta quella di Dinky-town (che è a fianco).

Come Portland e Denver, anche Minneapolis si caratterizza per un consolidato orientamento politico di centro-sinistra: da molti decenni, infatti, è considerata una roccaforte del Minnesota Democratic Farmer Labor Party (Dfl), che è affiliato al Partito Democratico. Se si guardano i risultati delle elezioni presidenziali nel 2016, il candidato democratico Hillary Clinton ha ottenuto il 63,13% dei voti nella Hennepin County (quella di Minneapolis e St. Paul appunto), contro il 28,2% del candidato repubblicano Donald Trump. Analoghi i risultati del 2012 (62,3% per il democratico Obama contro il 35,3% del repubblicano Romney) e nel 2008 (63,4% per Obama contro il 35,8% del repubblicano McCain). Per trovare un candidato repubblicano che ha ottenuto la maggioranza dei voti in questa contea bisogna risalire a Richard Nixon nel 1970.⁵ Considerazioni analoghe valgono per le elezioni amministrative: il sindaco attuale, Jacob Frey, è del Dfl così come i suoi predecessori fin dal 1978.⁶ Dai primi anni '90, comunque, il quadro politico-elettorale della regione si è polarizzato: se le zone centrali che hanno vissuto una crisi economica sono diventate ancora più democratiche, i suburbi più periferici hanno invece visto un'importante crescita e sono diventati sempre più repubblicani (Orfield, Luce, 2010: 6).

Un'altra peculiarità di Minneapolis e St. Paul, per certi versi ancora più sviluppata che a Denver e a Portland, è la forte "vocazione umanitaria": questo è testimoniato non solo dalla forte presenza di associazioni filantropiche e di carità⁷ ma dal fatto che, secondo gli studi della Corporation for National and Community, più del 40% degli adulti residenti nelle *Twin Cities* si dedica ad attività formali di volontariato, la percentuale più alta di tutte le aree metropolitane degli Stati Uniti⁸. Nelle osservazioni dirette, peraltro, ho notato una forte presenza di community center per le strade di Minneapolis, sia di ispirazione laica sia cristiana (in particolare luterani).

Anche dalle interviste emerge questa vocazione all'impegno sociale e civico. Un membro delle associazioni locali sottolinea inoltre che gli abitanti del Minnesota eccellono da molti altri punti di vista: alta percentuale

⁵ https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_presidential_elections_in_Minnesota (data di consultazione: 20 ottobre 2020).

⁶ www2.minneapolismn.gov/mayor/mayor-history (data di consultazione: 22 ottobre 2020).

⁷ https://web.archive.org/web/20120422184300/http://www.hclib.org/pub/search/special_collections/mplshistory/?id=30 (data di consultazione: 22 ottobre 2020).

⁸ www.archbalt.org/twin-cities-lead-nation-in-rate-of-volunteerism/ (data di consultazione: 30 ottobre 2020).

di votanti alle elezioni, alto tasso di laureati, nonché una tradizione di buon governo e di assenza di corruzione più solida di gran parte degli Stati Uniti.

Riguardo al tema della criminalità, invece, è stato toccato di più rispetto ai casi di Portland e di Denver, soprattutto nelle interviste. I pareri che emergono sono però discordanti. Da un lato sembra esserci accordo sul fatto che la città abbia vissuto momenti difficili nel passato anche recente. Minneapolis, in particolare, ha avuto un periodo di forte criminalità negli anni '90: un intervistato dell'università ricorda un famoso gioco di parole sul *New York Times* dove la città veniva ribattezzata *mini-apple*: con ciò si evidenziava che, sebbene non sia una grande metropoli, la città del Minnesota stesse sviluppando problemi analoghi a New York che, come è noto, è soprannominata la Grande Mela (*big apple*). A detta dello stesso intervistato, però, la criminalità è calata da allora. Una conferma arriva anche da un intervistato delle istituzioni locali, secondo cui il tasso di criminalità è molto più basso che negli anni '90. Più cupo però il quadro evidenziato da una residente, secondo cui sono aumentati gli episodi di criminalità sia nella downtown sia nella zona del campus universitario: erano zone pericolose, poi sono migliorate, ora stanno ridiventando pericolose, pur restando ben lontani dai livelli di Chicago o di altre metropoli statunitensi.

Un ultimo aspetto, ma per molte ragioni il più grave, è quello delle disparità razziali che affliggono la città, già accennato all'inizio del capitolo. Su questo punto gli intervistati sono concordi: le grandi disuguaglianze razziali sono il principale problema delle Twin Cities. Secondo i rappresentanti delle istituzioni locali, infatti sono pochi i risultati ottenuti in quest'ambito, nonostante si tratti di una regione ricca: oltre al problema abitativo, come vedremo, c'è quindi un problema di redistribuzione della ricchezza. Due di loro sottolineano poi che Minneapolis è tra le città statunitensi con la maggiore disuguaglianza tra maggioranza bianca e minoranze non bianche. Un altro intervistato, tra gli architetti e pianificatori, sottolinea lo stridente contrasto che vive la popolazione di Minneapolis. Da un lato, la qualità della vita è alta per tanti motivi: un ottimo sistema di parchi, un'alta qualità media delle abitazioni, un'accessibilità migliore che in molti altri posti degli Stati Uniti. D'altra parte, "essere poveri qui non è bello": non è bello da nessuna parte ovviamente ma, secondo l'intervistato, qui c'è una grande disuguaglianza tra chi ha e chi non ha.

Secondo due intervistati della City of Minneapolis, poi, la povertà estrema ed i senza dimora non sembrano problemi così gravi, contenuti forse dal fatto che non c'è la pressione alla crescita di altre città come Portland o San Francisco. Dalle osservazioni dirette, tuttavia, emergono alcuni punti di concentrazione del problema. Uno è sicuramente Riverside Plaza, un

grosso complesso di edilizia popolare vicino al campus della University of Minnesota. L'impressione è che sia abitato soprattutto da afroamericani e da qualche migrante dall'est europeo. In effetti, anche i locali di fronte a questi edifici, su Cedar Avenue, sono in prevalenza gestiti e frequentati da loro: si tratta di negozi e ristoranti molto economici, soprattutto in confronto a quelli nella zona del campus stesso (Imm. 2a e 2b).

Imm. 2a e 2b – Il complesso residenziale Riverside Plaza e alcuni negozi di fronte allo stesso



Fonte: immagini dell'Autore

Un altro punto critico, anch'esso poco distante dal campus è la zona di Cedar Avenue: sotto il cavalcavia ed intorno agli svincoli stradali si concentrano alcuni senza dimora che dormono addirittura nello spazio tra la strada sopraelevata e il muro che scende verso il marciapiede: è l'unico spazio "abitabile", circa un metro, perché dopo c'è il muro che scende in maniera obliqua e non sarebbe possibile sdraiarsi o farci altro (Imm. 3a e 3b).

Imm. 3a e 3b – Senza dimora accampati sotto un cavalcavia a Cedar Avenue



Fonte: immagini dell'Autore

Un altro punto di concentrazione della povertà nella stessa zona è Little Earth, complesso di edilizia popolare abitato quasi interamente da nativi americani. Girando per le sue stradine si notano case piccole e spoglie, con

un po' di sporcizia nei giardini, qualche elettrodomestico buttato via a fianco dei cassonetti, ma anche la presenza di alcuni servizi importanti come la sede di un'associazione di residenti piuttosto attiva⁹ (anche se non sono riuscito ad intervistarli nonostante i contatti presi) e un parco pubblico ben tenuto (dove però è vietato l'accesso di notte, sebbene resti aperto).

Ci sono poi altre zone povere, sia nella parte nord sia nella parte sud della città: anche se non ho potuto osservarle direttamente, tre delle interviste a membri dalla University of Minnesota mi confermano che sono prevalentemente abitate da afroamericani.

1.2 Aspetti storici ed economici

Anche Minneapolis, come Portland e Denver, “vede la luce” nel XIX secolo: i primi insediamenti formali vengono autorizzati dalla Minnesota Territorial Legislature nel 1856, e lo status di città viene acquisito nel 1867.¹⁰

Dopo un iniziale sviluppo legato essenzialmente all'industria del legname, l'economia della città si orienta verso la trasformazione cerealicola. Fiorisce anche un settore bancario proprio intorno alla coltivazione ed al commercio del grano, che richiedevano l'erogazione immediata di somme di denaro a fronte di tempi di attesa lunghi per la maturazione del prodotto (Hinton, 2020). Con la nascita delle prime multinazionali del settore come la General Mills o la Pillsbury, Minneapolis diventa quindi “la capitale delle industrie molitorie”: fino al 1932 fa parte della regione con la più elevata produzione di grano al mondo, con il picco raggiunto tra il 1910 e il 1915.

Negli anni successivi, l'avvento di nuove forme di energia erode il vantaggio locale legato alle cascate di Saint Anthony a favore di altre aree più vicine ai luoghi di produzione del grano; a partire dagli anni '30, quindi, molti mulini chiudono e i raccordi ferroviari utilizzati per alimentarli vengono smantellati (Webber, 2020). Come avvenuto anche per Portland, quegli anni costituiscono un periodo particolarmente negativo non solo per l'economia di Minneapolis ma anche per la sua reputazione e la sua sicurezza, con il dilagare del crimine organizzato e della corruzione.

Dal Dopoguerra il tessuto produttivo e la reputazione della città sono andati migliorando, seppure senza particolari boom.

⁹ <https://littleearth.org/> (data di consultazione: 30 aprile 2020).

¹⁰ <https://web.archive.org/web/20090104054439/www.mpls.lib.mn.us/history/eh3.asp> (data di consultazione: 9 gennaio 2021).

Dalle osservazioni e dalle conversazioni, emerge comunque che la città ha investito molto nella riqualificazione, a partire dal fiume Mississippi: fino a qualche decennio fa era inquinatissimo, adesso ci si può pescare, fare il bagno, fare kayak. Anche la downtown, che qualche decennio fa era piena di edifici industriali e aree dismesse, è stata oggetto di molte ricostruzioni e riqualificazioni e altre sono in corso. Quasi tutti i grattacieli della città si concentrano peraltro lì, a differenza di molte città statunitensi (Imm. 4).

L'economia attuale di Minneapolis-St Paul mantiene una forte base manifatturiera, in particolare di prodotti e pezzi per automobile, elettronica, computer, strumentazione medica. Oltre a questi, hanno avuto un particolare sviluppo la finanza ed il settore bancario,¹¹ con una tendenza simile a quella già vista per Denver e Portland. Come queste, poi, anche Minneapolis gode di una reputazione di relativo benessere: il prodotto interno lordo per residente la rende infatti la quindicesima città più ricca degli Stati Uniti (Donaldson, Lu, 2020).

Imm. 4 – Il fiume Mississippi e i grattacieli della downtown di Minneapolis



Fonte: immagine dell'Autore

Se guardiamo meglio i dati, vediamo che il reddito pro-capite annuale tra il 2015 ed il 2019 tocca i 45.768 dollari ma scende a 38.808 dollari se ci limitiamo alla città di Minneapolis, che si mantiene comunque sopra il dato nazionale (34.103 dollari) ma ben al di sotto di quello di Denver (43.770) e

¹¹ www.britannica.com/place/Minneapolis; www.city-data.com/us-cities/The-Midwest/Minneapolis-Economy.html# (data di consultazione: 10 ottobre 2020).

Portland (41.310). Minneapolis sembra dunque una città meno benestante rispetto al resto dell'area in cui si trova, e quest'impressione trova conferma se andiamo a vedere il tasso di povertà: se quello nazionale è del 10,5%, quello di Minneapolis raggiunge il 19,1%, superando nettamente Denver (12,9%) e Portland (13,7%) ma ancora di più quello di tutta la contea di Hennepin (9,7%)¹². Ci troviamo quindi con dei dati che sembrano confermare quanto emerso dalle interviste: benessere ed economia solida da un lato, ma anche una diffusa povertà dall'altro.

Anche la popolazione di Minneapolis, come quella di Portland e Denver, ha poi un elevato livello medio di istruzione: il 50,4% dei residenti con più di 25 anni ha una laurea o un titolo di studio ancora più elevato; ricordo che nella città dell'Oregon la percentuale è la stessa mentre in quella del Colorado è del 49,4%. In tutti e tre i casi, inoltre, siamo ben sopra la media nazionale (32,1%).

Riguardo poi alla quota di abitanti che vivono in case di proprietà, a Minneapolis risulta del 47,2%: è la più bassa tra le tre città considerate, visto che a Portland è il 53,4% ed a Denver il 49,9%; in tutti i casi, comunque, siamo ben sotto la media nazionale (63,8%). A differenza delle altre due città studiate, però, Minneapolis ha dei costi abitativi relativamente bassi: il canone di affitto mediano lordo è di 1.027 dollari al mese, decisamente più basso di Denver (1.311) e di Portland (1.248), ma anche leggermente più basso della media nazionale (1.062).¹³

2. La sostenibilità urbana a Minneapolis: le sfide del 2040 Plan

2.1 Le eccellenze: il sistema di parchi e le piste ciclabili

Come già visto nel paragrafo precedente, le aree naturali sono sicuramente tra i punti di forza di Minneapolis. Il sistema di parchi, gestito dal Minneapolis Park and Recreation Board, è stato peraltro descritto come «the best-designed, best-financed, and best-maintained in America» (Garvin, 2002: 67).

Minneapolis ha una politica molto avanzata anche nelle piste ciclabili, tra le migliori degli stati Uniti: un intervistato della University of Minnesota ricorda che una delle piste attraversa tutta la città da est a ovest, ed è stata

¹² www.census.gov/quickfacts/fact/table/US,portlandcityoregon,denvercitycolorado,minneapoliscityminnesota,multnomahcountyoregon/PST045219 (data di consultazione: 8 gennaio 2021).

¹³ www.census.gov/quickfacts/fact/table/US,portlandcityoregon,denvercitycolorado,minneapoliscityminnesota/PST045219 (data di consultazione: 8 gennaio 2021).

costruita su una linea ferroviaria smantellata. Un'altra intervistata, tra i residenti, ricorda che Minneapolis è tra le città statunitensi con il numero più alto di miglia pro-capite di piste ciclabili.

Dal punto di vista della mobilità, non possiamo invece parlare di “eccellenza”: lo sviluppo del trasporto pubblico è infatti relativamente recente, un po' come avvenuto nei casi di Portland e di Denver. Come in questi casi, però, si tratta di un sistema in rapida crescita negli ultimi anni. Per quanto riguarda il sistema ferroviario locale, sono già attive due linee ed una terza è in costruzione. La Metro Blue Line è stata inaugurata nel 2004 (anche se, come ricorda un intervistato degli architetti e pianificatori, si è trattato di un processo lunghissimo: l'approvazione risale addirittura al 1972). La prima linea parte dalla downtown di Minneapolis e si dirige verso sud, passando dal Minneapolis-Saint Paul International Airport e terminando al gigantesco centro commerciale Mall of America, nel suburbio di Bloomington. La seconda, chiamata Green Line, si incrocia con la Blue Line nella downtown, passa ad est attraverso la University of Minnesota, percorre la University Avenue ed arriva alla downtown di Saint Paul. Iniziata nel 2010, ha cominciato il servizio nel 2014. La terza, la Southwest Line, è in costruzione: sarà un'estensione della Green Line e collegherà la downtown di Minneapolis con Eden Prairie, un suburbio a sudovest della città; il completamento è previsto per il 2022.¹⁴ Una ulteriore linea è poi prevista a nord della città, come estensione della Blue Line, lungo Bottineau Boulevard fino al suburbio di Brooklyn Park.

Tre intervistati (due della University of Minnesota ed uno tra gli architetti e pianificatori) sottolineano come i residenti di quell'area si stiano lamentando molto per la costruzione della Southwest Line, che avrebbe un forte impatto ambientale su uno dei quartieri più ricchi e più verdi della città. D'altra parte, come spesso succede in questi casi, le critiche non sono esenti da contraddizioni. È lo stesso intervistato tra gli architetti e pianificatori a farmelo notare: se la linea ferroviaria danneggia l'ambiente, che dire delle migliaia di auto che pendolano ogni giorno da quel quartiere per la downtown? È buono quello per l'ambiente?

Ad ogni modo, questi cambiamenti nel sistema dei trasporti sembrano riflettersi nel tipo di mobilità scelto dai cittadini, anche se il processo appare lento e spesso sotto le aspettative. Secondo i dati di Metro Transit, ci sono stati 81,9 milioni di passeggeri nel trasporto pubblico nel 2017: un dato importante ma comunque inferiore agli 82,6 milioni del 2016. I dati positivi riguardano soprattutto l'uso della ferrovia metropolitana: la Blue Line ha avuto 10,7 milioni di passeggeri nel 2017 (il suo record storico), in crescita

¹⁴ <https://web.archive.org/web/20130518034432/http://metro council.org/Transportation/Projects/Current-Projects/Southwest-LRT/Project-Facts/Timeline.aspx>.

anche la Green Line con 13,1 milioni (+ 3,5% rispetto al 2016). Il calo è quindi legato ai viaggi in autobus: 55,7 milioni nel 2017 rispetto ai 58,5 del 2016 (Harlow, 2018).

Altri dati interessanti arrivano dallo Us Census Bureau, secondo cui nel 2019 il 60,5% dei lavoratori residenti a Minneapolis è andato al lavoro in auto da solo, il 7,4% in auto condivisa, il 13,2% con il trasporto pubblico ed il 7,4% a piedi. Un 5,7% ha usato altri mezzi: taxi, motorino, motocicletta, bicicletta. Il 5,9%, infine, ha dichiarato di lavorare da casa.¹⁵ Minneapolis ha peraltro il numero relativamente più basso di automobili tra i residenti: nel 2016 il 17,1% di loro non ce l'aveva rispetto ad una media nazionale del 8,7%. La città ha peraltro 1,35 auto per nucleo familiare rispetto ad una media nazionale di 1,8¹⁶.

2.2 La gestione del suolo: funzioni e limiti del Metropolitan Council

Come ricordano Myron Orfield e Thomas Luce (2010: 2), la regione delle Twin Cities si caratterizza per un'estrema frammentazione del governo territoriale, risultando la quinta in questa "classifica" tra le principali 50 aree metropolitane negli Stati Uniti: comprende infatti 172 municipalità, 97 township, 76 school district, più di 100 special district e 11 contee. Molti dei confini previsti, peraltro, non coincidono tra loro: alcune municipalità sono divise tra più contee, alcuni distretti scolastici includono più municipalità o parti di esse, ecc. (Fig. 2).

Il risultato è immaginabile: il suolo è regolato da un intricato mosaico di istituzioni locali, e in mezzo c'è il Metropolitan Council che tenta di fare da raccordo ma che costituisce anche un ulteriore livello di governo a fianco degli altri (Orfield, Luce, 2010: 23). Ricordo poi che, come già visto nel paragrafo 1 di questo capitolo, il territorio di Minneapolis e St. Paul è pressoché privo di rilievi e molto ricco di acqua, costituendo quindi un contesto particolarmente "fertile" per la crescita dello sprawl urbano.

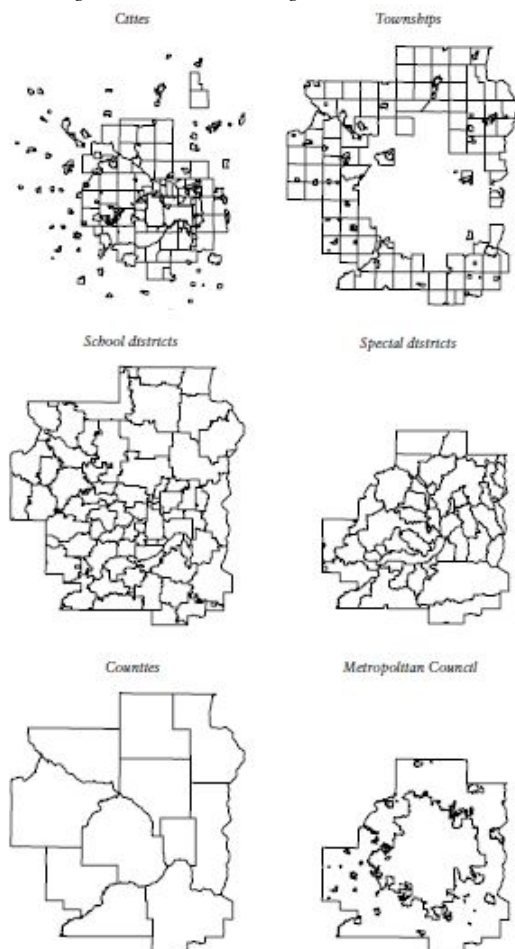
Troviamo quindi una combinazione di alta frammentazione e pochi ostacoli allo sviluppo del consumo di suolo. Il risultato, come visto nel paragrafo precedente, è stata una crescita delle aree più periferiche a dispetto di quelle più centrali dove continua a concentrarsi gran parte della popolazione più povera e delle minoranze etniche (Orfield, Luce, 2010: 50).

¹⁵ <https://data.census.gov/cedsci/profile?g=1600000US2743000> (data di consultazione: 7 febbraio 2021).

¹⁶ www.governing.com/gov-data/car-ownership-numbers-of-vehicles-by-city-map.html (data di consultazione: 7 novembre 2020).

Cosa è stato fatto per controllare il consumo di suolo in questo contesto? Due elementi fondamentali sono sicuramente la presenza del Metropolitan Council, uno dei governi regionali più complessi e multifunzione degli Stati Uniti, e la presenza del Fiscal Disparities Program, tra i più innovativi del Paese nell'affrontare le disuguaglianze fiscali e la conseguente redistribuzione del carico fiscale.¹⁷ Mi concentrerò sul primo, sicuramente più rilevante per quest'ambito.

Fig. 2 – Distribuzione dei governi locali nella regione delle Twin Cities



Fonte: Us Census Bureau. Cfr. Orfield, 2010: 10

¹⁷ <https://metro council.org/About-Us/Facts/CommunitiesF/Fiscal-Disparities.aspx> (data di consultazione: 20 ottobre 2020).

Il Metropolitan Council è un governo regionale multifunzione che fornisce servizi diretti ai cittadini e alle municipalità (in particolare, trasporti, casa, acqua potabile, misure di pianificazione). Ha giurisdizione sulle sette contee dell'area metropolitana delle Twin Cities.

Lo stato del Minnesota ne ha varato la formazione nel 1967. L'organismo, nelle intenzioni dei legislatori, doveva ottemperare le linee predisposte a livello federale nella gestione dell'uso del suolo ma anche nella fornitura di acqua e nell'organizzazione dei trasporti, nonché favorire un migliore coordinamento del rapporto con le amministrazioni locali.

L'avvio non è facile e l'ipotesi che il Metropolitan Council fosse composto da persone elette va incontro a difficoltà di gestione nonché al sospetto di molti che l'organo sarebbe stato più facilmente condizionabile da interessi di parte. Questo organismo, peraltro, si trova subito al centro di interessi divergenti tra i suburbi più benestanti della zona sud della regione, quelli più operai della zona nord e gli interessi variegati all'interno dei capoluoghi Minneapolis e St. Paul.

Un primo momento chiave per la regolazione dell'uso del suolo è nel 1976, quando lo Stato del Minnesota approva il Metropolitan Land Planning Act (Mlpa), che riconosce l'interdipendenza dei governi locali e la necessità di un'amministrazione coordinata nella gestione del suolo stesso. Questo atto segue un'altra novità: il lavoro della Metropolitan Development Guide (Mdg), prodotto dallo stesso Metropolitan Council per spiegare la visione strategica per lo sviluppo della regione (Orfield, Luce, 2010: 56). Questo piano, però, non sembra molto "aggressivo" nel contenimento del consumo di suolo, come avviene peraltro anche nella pianificazione regionale nei decenni successivi.

Un importante passo avanti avviene nel 2004: con la pubblicazione del *Framework 2030*, infatti, viene prevista una strategia più estesa e non limitata alle aree più esterne della regione. Nel frattempo, il Metropolitan Council espande gradualmente il suo potere di azione: durante gli anni '90 assorbe le funzioni della Metropolitan Transit Commission, del Regional Transit Board, e del Metropolitan Waste Control Commission (tutte nate negli anni '70), e nel 2009 raggiunge una piena autonomia finanziaria per gestire questi servizi (Orfield, Luce, 2010: 53-54).

Quali sono gli strumenti di gestione del suolo di oggi?

A differenza dei casi di Denver e di Portland, in quello di Minneapolis non ci sono degli Urban Growth Boundary (Ugb). Si tratta indubbiamente di un punto di debolezza. Tra i principali strumenti di pianificazione c'è però la Metropolitan Urban Service Area (Musa): è l'area entro cui vengono garantiti alcuni servizi essenziali, dalle strade alle fognature all'acqua pota-

bile. L'individuazione dei confini del Musa si basa su proiezioni di crescita che questo organismo produce periodicamente e che ipotizzano scenari per i successivi 30-40 anni. Questo strumento, peraltro, rientra in una più ampia strategia di gestione della crescita stessa, che suddivide il territorio regionale a seconda del principale uso del suolo e dei cambiamenti, in atto o previsti, nella popolazione e nella presenza di attività commerciali e produttive. Abbiamo quindi una linea generale che prevede regole e misure diverse tra "aree urbane" e "aree rurali", ma che poi fa una serie di distinzioni, arrivando a sei tipi diversi di aree e altrettanti usi del suolo: le *developed community* (dove almeno l'85% del territorio è già urbanizzato), le *developing community* (dove c'è più del 15% di terreno disponibile e ci si aspetta il maggiore sviluppo residenziale), i *rural center* (cittadine e piccoli centri nelle aree rurali dove non è prevista crescita nei successivi decenni), i *rural growth center* (zone rurali che mostrano segnali di potenziale crescita), le *rural residential area* (aree dove non si prevedono di fornire alcuni servizi regionali come la fornitura di acqua), le *diversified rural community* (zone sparse con diversi usi, sia agricoli che non agricoli), le *agriculture area* (aree contigue e pianificate per mantenere l'uso agricolo del suolo come principale, nonché a tutelarlo).

L'opinione comune degli intervistati è che questi strumenti, pur non avendo la forza degli Ugb, siano comunque efficaci nella gestione del consumo di suolo. Quattro di loro, tutti delle istituzioni, locali sottolineano che sono previste le aree Urban Service e le aree Rural Service, che funzionano con un principio simile. Un intervistato dell'università, inoltre, precisa che in tali aree non è strettamente proibito costruire ma è molto più costoso e, anche secondo lui, un Ugb "di fatto" è la *sewer service area*, cioè l'area del sistema delle fognature prevista dal Metropolitan Council. Riguardo a quest'ultimo, poi, un'intervistata delle associazioni locali ne sottolinea le ampie funzioni sia nella pianificazione sia l'erogazione di servizi.

La regione delle Twin Cities mostra quindi un sistema ben articolato di gestione della crescita e di pianificazione del suolo e dei suoi usi. Secondo uno degli architetti e pianificatori, il Metropolitan Council ha spesso adottato una politica dal bastone e della carota. Il bastone consiste nell'imporre certi programmi agli enti locali, la carota consiste negli incentivi fiscali. In altre parole: se vuoi partecipare ai programmi di sviluppo locale (*affordable housing, new development, brownfield clearance*) devi adattarti al piano generale che è stato predisposto per la regione metropolitana.

Resta il fatto che le politiche del Metropolitan Council hanno rivelato molti errori di previsione e limiti nel contenimento dello sprawl, in partico-

lare sottovalutando la crescita nelle aree esterne della regione e sopravvalutando quella nelle aree centrali.

Un altro problema è legato allo sviluppo dei trasporti in relazione ai job center, insediamenti in cui si concentrano attività produttive o di servizi nonché opportunità di lavoro. Anche se sembra chiaro che una concentrazione di questi servizi contribuisca a limitare lo sprawl, le misure attuate sono state spesso incoerenti o comunque limitate, favorendo a lungo la costruzione di infrastrutture stradali rispetto al trasporto pubblico nonché uno scostamento spaziale (*mismatch*) tra i luoghi di residenza dei lavoratori e i suddetti job center (Orfield, Luce, 2010: 64-67).

Anche un'intervistata dell'associazione *Neighbors for More Neighbors* sottolinea la mancanza di politiche integrate nelle sette contee dell'area metropolitana di Minneapolis e St. Paul: il risultato è che il consumo di suolo è comunque andato avanti in questi ultimi anni.

2.3 Il 2040 Plan

Una svolta nella lotta al consumo di suolo sembra arrivare nel 2018, quando il Minneapolis City Council (cioè il corrispondente del nostro consiglio comunale) approva il Minneapolis Comprehensive 2040 Plan e lo sottopone all'attenzione del Metropolitan Council, che lo approva alla fine del 2019. Questo corposo documento (circa 1.100 pagine) contiene diverse riforme anche per l'uso del suolo, toccando in particolare le norme di zonizzazione (*zoning*) nella città (City of Minneapolis, 2019).

La caratteristica più rivoluzionaria del 2040 Plan è quella di consentire, là dove ci sono case unifamiliari, la costruzione di villette bifamiliari o trifamiliari, chiamate rispettivamente *biplex* e *triplex* (Badger, Bui, 2019). Il funzionamento esatto viene spiegato da entrambi gli intervistati tra gli architetti e i pianificatori: con il 2040 Plan, se si demolisce una casa unifamiliare non se ne può ricostruire un'altra ma bisognerà per forza costruire un *biplex* o un *triplex* al suo posto. Attraverso questa operazione, Minneapolis potrebbe effettivamente moltiplicare la disponibilità abitativa di certi quartieri. È infatti innegabile che il costo di un'abitazione grande sia maggiore rispetto a quello di una più piccola nella stessa zona. Un altro elemento chiave del piano è la rinuncia all'elemento "sacro" per cui le nuove abitazioni devono necessariamente fornire un congruo numero di posti di parcheggio in strada, vincolo che costituisce un evidente vincolo alla costruzione di una città più densa (Schuetz, 2018).

Molti quartieri di villette unifamiliari sono “esauriti”: pur essendo poco densi, infatti, non hanno più spazio disponibile, o almeno non secondo le norme di zonizzazione vigenti. L’idea dietro a queste misure del 2040 Plan, quindi, è che l’unico modo per ridurre i costi legati alle abitazioni, o almeno per rallentarne la crescita, sia costruirne di più là dove si è già costruito. Quest’obiettivo, che la rende di fatto una delle riforme più ambiziose mai intraprese negli Stati Uniti per il settore abitativo (Grabar, 2018), rimanda a molte altre esigenze: aumentare la disponibilità di affordable housing, combattere il consumo di suolo, mitigare l’impatto del cambiamento climatico, ma anche ridurre alcune disparità razziali che caratterizzano storicamente la città. Secondo il sindaco Jacob Frey, l’evoluzione delle città è stata limitata dal “dominio” delle case unifamiliari, che a Minneapolis occupano circa il 70% del territorio urbano ed il 53% dell’intera area comunale. Per la prima volta nella storia moderna della città, inoltre, più della metà dei residenti sono affittuari, in particolare i giovani. Ricordo poi che Minneapolis inoltre è tra le città più segregate e disuguali degli Stati Uniti, con il divario più ampio di proprietà della casa tra bianchi e neri: 75% vs 25% (Kahlenberg, 2019). Anche secondo un intervistato dell’università, peraltro, l’approvazione del 2040 Plan sembra una risposta in riconoscimento al passato di disuguaglianza che ha caratterizzato città.

Le strategie per aumentare la densità abitativa hanno seguito in genere due orientamenti. Il primo aumenta quella ammessa nei luoghi vicino ai centri di lavoro (job center) o alle fermate e stazioni del trasporto pubblico, consentendone una bassa nei quartieri residenziali (è ad esempio quella perseguita a Denver). Il secondo orientamento ammette incrementalmente più densità intorno ad alcune lotti di terra, ad esempio permettendo la costruzione di unità abitative accessorie nei quartieri di case unifamiliari. Il Minneapolis 2040 Plan sembra perseguire entrambi questi approcci. Agire vicino ai centri di lavoro e di trasporto potrebbe incentivare grandi edifici multifamiliari con appartamenti progettati per piccole famiglie (monolocali, bilocali e trilocali), che potrebbero essere attratte sia dalla metratura che dalla posizione migliore rispetto a case più grandi ma più lontane. D’altra parte, permettere costruzioni di due-tre appartamenti nei quartieri di case unifamiliari crea più possibilità per le famiglie a basso reddito e con bambini che avrebbero bisogno di case più grandi e che cercano quartieri più sicuri e con scuole migliori (che sono appunto quelli caratterizzati dalle case unifamiliari) (Schuetz, 2018).

Quali sono i protagonisti nel percorso che ha portato al 2040 Plan?

Come già detto, l’attuale sindaco di Minneapolis Jacob Frey è stato tra i più attivi nel sostenere il piano, avendo fatto della housing affordability una questione di punta della sua campagna elettorale nel 2017.

Un altro elemento chiave sembrano i pianificatori locali e gli attivisti dei quartieri, che hanno lavorato molto per coinvolgere persone che di solito non vanno ai community meeting, ma che comunque beneficerebbero da stock abitativi più variegati e accessibili. Questi pianificatori avevano in realtà puntato a passare da lotti unifamiliari a quadrifamiliari, ma averne di bifamiliari o trifamiliari è comunque un compromesso accettabile per raggiungere quella maggiore accessibilità abitativa a cui punta il piano, nonché per godere di un maggiore appoggio a livello politico (Schuetz, 2018).

Un altro personaggio chiave in questa sfida è Russ Adams, capo della Alliance for Metropolitan Stability. Questo gruppo cerca di conciliare una maggiore densità con una maggiore *affordability*: tra i successi più grandi c'è la realizzazione di un complesso di 4.000 unità abitative in un sito dismesso della Ford, il 20% delle quali a prezzi calmierati (Shaw, 2019).

Come nel caso di Portland, e a differenza di quello di Denver, anche la società civile sembra avere avuto un ruolo importante nel promuovere in cambiamenti, in particolare con alcune associazioni presenti sul territorio. La principale è probabilmente *Neighbors for More Neighbors* (N4mn) che, come ricordato da una sua attivista intervistata, nasce nel febbraio 2017 con un focus sulla sostenibilità sociale ed ambientale, in particolare sulla tutela dei diritti degli inquilini e la promozione dell'affordable housing nel rispetto dell'uso del suolo e dell'equità sociale. È la stessa intervistata a raccontare quanto fatto per favorire l'approvazione e la conoscenza del 2040 Plan: attività di promozione della campagna presso la popolazione locale, divulgazione sui blog delle associazioni locali, attività nelle *Minneapolis 2040 Comp Plan Review series for positions*. Non emerge invece alcuna relazione tra N4mn Yimby Twin Cities, su cui avevo trovato informazioni online e che sarebbe la sede locale di un movimento molto diffuso negli Stati Uniti (Semuels, 2017).

3. Criticità e problemi irrisolti della lotta allo sprawl

Sembra quindi che la politica del consumo di suolo a Minneapolis abbia intrapreso la direzione giusta, facendo potenzialmente anche da modello per tante altre città statunitensi¹⁸. Anche in questo caso, però, emergono diversi “effetti collaterali” a queste pur virtuose misure, nonché una serie di questioni che rischiano di restare irrisolte.

¹⁸ www.nytimes.com/2019/06/15/opinion/sunday/minneapolis-ends-single-family-zoning.html (data di consultazione: 10 novembre 2020).

Anche per questi aspetti, oltre che della ricerca bibliografica e sitografica, mi sono avvalso delle interviste svolte coi testimoni privilegiati e delle osservazioni dirette che ho potuto fare in alcune zone della città.

3.1 Critiche e opposizioni al 2040 Plan

Un intervistato tra gli architetti e pianificatori ricorda che una densità abitativa più alta, come quella auspicata dal 2040 Plan, permette servizi più accessibili: nella zona in cui vive, ad esempio, è stato costruito un grande complesso residenziale sul lato nord di University Avenue nei pressi della stazione di Prospect Park. Avendo consentito quella costruzione, successivamente è stato aperto un grosso *grocery store* che dista pochi minuti a piedi da tutte le case della zona, laddove prima i residenti dovevano per forza prendere l'auto per raggiungerne uno, attraversando il Mississippi o andando fino a St. Paul (in entrambi i casi percorrendo 4-5 chilometri). La densità porta anche fondi per migliorare l'arredo urbano, dai marciapiedi ai percorsi pedonali alle piste ciclabili. Se però prevale la paura di vedere nuove persone che vengono nel proprio quartiere e quella che la propria casa si svaluti, allora si dirà certamente no alla densità: questo, secondo l'intervistato, è ciò che accade tra molti di coloro che vivono nelle zone più ricche della città.

In linea con queste riflessioni ci sono altri quattro intervistati, tre dell'università ed uno tra gli architetti e pianificatori: la parte più ricca della città è anche quella più contraria alla riconversione voluta dal 2040 Plan. Il quartiere di Kenwood, ad esempio, è situato nella parte ovest della città, vicino ai laghi e caratterizzato da costose villette unifamiliari: il consigliere rappresentante del quartiere è stato l'unico a votare contro il piano e, a detta di uno degli intervistati che è anche residente lì, probabilmente lo ha fatto perché pressato dai residenti. Anche nella già citata zona di Prospect Park c'è peraltro un movimento di opposizione al 2040 Plan, temendo che consentire l'aumento di appartamento possa impoverire il loro valore.

Oltre a queste opposizioni al piano, sorgono delle vere e proprie critiche sulla possibilità che riesca davvero raggiungere gli obiettivi, sia in termini di disponibilità di case sia in termini di equità sociale.

Un'intervistata dell'associazione *Minneapolis for Everyone* parte dalla filosofia dietro il 2040 Plan ed il movimento Yimby (Yes in My Backyard), che viene da San Francisco e Seattle e che ha alimentato il piano stesso: il governo deve fare qualcosa per costruire più case. C'è l'idea di doversi liberare da alcune regole di zonizzazione e permettere di aumentare le costruzioni, cosa che porterà un calo dei costi delle case e risolverà il proble-

ma abitativo. Probabilmente in città come San Francisco e Seattle è vero ma, secondo l'intervistata, non è vero in quella che lei definisce "la vecchia e noiosa Minneapolis"! I dati del mercato immobiliare qui sono ben diversi e cambiare la zonizzazione non avrà effetti su questa situazione. L'idea di lasciare andare a costruire ognuno dove vuole, comunque, non sembra affatto una garanzia di promozione della densità; sarebbe meglio concentrare queste misure in alcune parti, come ad esempio nel nord della città che è più povero. Chi approfitterà di questo? Secondo l'intervistata, c'è una sola risposta possibile: costruttori, costruttori e costruttori!

Oltre a ciò, il cambiamento del 2040 Plan sarà un cambiamento incrementale, che quindi richiederà tempo. Un intervistato degli architetti e pianificatori sottolinea che molte persone non capiscono proprio quest'aspetto, credono che succeda tutto adesso. C'è una sorta di "isterismo" in alcuni quartieri secondo lui, ma non è giustificato: se i padroni delle villette unifamiliari non vendono, non succederà proprio niente! Il cambiamento non avverrà ovunque e sarà comunque molto lento. Secondo l'intervistata dell'associazione *Neighbors for More Neighbors*, servirà forse un decennio per avere effetti apprezzabili dall'implementazione del 2040 Plan. Secondo un altro intervistato degli architetti e pianificatori, poi, se è vero che non c'è praticamente più terra disponibile in città, se è vero la popolazione aumenta, è inevitabile pensare a come riutilizzare quella già occupata. Il problema è che nei quartieri più ricchi, quelli col valore immobiliare più alto, difficilmente si avvererà quel meccanismo che si tenta di innescare. Se il risultato del 2040 Plan è potenzialmente rivoluzionario, probabilmente si realizzerà nel medio-lungo periodo: nella zona in cui vive l'intervistato (la suddetta Prospect Park), forse non si realizzerà mai.

Uno dei limiti principali sarebbe quindi l'inefficacia nel risolvere certi problemi storici nell'uso del suolo della regione. Un'ulteriore amara riflessione a tale riguardo viene da un altro intervistato dell'università: se è davvero una buona cosa che si pensi a densificare e che la città ne capisca l'importanza, se è importante uno strumento come il 2040 Plan che la incoraggia, restano tantissimi suburbi dove la tendenza a densificare è davvero scarsa.

3.2 La scommessa dell'affordable housing

Abbiamo già visto che un frequente effetto collaterale del consumo di suolo è la scarsa disponibilità di *affordable housing*; come a Portland e soprattutto a Denver, la crescita di popolazione porta ad una domanda di nuo-

vi alloggi e la mancanza di offerta a costi abbordabili nel centro costituisce un fortissimo “incentivo” a consumare nuovo suolo.

Anche a Minneapolis la popolazione è cresciuta più velocemente della disponibilità di case: +7,9% contro un +5,4 % dal 2010, creando un aggravio di spesa stimato in 155 dollari al mese (MetroStats, 2018). Anche per questo la città ha uno dei tassi più bassi di alloggi sfitti a livello nazionale, secondo i dati dell’Us Census Bureau. Come se non bastasse, è la grande città statunitense con la maggiore differenza tra bianchi e afroamericani: le famiglie afroamericane hanno un reddito mediano familiare che è circa il 41,5% di quelle bianche, il tasso di disoccupazione degli afroamericani è del 12,3% contro il 3,9% tra i bianchi, il tasso di proprietà della abitazione in cui vivono è del 24,6% tra gli afroamericani rispetto al 75,8% dei bianchi (Stebbins, Comen, 2018).

Quello abitativo è diventato un grosso fattore di disuguaglianza, come sottolinea Gregg Colburn, *real estate professor* alla University of Washington che ha studiato le politiche abitative a Minneapolis. I quartieri che hanno avuto le leggi più restrittive tra il 1910 e gli anni ’40 sono tuttora tra i più ricchi ed i più bianchi della città¹⁹. Lo strumento del *redlining*, inoltre, laddove il Federal Housing Administration ha rifiutato di concedere mutui alle famiglie che risiedevano dentro e vicino ai quartieri afroamericani, ha tagliato fuori molte di loro dalla possibilità di costruirsi un po’ di benessere attraverso una casa di proprietà (Patterson, 2018).

Per la regione delle Twin Cities sono gli anni ’70 un momento di grande sviluppo dell’affordable housing, che rientra tra le competenze del Metropolitan Council attraverso il Metropolitan Land Planning Act ed il Livable Communities Act: vengono infatti costruite 12.255 unità abitative tra il 1974 ed il 1979. Un altro attore importante sono le Community Development Corporations (Cdc). Nel 2006 ce n’erano infatti 37 che operavano a St. Paul e Minneapolis, e complessivamente spendevano più di 83 milioni di dollari in sviluppo economico e affordable housing, più dei 77,5 milioni spesi il Metropolitan Council per lo stesso motivo. Nelle Twin Cities è peraltro presente l’Alliance for Metropolitan Stability, una sorta di assemblea regionale delle Cdc.

Quale è la situazione attuale? Due intervistati del Metropolitan Council fanno presente che ogni ente locale deve fare qualcosa per l’affordable housing: ci sono a disposizione circa 20 milioni di dollari l’anno e gli enti locali devono essere accreditati a partecipare a vari programmi quali il Local

¹⁹ Mapping Prejudice Project: <https://mappingprejudice.umn.edu/> (data di consultazione: 25 novembre 2020).

Housing Incentives Account (Lhia) ed il Taxbase Revitalization Account (Tbra). Dopo l'“exploit” degli anni '70, comunque, la tendenza alla crescita di questi alloggi è molto più lenta e comunque inadeguata: nel 2010 era ancora ben al sotto della domanda è molto concentrata a Minneapolis e St. Paul (il 51% del totale), nonostante gran parte della popolazione dell'area viva ormai nei suburbi.

Un'intervistata dell'associazione *Neighbors for More Neighbors* segnala inoltre che i costi degli affitti in affordable housing a Minneapolis non sono così convenienti; sono solo un po' inferiori ai prezzi di mercato, e quindi non in grado di soddisfare la domanda dei più svantaggiati. A questo problema si aggiunge uno scarso apporto del mercato privato che è poco propenso a investire in questo tipo di edilizia, anche perché molti portatori di interesse nei suburbi sono contrari ed alcune regole locali di zonizzazione lo proibiscono o lo disincentivano (Orfield, Luce, 2010: 76-77).

Anche in questo ambito, peraltro, ci sono perplessità sulla capacità delle misure del 2040 Plan di cambiare la situazione. Un intervistato tra gli architetti e pianificatori parte dall'esempio della sua casa unifamiliare in un quartiere residenziale, che ha un valore di 550.000 dollari. Se viene demolita, al suo posto va costruita un triplex, cioè una casa trifamiliare. Ogni appartamento, però, non varrà un terzo della casa unifamiliare che c'era prima, considerata la zona ed il mercato immobiliare, varrà realisticamente 400.000-450.000 dollari. È evidente che in questo modo non si sta costruendo affordable housing! Diversa la situazione in alcune aree più povere, come quella di North Minneapolis: lì ci sono unità abitative di 120.000-160.000 dollari e si può pensare demolirle e fare una casa trifamiliare al loro posto, con dei valori intorno ai 200.000-250.000 dollari, che può considerarsi “abbordabile” per una singola famiglia, e avrebbe il valore aggiunto della vicinanza al trasporto pubblico. La conclusione dell'intervistato è: in un quartiere povero potrebbe funzionare, in molti quartieri ricchi no.

3.3 Equità sociale: tra segregazione e risegregazione

Abbiamo già visto i problemi di disparità razziale che affliggono Minneapolis. A questi si aggiungono quelli legati alla suburbanizzazione, con alcune parti della popolazione che “rimangono indietro”, nel senso che si trovano “intrappolate” in certe parti dell'area metropolitana senza riuscire ad accedere alle opportunità abitative, lavorative e di servizi di altre aree. Gli stessi Orfield e Luce (2010: 29) ricordano alcune minoranze etniche o

nuovi immigrati “confinati” in alcune zone povere del centro o nelle prime periferie.

La tendenza emersa a Chicago ed efficacemente descritta da William Wilson in *The Truly Disadvantaged* (1987), dunque, sembra ritrovarsi nella regione delle Twin Cities: se il livello di povertà e di problematicità sociale non ha raggiunto quelli della metropoli dell’Illinois, anche qui le opportunità di lavoro si sono sempre più decentrate (soprattutto nei suburbi della zona ovest e sudovest) mentre molte delle persone più bisognose sono rimaste a vivere nelle aree centrali, senza le risorse necessarie per raggiungerle e diventando vittime di un circolo vizioso che le ha rese sempre più emarginate. Già nel 2000, l’area metropolitana delle Twin Cities aveva il 24% dei posti di lavoro nelle aree centrali rispetto al 29% di quella di Portland (Orfield, Luce, 2010: 180). Si creano quindi forme di segregazione in base alla razza e in base al reddito, fenomeni che peraltro emergono sempre più anche in aree suburbane e non solo nelle zone centrali.

Più di tre quarti dei residenti afroamericani nella regione metropolitana di Minneapolis-St. Paul nel 2010 viveva nelle cosiddette *central city* oppure negli *stressed suburb*, comunità locali che offrono pochi servizi e poche opportunità ai loro residenti. Il problema è ancora più grave se pensiamo che molti quartieri soffrono problemi di ri-segregazione. Questo è avvenuto per decenni e ad un tasso più elevato che altrove: ad esempio il 56% dei quartieri che risultavano integrati nel 1980 erano invece segregati nel 2000, rispetto al 43% di media delle 25 aree metropolitane più grandi degli Stati Uniti e rispetto a solo il 19% di Portland. L’83% dei quartieri che risultavano segregati nel 1980, inoltre, restavano tali nel 2000 rispetto ad una media del 69% delle suddette aree metropolitane e del 64% in quella di Portland (Orfield, Luce, 2010: 98).

Che cosa fa il 2040 Plan per risolvere queste criticità? Nonostante le dichiarazioni di principio, secondo diversi intervistati rivela delle insidie per l’equità che si propone di favorire.

Un’intervistata dell’associazione *Minneapolis for Everyone* si chiede: chi saranno i veri beneficiari del 2040 Plan? Il 70% delle nuove abitazioni costruite in città è un monocale o un bilocale, il rimanente 30% ha due camere. Il piano sembra più per giovani maschi senza figli che per donne povere afroamericane con quattro figli. L’intervistata ricorda inoltre che, nonostante gli investimenti fatti e qualche progresso nell’uso delle linee ferroviarie, i dati sul trasporto locale mostrano come l’automobile resti il mezzo dominante... eppure il 2040 Plan offre la possibilità di costruire palazzi con 34 appartamenti e 10 posti auto. Il risultato è che diventerà pres-

soché impossibile parcheggiare. A restare esclusi saranno sempre gli stessi: famiglie con bambini, disabili, anziani, gente di colore.

Come se non bastasse, certe politiche potrebbero essere “fraitese” da una parte della popolazione, essere cioè interpretate come qualcosa solo a vantaggio di alcuni pur essendo pensate per il benessere di tutta la comunità. Qualche volta, peraltro, la sostenibilità è anche interpretata in modo diverso a seconda dei quartieri. Un intervistato dell’università mi ha segnalato uno studio che ha condotto sulla gentrificazione a Minneapolis e Saint Paul, da cui emerge che in alcune parti di North Minneapolis (una delle zone più povere e con maggior presenza di popolazione afroamericana) le nuove piste ciclabili vengono viste più come un simbolo di gentrificazione che di mobilità sostenibile, perché vengono fruite soprattutto dai giovani professionisti bianchi.

Conclusioni: andiamo davvero oltre lo sprawl?

In questo volume ho evidenziato una serie di conseguenze negative dello sprawl, partendo da quelle ambientali ed economiche per poi concentrarmi su quelle sociali e culturali. D'altra parte, ho evidenziato quei fattori che lo hanno reso non solo "appetibile" per molti ma anche ampiamente diffuso in gran parte delle aree metropolitane del mondo.

Ricostruire questa parte del dibattito, fornendo dati più aggiornati possibile, mi sembrava doveroso, ma per me si è trattato solo di un punto di partenza sulla questione.

Il mio principale interesse, infatti, è quello di capire se e in che modo questo problema crei consapevolezza, portando quindi all'implementazione di politiche locali per favorire una maggiore densità urbana e per combattere il consumo di suolo e una serie di effetti ad esso correlati: dal declino dei centri e delle prime periferie al dominio dell'automobile nella mobilità quotidiana, dalla mancata tutela delle aree verdi e dei terreni agricoli ai problemi di accessibilità a certi servizi nella città diffusa, dalla minore disponibilità di alloggi a prezzi accessibili alla persistenza o all'aumento di forme di segregazione ed emarginazione di alcune minoranze.

In stretta relazione a ciò, volevo capire se chi ha avuto il coraggio di intraprendere queste politiche si è poi trovato di fronte a opposizioni, a risultati inferiori alle aspettative o, peggio ancora, ad effetti negativi inattesi.

Nel fare questo ho prestato attenzione al dibattito italiano ed europeo, ma ho voluto approfondire soprattutto quello statunitense: la convinzione che mi ha accompagnato è che in quel Paese, dove il problema dello sprawl è nato e ha visto alcune delle sue forme più estreme, possano trovarsi più che altrove elementi utili sulle possibili misure per fermarlo e sulle criticità che queste possono avere.

In queste conclusioni riprenderò anzitutto gli aspetti salienti dei tre casi trattati: Portland, Denver e Minneapolis. Evidenzierò poi degli elementi che sembrano accomunare queste esperienze e qualche possibile "lezione" che

ne possiamo trarre, con la speranza che possano rivelarsi utili anche per altri contesti, non solo negli Stati Uniti.

1. Portland: tante eccellenze e qualche problema irrisolto

Nel capitolo 3 ho provato a ricostruire l'articolato quadro storico e istituzionale che ha reso possibile la solida reputazione di Portland nell'ambito delle politiche di pianificazione urbana e ha alimentato la sua immagine di comunità vivibile e ben organizzata (Abbott, 1997: 12).

Le buone pratiche, sottolineate in molte delle interviste svolte, vengono evidenziate anche dalla letteratura scientifica fin dagli anni '90: la partecipazione regolare delle associazioni di quartiere alle decisioni di pianificazione (Adler, Blake, 1990), l'applicazione di aspetti di design alla rigenerazione della downtown (Abbott, 1991), la depoliticizzazione delle scelte sui trasporti a livello metropolitano (Edner, Adler, 1991). Le coalizioni a livello cittadino, inoltre, si intrecciano con quelle a livello regionale piuttosto che vedersi come estranee o addirittura come avversarie: un importante risultato di questo processo, ad esempio, è stato evitare di vedere la downtown ed i quartieri come rivali in un gioco a somma zero (Abbott, 1997: 39-42).

Quello di Portland emerge quindi come un *nested system*, cioè un sistema "intrecciato" in cui ci sono regole valide a livello statale e metropolitano che guidano le decisioni ed i processi di policy-making locale. Nello specifico, lo stato dell'Oregon richiede che le comunità locali preparino dei piani coerenti con tali regole per quanto riguarda l'uso del suolo, con il valore aggiunto di avere combinato queste disposizioni con una serie di incentivi fiscali (Rosan, 2016: 141-142).

Ho già sottolineato il consenso civico e la volontà politica come forze determinanti per costruire una strategia coerente ed efficace di sviluppo dell'area metropolitana di Portland. Va peraltro aggiunto che il risultato è stato ottenuto più attraverso una serie di piccole decisioni che con poche grandi decisioni. Si potrebbe quindi parlare di una politica "incrementale", che probabilmente ha anche permesso ai cittadini di sviluppare una sorta di confidenza verso la pianificazione.

Secondo Carl Abbott (1997: 13) il modo in cui gli abitanti e gli attori locali hanno modellato la città e la regione metropolitana ha a che fare soprattutto con la *politics*: valori condivisi, leadership, capacità delle agenzie di pianificazione e delle amministrazioni locali, qualità del dibattito civico. Una condizione accessoria importante è ciò che un'intervistata tra gli architetti e pianificatori definisce *education about the process*. A tale riguardo,

sottolinea ad esempio che il concetto di Ugb è molto conosciuto in tutta la città pur essendo una misura piuttosto “tecnica”. Parte del merito va poi legata all’abbondanza di dati disponibili sull’uso del suolo stesso, nonché al ruolo della stampa locale nella conoscenza delle varie fasi del processo di pianificazione e della loro implementazione: la stessa intervistata ricorda che attualmente ci sono molti quotidiani e periodici disponibili gratuitamente in appositi contenitori sparsi per gran parte della città. Può sembrare un dettaglio insignificante ma, secondo lei, contribuisce molto a informare, a dare più trasparenza alle politiche locali, a creare più opportunità di dibattito tra pubblica amministrazione e cittadinanza.

Questa educazione non è mai finita naturalmente: ci sono sempre nuove problematiche da affrontare e nuovi gruppi sociali da coinvolgere nel dibattito. Come abbiamo visto, inoltre, a Portland restano da risolvere diverse conseguenze negative nella gestione del suolo. In particolare, l’esplosione dei costi immobiliari e la gentrificazione in molti quartieri del centro ha fatto crescere enormemente la sfida sul garantire una quota di affordable housing alla popolazione meno abbiente, che è spesso “relegata” nelle zone più periferiche e meno raggiunte dalle misure di sostenibilità. A questo si accompagna il grande numero di senza dimora in molte zone della città, un problema che in certe parti della downtown diventa particolarmente visibile e che è solo in parte mitigato dalla presenza di strutture di ricovero e accoglienza. Se questo fenomeno non è probabilmente imputabile al caro case, resta una ferita aperta in una città che gode di un benessere diffuso e che ambisce esplicitamente all’equità sociale, tanto nel dibattito pubblico quanto nei suoi documenti di pianificazione locale.

2. Denver: speranze e delusioni del Transit-Oriented Development

È innegabile che Denver abbia fatto molto contro il consumo di suolo negli ultimi decenni: più limiti nella concessione di licenze edilizie, più investimenti nella rigenerazione della downtown, ma soprattutto una forte espansione del trasporto pubblico su rotaia a livello di area metropolitana, favorendo la concentrazione di costruito attorno ad esso; il Tod, di cui ho ampiamente parlato nel capitolo 4, si esprime soprattutto attraverso la creazione di questi *rail corridor*.

Dei risultati ci sono indubbiamente stati, ma molti dati evidenziano che non sono al livello delle aspettative espresse nei documenti di pianificazione locale. Un intervistato della University of Denver, ad esempio, sottolinea che se gran parte delle costruzioni commerciali a residenziali

multifamiliari sono state all'interno di questi corridoi negli ultimi anni, quelle monofamiliari sono ancora ampiamente fuori di essi, continuando così alimentare quello sprawl che si ambisce a combattere. Se questa tendenza all'espansione continuerà, si prevede che l'area urbanizzata di Denver salirà a 1.106 miglia quadrate entro il 2035, ben al di sopra delle 921 miglia poste come limite nel Metro Vision 2035 Plan, che peraltro aveva già rivisto verso l'alto l'obiettivo di 700 miglia sancito dal Metro Vision 2020 Plan. Si stima inoltre che, entro il 2035, la popolazione dell'area salirà ad oltre 4 milioni di persone; un'ulteriore pressione che facilmente può portare un aumento del consumo di suolo nonché dei veicoli privati circolanti (ed infatti entrambi sono cresciuti negli ultimi anni nonostante le "buone intenzioni" dei governi locali). Al tempo stesso, ci troviamo in una regione "a rischio" dal punto di vista abitativo: nella regione di Denver una famiglia spende in media il 59% delle proprie entrate per abitazione e trasporti, laddove un livello "raccomandabile" è attorno al 45% (Rosan, 2016: 70).

L'area metropolitana di Denver resta quindi "sprawlizzata" come poche, con le contee suburbane che per molti aspetti "ignorano" quanto viene fatto a Denver e quanto predisposto dagli organi di pianificazione regionale. Molti attori locali concordano sul rafforzamento dei poteri del Drcog nel tempo (Rosan, 2016: 67). Il peso di sindaci, amministratori e pianificatori locali resta però determinante nella regione metropolitana di Denver per quanto riguarda l'adesione al Metro Vision. Questa frammentazione crea tre principali effetti: un indebolimento del centro rispetto al sorgere di altri nodi nella regione, la diffusione dello sprawl in una forma più "aggressiva" rispetto a Portland, il sorgere e rafforzarsi di disparità nello sviluppo locale così come di squilibri tra la creazione di spazi abitativi e di opportunità lavorative (Rosan, 2016: 95-96, 120).

Queste difficoltà non devono comunque cancellare quanto fatto. Attorno alla smart growth ed al Tod si è coagulata una serie di attori locali come mai avvenuto prima, con la chiara consapevolezza che la lotta allo sprawl passi da una forte integrazione territoriale. D'altra parte, anche alcuni suburbi stanno provando, seppure lentamente, a cambiare orientamento. Uno degli intervistati tra gli architetti e pianificatori, ad esempio, ricorda che Aurora ed Englewood hanno sviluppato molti *activity center*, cioè aree ad uso misto (lavorative, ricreative, culturali) per contrastare lo "strapotere" di quelle prettamente residenziali o prettamente commerciali. Un'altra buona pratica suburbana, riportata da una docente della University of Colorado, è quella implementata a Highlands Ranch: una delle *homeowner association* più grandi del paese si è trovata alcuni anni fa con un'area di oltre 240 ettari a disposizione, decidendo di lasciarla in gran parte come spazio pubblico

e dando alle abitazioni lotti molto piccoli rispetto a quanto avviene in altri suburbi.

I risultati, quindi, sono relativamente modesti ma incoraggianti; se la strada attualmente percorsa per combattere lo sprawl è ancora lunga, sta comunque producendo più di tutti i precedenti tentativi.

3. Minneapolis: il 2040 Plan porterà davvero più densità e più equità?

Abbiamo visto che quella di Minneapolis è una regione metropolitana virtuosa per molti aspetti economici, sociali e culturali: ha un benessere diffuso, un tessuto civico e associativo solido, un'economia non galoppante ma comunque solida, una diffusa attenzione all'ambiente. Anche qui, però, la suburbanizzazione ha conosciuto un'espansione analoga ai casi di Portland e di Denver.

Un fattore che probabilmente ha influito molto è la frammentazione del governo locale: in questo territorio si trovano circa trecento città e cittadine, ognuna delle quali segue la propria agenda di uso del suolo (Orfield, Luce, 2010: 1). Sarebbe la conferma della relazione diretta tra grado di frammentazione (numero di governi municipali per 10.000 abitanti) e tasso di sprawl (rapporto tra crescita della popolazione e la crescita di suolo urbano consumato). Quando il tasso è superiore a 1 significa che la crescita di popolazione è maggiore di quella di suolo consumato in un dato periodo di tempo, quando è inferiore a 1 significa invece che la crescita di suolo consumato è superiore a quella di popolazione. Minneapolis aveva un tasso di 1,31, il ventiduesimo sulle cinquanta aree metropolitane più grandi degli Stati Uniti (Orfield, Luce, 2010: 23). Si può comunque considerare “virtuoso” se si pensa al livello di frammentazione amministrativa di quest'area: forse questo si deve alla presenza di istituzioni regionali relativamente forti (sempre in confronto ad altre aree), come il Metropolitan Council. Resta però un dato: i terreni non antropizzati e quelli agricoli sono stati convertiti a edificabili ad un tasso significativamente più alto della crescita di popolazione (Orfield, Luce, 2010: 226).

Un ambito particolarmente critico, comunque, resta la segregazione e la concentrazione di povertà in alcune zone, con effetti anche sull'accesso a certi servizi ed opportunità lavorative e formative (Orfield, Luce, 2010: 85). Il problema va ricondotto ad una complessa combinazione di fattori, legati sia agli attori privati sia a quelli pubblici. Dal lato privato, ci possono essere pratiche discriminatorie attuate da agenzie immobiliari, istituzioni finanziarie, istituti di credito e compagnie assicurative che favoriscono la segre-

gazione stessa. Dal lato pubblico, alcune politiche abitative e di uso del suolo hanno spesso favorito la concentrazione di nuclei poveri, in particolare afroamericani, in quartieri degradati nel capoluogo o nella prima periferia (Orfield, Luce, 2010: 1).

Minneapolis, però, è forse anche il caso con le politiche più ambiziose di promozione di densità urbana ed equità sociale. Il 2040 Plan, infatti, si configura come un modello a livello nazionale; abbiamo però anche visto, e ce lo ricorda una intervistata della University of Minnesota, che è da vedere se, quando e dove raggiungerà gli obiettivi che si è prefissato.

Anche in questo caso, quindi, la lotta al consumo di suolo avanza a rilento: da un lato le opposizioni di una parte della popolazione, dall'altro alcune criticità storiche che paiono irrisolte o sono addirittura a rischio di peggioramento con le nuove misure introdotte.

4. Tre casi irripetibili?

Dopo avere studiato i tre casi e averne tratto alcune conclusioni, è il momento di tornare ad una delle domane di partenza, quella in cui ho richiamato quell'approccio condizionale di Mario Small che ha in buona parte ispirato questo lavoro: quanto accaduto a Denver, Portland e Minneapolis è "unico" oppure è "ripetibile"? La domanda non ha ovviamente risposte certe, ma si possono azzardare alcune riflessioni. Queste si baseranno soprattutto sul caso di Portland perché, sia dalla letteratura in materia sia dagli approfondimenti svolti sul campo, risulta comunque il più virtuoso e quindi quello su cui ha più senso domandarsi la possibile "esportabilità".

Apparentemente, quanto avvenuto a Portland è stato possibile grazie ad una combinazione unica di condizioni: un vuoto di leadership alla fine degli anni '60, un cambiamento nell'economia locale, l'influenza dei movimenti per i diritti civili negli ultimi decenni, una popolazione relativamente omogenea. Carl Abbott (1983) aggiunge delle ragioni "di convenienza": ritiene infatti che nella avanguardistica politica di controllo del suolo abbia fortemente influito l'esigenza di preservare i terreni agricoli e le foreste della Willamette Valley, tanto importanti per l'economia e la sussistenza locale e tanto vicini alla città. Anche David Bragdon, ex presidente di Metro, è dello stesso avviso, sottolineando inoltre una tradizione progressista che caratterizza la regione fin dagli anni '70. Si tratterebbe quindi di un risultato che non potrebbe essere riprodotto altrove (Rosan, 2016: 99).

Eppure, altri autori non la vedono così. Henry Richmond, ad esempio, vede il "caso Portland" come risultato di scelte indubbiamente coraggiose

ma che hanno anche ottenuto un ampio sostegno dagli attori locali proprio perché coerenti coi loro interessi (cfr. Orfield, 2006: 127-128). Arthur Nelson, poi, ritiene che la crescita di Metro sia dovuta alla ricerca di soluzioni per problemi che caratterizzano quasi tutte le regioni e che non sono tipiche solo di Portland (Rosan, 2016: 101). L'impressione, quindi, è che il processo che ne è scaturito sia davvero troppo articolato e troppo duraturo per rappresentare una fortunata coincidenza.

Anche se questa domanda non ha una risposta definitiva, rende comunque di estremo interesse un confronto tra Portland, Denver e Minneapolis. Come precisato nell'introduzione, sono state scelte per le tante caratteristiche in comune, pur trovandosi in aree diverse degli Stati Uniti: dimensioni e popolazione delle città, settori economici dominanti, orientamento politico prevalente nell'elettorato. A queste se ne aggiungono altre che le accomunano rispetto alla media nazionale: elevata presenza di popolazione bianca, elevato livello educativo medio, elevato reddito medio pro-capite ma anche elevato tasso di povertà e minore diffusione del tasso di proprietà degli alloggi.

Sembrerebbero quindi casi che ha senso mettere a confronto e, se nei primi tre paragrafi di queste conclusioni ho ripreso le peculiarità di ognuno, qui vorrei identificare dei fattori chiave nelle rispettive lotte al consumo di suolo, delle "condizioni" che hanno avuto un'importanza determinante qui ma che potrebbero averla in molti altri casi, anche in Italia.

Una prima condizione determinante, evidentemente, riguarda chi gestisce il processo di pianificazione. A differenza del Drcog a Denver e del Metropolitan Council a Minneapolis, Metro a Portland ha il potere assegnato dallo stato dell'Oregon di determinare gli Ugb per tutta la regione. Se altrove gli strumenti previsti si basano sull'esortazione, l'incentivo ed il supporto, in Oregon una serie di regole più severe e stringenti guidano anche l'azione a livello locale (Lewis, 1996: 118). Alcuni imprenditori hanno peraltro usato in modo molto astuto questa frammentazione, "estorcendo" esenzioni fiscali, servizi speciali e investimenti mirati alle istituzioni locali, nonché altre condizioni favorevoli in quei suburbi dove hanno concentrato i loro investimenti (Ashton, 1984: 73). Senza autorità fiscale e regolatoria per influenzare la pianificazione locale, i piani regionali sono destinati ad essere deboli, rivelandosi quindi raccomandazioni vaghe e tentativi velleitari di coinvolgere gli attori locali (Rosan, 2016: 154-155). Anche se può risultare difficile in un paese come gli Stati Uniti, con una tradizione di decisioni locali molto radicata (Rosan, 2016: 162-163), sembra quindi evidente che un uso sostenibile ed equilibrato del suolo passi da un coordinamento

forte a livello di regione metropolitana. Questo sembra essere avvenuto a Portland, meno a Minneapolis e ancora meno a Denver.

Un'altra grande condizione è la necessità di introdurre misure “radicali” per fermare lo sprawl, come gli Ugb. Su questo aspetto ricordo che nessuno ha ottenuto risultati comparabili a Portland. È importante sottolineare, però, che quel tipo di confini, così rigido e così sofisticato, sembra difficilmente pensabile altrove. In questo senso sembra più praticabile una “Ugb di default”, legata cioè alla fornitura di servizi essenziali (fognature, acque, strade) ed al subordine di espanderla solo rispettando condizioni rigide e dopo dibattiti regionali molto ampi (Lewis, 1996: 217-219). È proprio ciò che è avvenuto a Minneapolis, come emerso soprattutto dalle interviste. Anche l'Ugb/A volontaria di Denver, pur con i suoi limiti, ha comunque permesso di avviare un dialogo formale su come lo sviluppo in una comunità locale influisca su quelle vicine e su tutta la regione metropolitana. Ha permesso inoltre di accrescere la consapevolezza sui costi di fornire infrastrutture allo sviluppo di nuovi territori (Rosan, 2016: 167-168). È comunque evidente che servono delle “barriere” più o meno forti per fermare l'espansione del consumo di suolo, perché il mercato e gli attori locali da soli non sembrano in grado di farlo.

Se queste due condizioni sembrano necessarie (bassa frammentazione territoriale e introduzione di forti barriere al consumo di suolo), non sembrano comunque sufficienti. Una terza condizione, evidente anche nel caso di Portland, è quella di avere delle figure carismatiche che sostengano certe misure e certe politiche: basti l'esempio dell'ex sindaco Neil Goldschmidt, che ha dato un'accelerata decisiva alle politiche di rivitalizzazione della downtown, alla vivibilità dei suoi quartieri ed allo sviluppo del trasporto pubblico (Lewis, 1996: 212). L'esempio vale anche per Denver con il sindaco Federico Peña negli anni '90 e per Minneapolis con quello attuale, Jacob Frey. In questi casi, come probabilmente ovunque (Italia compresa), l'amministratore locale può ancora fare molto, nel bene e nel male.

5. “Much has been done and much is to be done”

Ho deciso di intitolare così quest'ultimo paragrafo: con la frase usata da molti intervistati a Portland nel commentare quanto è stato fatto in quella città e nella sua area metropolitana. Credo che si adatti perfettamente a quello che è successo negli ultimi decenni, non solo lì ma anche a Denver e Minneapolis: lo sforzo verso un consumo di suolo sostenibile è forte e ha prodotto risultati in tutti e tre i casi, ma persistono tante criticità e tanti conflitti.

Forse, constatata amaramente uno degli intervistati della University of Denver, si tratta di una battaglia persa; molta gente sembra “volere lo sprawl”. Preferisce infatti avere più spazio piuttosto che sacrificarlo in nome della sostenibilità. Secondo lui, peraltro, l’elezione di Donald Trump nel 2016 confermerebbe questa ipotesi, visti i noti orientamenti antiambientalisti del neopresidente.

La forza della suburbanizzazione, peraltro, è evidente in tutti i casi studiati e, come abbiamo visto nel capitolo 2, anche fuori dagli Stati Uniti fino ad arrivare al nostro Paese. La tipologia di Alfredo Mela sulle popolazioni che vanno a vivere nel suburbano, riportata nel capitolo 2, è talmente articolata che fa capire quante diverse motivazioni alimentino questa tendenza, seppure piena di contraddizioni e di innegabili aspetti di insostenibilità.

I casi studiati hanno mostrato tutti grandi ambizioni ma anche difficoltà più o meno evidenti. Un ambito particolarmente problematico sembra la promozione dell’affordable housing, sia prevedendo che una parte delle nuove unità abitative siano appunto a prezzi accessibili, sia offrendo incentivi ai costruttori per riservare una quota a tali unità nelle proprie costruzioni. Queste misure possono essere senza dubbio un aiuto nella ricerca di equità sociale attraverso la gestione del suolo, aumentando il parco abitativo e mitigando la segregazione che affligge in particolare Minneapolis, ma anche Portland e Denver. Inoltre, si rivelano uno strumento importante per favorire uno sviluppo del *mixed-income housing*, con potenziali effetti positivi sulle relazioni di vicinato e minori rischi che si sviluppi la famigerata sindrome Nimby (Not In My Back Yard) (Orfield, 2006: 12). In quest’ambito, il caso di Minneapolis con il 2040 Plan è probabilmente il più ambizioso ma è ancora tutto da vedere come e quando prenderà forma, mentre Portland e Denver hanno fatto dei passi incoraggianti negli ultimi anni ma continuano a scontrarsi con i problemi abitativi per gran parte della popolazione. Questo resta un nodo da sciogliere, nei casi studiati così come in tanti altri che vogliano intraprendere la stessa strada: è evidente che se i prezzi nei centri e nelle città capoluogo non sono accessibili, molte persone saranno più o meno costrette ad andare a vivere nei suburbi, alimentando lo sprawl e tutte le insostenibilità che lo caratterizzano.

Questo rimanda ancora una volta all’importanza di implementare politiche su ampia scala per la gestione del suolo, evitando quella frammentazione territoriale che ne minaccerebbe fortemente l’efficacia.

Le amministrazioni locali, ad esempio, possono attuare politiche e misure che favoriscono la desegregazione del territorio. Uno strumento molto frequente negli Stati Uniti è l’*inclusionary zoning*, volto a incentivare che persone di reddito medio-basso vivano in aree “al di sopra delle loro possi-

bilità”, godendo quindi di servizi e opportunità più elevate. Questo si rivela non solo uno strumento di maggiore equità sociale ma anche un indiretto incentivo all’economia locale: molte imprese, infatti, hanno più facilità di assumere personale quando vive a distanze ragionevoli dai luoghi di lavoro, e non è costretto a “migrazioni quotidiane” o addirittura a rinunciare proprio perché è troppo lontano (Orfield, Luce, 2010: 145-146). Un ruolo importante potrebbero giocarlo anche organizzazioni a livello regionale, come lo sono stati *1.000 Friends of Oregon* a Portland o *Neighbors for More Neighbors* a Minneapolis.

Possiamo quindi trovare un’ultima lezione dai tre casi studiati, probabilmente la meno evidente ma anche la più “esportabile”: l’idea di investire in aumento della densità e della compattezza per una maggiore sostenibilità urbana come unica soluzione. La densità non è solo una questione architettonico-urbanistica ma anche socio-culturale: ha infatti a che fare con la vitalità e le relazioni della città, ad esempio rigenerando la downtown e favorendo una mixité sociale nei quartieri. Dietro le politiche locali, infatti, sembra esserci l’idea che un quartiere davvero sostenibile non possa essere monofunzionale ma debba essere una combinazione di attività abitative, lavorative, culturali e di svago. In altre parole, una città sostenibile ha bisogno di un *mood* urbano che è stato seriamente minacciato dallo sprawl e da un uso scriteriato del suolo (Castrignanò, Manella, 2011: 36-38).

Se questo sono le sfide oltreoceano, da questa parte ne abbiamo di altrettanto importanti. Ho parlato dell’obiettivo di consumo di suolo zero entro il 2050 dell’Unione Europea, ma abbiamo anche visto come in Italia siamo ancora ben lontani, con uno sprawl che ha sicuramente rallentato la sua corsa rispetto agli anni ’90 ma che comunque non si è mai fermato, nemmeno in anni di crisi economica, di calo demografico e di pandemia come quelli che stiamo vivendo.

Eppure, secondo il sottosegretario al ministero dell’Ambiente Roberto Morassut dal cemento «si può tornare indietro. Ci sono oggi le condizioni tecnologiche per riconquistare territori impermeabilizzati e la possibilità di utilizzare nuovi materiali da costruzione che abbiano le caratteristiche di essere meno impattanti per l’ambiente. Esiste la possibilità concreta di immaginare nuove città basate su un nuovo modello di sviluppo urbano e industriale. Per determinare le condizioni per uno stop al consumo di suolo fino all’obiettivo zero di metà secolo, occorre intervenire sui meccanismi industriali e sui processi economici che determinano l’espansione delle aree urbane in maniera indiscriminata»¹.

¹ <https://formiche.net/2020/07/italia-consumo-suolo/> (data di consultazione: 20 aprile 2021).

L'impressione finale, quindi, è che sicuramente anche la “domanda” giochi la sua parte: finché ci saranno persone attratte dall'andare a vivere nello sprawl, poco consapevoli dell'impatto ambientale e sociale di questa scelta, sarà difficile invertire la rotta. D'altra parte, però, sembra che serva davvero una “volontà politica” più forte degli interessi di parte ed alimentata non solo dalle istituzioni ma anche dagli attori locali.

Riferimenti bibliografici

- Abbott C. (1983), *Portland: Planning, Politics, and Growth in a Twentieth Century City*, University of Nebraska Press, Lincoln NE.
- Abbott C. (1987), *The New Urban America: Growth and Politics in Sunbelt Cities. Revised Edition*, University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- Abbott C. (1991), “Urban Design in Portland, Oregon, as Policy and Process, 1960-1989”, *Planning Perspectives*, 6 (1): 1-18.
- Abbott C. (1994), *Planning the Oregon Way: A 20-Year Evaluation*, Oregon State University Press, Corvallis.
- Abbott C. (1997), “The Portland Region: Where City and Suburbs Talk to Each Other, and Often Agree”, *Housing Policy Debate*, 8(1): 11-51.
- Adler S., Blake G. (1990), “The Effects of a Formal Citizen Participation Program on Involvement in the Planning Process: A Case Study of Portland, Oregon”, *State and Local Government Review*, 22(1): 37-43.
- Alasia F., Montaldi D. (1960), *Milano, Corea. Indagine sugli immigrati negli anni del miracolo*, Feltrinelli, Milano.
- Anas A., Pines D. (2008), “Anti-sprawl policies in a system of congested cities”, *Regional Science and Urban Economics*, 38 (5): 408-423.
- APAT (2005), *La realizzazione in Italia del progetto europeo Corine Land Cover 2000*, Agenzia per la Protezione dell’Ambiente e servizi Tecnici, Roma, testo disponibile al sito www.isprambiente.gov.it/contentfiles/00003700/3739-r61-2005.pdf/, data di consultazione: 6 maggio 2020.
- Arrington G., Parker T. (2001), *Factors for Success in California’s Transit-Oriented Development*, California Department of Transportation – Statewide Transit-Oriented Development Study, Sacramento.
- Ashton P. (1984), “Urbanization and the dynamics of suburban development under capitalism”, in Tabb W., Sawers L. (eds.), *Marxism and the Metropolis*, Oxford University Press, New York.
- Baccini A., Goetz S.J., Walker S.W. et al. (2012), “Estimated carbon dioxide emissions for tropical deforestation improved by carbon-density maps”, *Nature Climate Change*, 2 (3): 182-185.
- Badger E., Bui Q. (2019), “Cities Start to Question an American Ideal: A House With a Yard on Every Lot”, *The New York Times*, June 18, testo disponibile al sito www.nytimes.com/interactive/2019/06/18/upshot/cities-across-america-question-single-family-zoning.html, data di consultazione: 8 ottobre 2020.
- Barrington-Leigh C., Millard-Ball A. (2015), “A century of sprawl in the United States”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 112 (27): 8244-8249, testo disponibile al sito www.jstor.org/stable/26463691, data di consultazione: 13 maggio 2020.

- Bauer G., Roux J.-M. (1976), *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Le Seuil, Paris.
- Berdini P. (2006), “Il Consumo di suolo in Italia: 1995-2006”, *Democrazia e Diritto*, 14: 60-73.
- Beretta I. (2014), *Esperienze di politiche ambientali urbane. Analisi di tre European Green Capital*, Vita & Pensiero, Milano.
- Bergamaschi M. (2002), “Il periurbano, una specificità ormai riconosciuta: il dibattito in Francia”, *Sociologia urbana e rurale*, 69: 37-62.
- Bertuglia C.S., Stanghellini A., Staricco L. (2003), *La città diffusa: tendenze attuali, scenari futuri*, FrancoAngeli, Milano.
- Berube A., Singer A., Wilson J., Frey W. (2006), *Finding Exurbia: America's Fast-Growing Communities at the Metropolitan Fringe*, Brookings Institution, Washington DC.
- Borrelli N. (2015), *Portland: un esempio di città smart e slow*, Feltrinelli, Milano.
- Bruegmann R. (2005), *Sprawl. A Compact History*, University of Chicago Press, Chicago.
- Buijs S. (1994), “Criteri di efficienza per una città policentrica”, in Boscacci F., Camagni R. (a cura di), *Tra città e campagna. Periurbanizzazione e politiche territoriali*, il Mulino, Bologna.
- Burchell R.W., Shad N.A., Listokin D., Phillips H. (1998), *Costs of Sprawl Revisited*, National Academy Press, Washington Dc.
- Burchell R.W., Lowenstein G., Dolphin W.R., Galley C.C., Downs A., Seskin S., Still K.G., Moore T. (2002), *Costs of Sprawl 2000*, Transportation Research Board, Washington Dc.
- Burdett R., Kanai M. (2006), “La costruzione della città in un'era di trasformazione urbana globale”, in Aa.Vv., *Città. Architettura e società. Vol. I*, Marsilio, Venezia: 3-23.
- Burdett R. (2007), “La città futura”, *Repubblica*, 14 dicembre.
- Calthorpe P. (1993), *The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream*, Princeton Architectural Press, Princeton.
- Camagni R., Gibelli M.C., Rigamonti P. (2002), *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea, Firenze.
- Castrignanò M. (2008), “Sostenibilità, densità e sviluppo urbano”, *Sociologia urbana e rurale*, 85: 93-103.
- Castrignanò M., Landi A. (a cura di) (2016), *La città e le sfide ambientali globali*, FrancoAngeli, Milano.
- Castrignanò M., Manella G. (2011), “From urban sprawl to sustainable city: a neighborhood perspective in urban studies”, in Perrone C., Manella G., Tripodi L. (eds.), *Everyday Life in the Segmented City*, Emerald Press, Bingley: 27-41.
- Cervero R., Duncan M. (2002), “Transit's Value Added”, *Urban Land*, 61: 77-84.
- Cervero R., Ferrel C., Murphy C. (2004), *Transit-Oriented Development in the United States: Experiences, Challenges, and Prospects*, Transportation Research Board, Washington Dc.
- Cheshire P., Sheppard S. (2002), “The welfare economics of land use planning”, *Journal of Urban Economics*, 52 (2): 242-269.
- Christiansen P., Loftsgarden L. (2011), *Drivers behind urban sprawl in Europe*, Norwegian Centre for Transport Research, Oslo.

- Ciaffi D., Crivello S., Mela A. (2020), *Le città contemporanee. Prospettive sociologiche*, Carocci, Roma.
- City of Minneapolis (2019), *Minneapolis 2040. The City's Comprehensive Plan*, Department of Community Planning and Economic Development, Minneapolis.
- Clark D. (1996), *Urban World/Global City*, Routledge, London.
- ClimSoil (2008), *Review of Existing Information on the Interrelations between Soil and Climate Change*, testo disponibile al sito https://ec.europa.eu/environment/archives/soil/pdf/climsoil_report_dec_2008.pdf, data di consultazione: 5 maggio 2020.
- Commissione Europea (2006), *Strategia tematica per la protezione del suolo, COM(2006) 231*, Bruxelles, 22 settembre.
- Commissione Europea (2012), *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, Bruxelles, 15 maggio.
- Commissione Europea (2016), *Future Brief: No net land take by 2050?*, European Commission DG Environment by the Science Communication Unit, Bruxelles, testo disponibile al sito https://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/no_net_land_take_by_2050_FB14_en.pdf, data di consultazione: 20 marzo 2020.
- Corboz A. (1994), "Hiperville", *Cashier*, 8: 112-129.
- Couch C., Leontidou L., Petschel-Held G. (2007), *Urban Sprawl in Europe: Landscapes, Land-Use Change and Policy*, Blackwell Publishing, London.
- Ctod (2011), *Rails to Real Estate. Development Patterns Along Three New Transit Lines*, Center for Transit Oriented Development, Denver.
- Curti F., Diappi L. (1990), *Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche*, FrancoAngeli, Milano.
- Czech B., Krausmann P.R., Devers P.K. (2000), "Economic associations among causes of species endangerment in the United States", *BioScience*, 50: 593-601.
- Davico L., Mela A., Staricco L. (2009), *Le città sostenibili. Una prospettiva sociologica*, Carocci, Roma.
- Dematteis G., Guarrasi V. (a cura di) (1995), *Urban networks*, Patron, Bologna.
- Denver Planning Office (1974), *Denver, the core city*, Denver City and County.
- Detragiache A. (2003), *Dalla città diffusa alla città diramata*, FrancoAngeli, Milano.
- Dezert B., Metton A., Steinberg J. (1991), *La périurbanisation en France*, Sedes, Paris.
- Dobriner W. (1958), *The Suburban Community*, Putnam's Sons, New York.
- Dogan M., Kasarda J.D. (eds.) (1988), *A world of Giant Cities: The Metropolis Era*, Sage, Thousand Oaks.
- Donaldson A., Lu W. (2020), *These Are the 20 Richest Cities in America. The tech boom has shifted the balance of economic power*, November 5, testo disponibile al sito www.bloomberg.com/news/articles/2015-11-05/these-are-the-20-richest-cities-in-america, data di consultazione: 20 novembre 2020.
- Downs A. (2002), "Have Housing Prices Risen Faster in Portland than Elsewhere?", *Housing Policy Debate*, 13 (1): 7-31.
- Drcog (1988), *Mobility*, Denver Regional Council of Government, Denver.
- Drcog (1997), *Denver Metro Vision 2020*, Denver Regional Council of Governments, Denver.

- Drcog (2011), *Denver Metro Vision 2035 Plan*, Denver Regional Council of Governments, Denver.
- Dupuy G. (1999), *La dépendence automobile: symptômes, analyses, diagnostic, traitements*, Anthropos, Paris.
- Edner S., Adler S. (1991), *Challenges Confronting Metropolitan Portland's Transportation Regime*, National Academy Press, Washington Dc.
- Eea - European Environment Agency (2002), *Environmental Signals 2002. Benchmarking the Millennium*, Office for Official Publications of the European Communities, Copenhagen, testo disponibile al sito www.eea.europa.eu/publications/environmental_assessment_report_2002_9, data di consultazione: 30 aprile 2020.
- Eea - European Environment Agency (2006), *Urban Sprawl in Europe. The Ignored Challenge*, Office for Official Publications of the European Communities, Copenhagen, testo disponibile al sito www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_10, data di consultazione: 30 aprile 2020.
- Eea - European Environment Agency (2019), *Suolo e territorio in Europa. Perché dobbiamo usare in modo sostenibile queste risorse vitali e limitate*, Copenhagen, testo disponibile al sito www.eea.europa.eu/it/publications/eea-segnali-2019-suolo-e, data di consultazione: 6 maggio 2020.
- Esposito F. (2009), *La campagna abitata. Una nuova dimensione dell'abitare tra l'urbano ed il rurale. Forme, rappresentazioni e qualità*, Dottorato di Ricerca in Tecnica Urbanistica, Dipartimento di Architettura e Urbanistica, Università di Roma "La Sapienza".
- Ewing R., Pendall R., Chen D. (2002), *Measuring sprawl and its impacts*, Smart Growth America, Washington Dc.
- Ferrarotti F. (1970), *Roma da capitale a periferia*, Laterza, Roma-Bari.
- Fishman R.L. (1987), "American Suburbs/English Suburbs: a Transatlantic Comparison", *Journal of Urban History*, 13 (3): 237-251.
- Fondazione Michelucci (a cura di) (2014), *Case e non-case: povertà abitative in Toscana*, Seid, Firenze.
- Frank J.E. (1989), *The Costs of Alternative Development*, Urban Land Institute, Washington Dc.
- Fregolent L., Savino M., Tonin S. (2013), "Urban sprawl in Europe", *Archivio di studi urbani e regionali*, 108: 5-9.
- Freilich R., Peshoff, B. (1997), "The Social Costs of Sprawl", *The Urban Lawyer*, 29 (2): 183-198.
- Fta - Federal Transit Administration (2013), *Evaluating Transportation Equity: An Intermetropolitan Comparison of Regional Accessibility and Urban Form*, Us Department of Transportation, Washington Dc.
- Fta - Federal Transit Administration (2014), *Trends in Transit-Oriented Development 2000-2010*, Us Department of Transportation, Washington Dc.
- Fulton W., Pendall R., Nguyen M., Harrison A. (2001), *Who Sprawls Most? How Growth Patterns Differ Across the Us*, Brookings Institution, Washington Dc.
- Gans H. (1971), *Indagine su una città satellite Usa*, Il Saggiatore, Milano (ediz. orig.: *The Levittowners: Ways of Life and Politics in a New Suburban Community*, Columbia University Press, New York, 1962).

- Garreau J. (1992), *Edge city: Life on the New Frontier*, Anchor Books, New York.
- Garvin A. (2002), *The American City. What Works, What Doesn't* (2 ed.), McGraw-Hill, New York.
- Gearin E. (2004), "Smart growth or smart growth machine? The smart growth movement and its implications for southern California", in Wolch J., Pastor M., Drier P. (eds.), *Up Against the Sprawl: Public Policy and the Making of Southern California*, University of Minnesota Press, Minneapolis: 259-307.
- Gibelli M.C., Salzano E. (2006), *No Sprawl: perché è necessario controllare la dispersione urbana e il consumo di suolo*, Alinea, Firenze.
- Giuliano G. (1986), "Land use impacts of transportation investments", in Hanson S. (ed.), *The Geography of Urban Transportation*, Guilford, New York.
- Goetz A. (2013), "Suburban sprawl or Urban Centres: Tensions and Contradictions of Smart Growth Approaches in Denver, Colorado", *Urban Studies Journal Limited*, 50 (11): 2178-2195.
- Grabar N. (2018), *Minneapolis Confronts Its History of Housing Segregation*, December 7, testo disponibile al sito <https://slate.com/business/2018/12/minneapolis-single-family-zoning-housing-racism.html>, data di consultazione: 18 ottobre 2020.
- Guerois M., Pumain D. (2002), *Urban Sprawl in France: 1950-2000*, FrancoAngeli, Milano.
- Guidicini P. (2002), "Prospettive dell'analisi sociologica sulla città: dal centro storico al periurbano emergente", *Sociologia urbana e rurale*, 69: 9-35.
- Guterbock T. (1980), "Sociology and the land-use problem", *Urban Affairs Quarterly*, 15 (3): 243-267.
- Hall P. (1996), *The World Cities*, World University Library, Weidenfeld & Nicolson, London.
- Harlow T. (2018), "Rail ridership up, overall ridership down at Metro Transit", *Minneapolis Star-Tribune*, January 26, testo disponibile al sito www.startribune.com/rail-ridership-up-overall-ridership-down-at-metro-transit/471258614/, data di consultazione: 7 novembre 2020.
- Hasse J.E., Lathrop R.G. (2003), "Land resource impact indicators of urban sprawl", *Applied Geography*, 23: 159-175.
- Hayden N. (2003), *Building Suburbia: Green Fields and Urban Growth, 1820-2000*, Pantheon, New York.
- Hayden N. (2004), *A Field Guide to Sprawl*, Norton & Co., New York.
- Hinton E. (2020), "The Minneapolis Uprising in Context", *Boston Review. A Political and Literary Forum*, May 29, testo disponibile al sito <http://bostonreview.net/race/elizabeth-hinton-minneapolis-uprising-context>, data di consultazione: 20 dicembre 2020.
- Indovina F. (a cura di) (1990), *La città diffusa*, Daest-Iuav, Venezia.
- Ingersoll R. (2004), *Sprawltown. Cercando la città in periferia*, Meltemi, Roma.
- Ispra (2017), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2016*, Roma.
- Jackson K.T. (1985), *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States*, Oxford University Press, Oxford.

- Jacobs J. (1969), *Vita e morte delle grandi città: saggio sulle metropoli americane*, Einaudi, Torino (ediz. orig.: *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York, 1961).
- James P. (ed.) (2015), *Urban Sustainability in Theory and Practice. Circles of Sustainability*, Routledge, London-New York.
- James P., Holden M., Lewin M., Lyndsay N., Oakley C., Truter A., Wilmoth D. (2013), "Managing Metropolises by Negotiating Mega-Urban Growth", in Mieg G., Topfer K. (eds.), *Institutional and Social Innovation for Sustainable Urban Development*, Routledge, London-New York: 217-232.
- Jenks M., Jones C. (2010), *Dimensions of the Sustainable City*, Springer, London-New York.
- John F. (2012), *Wicked Portland: The Wild and Lusty Underworld of a Frontier Seaport Town*, History Press, Cheltenham Uk.
- Johnson D. (1991), "After boom and bust, Denver enters big leagues", *New York Times*, June 12.
- Johnson M.P. (2001), "Environmental impacts of urban sprawl: a survey of the literature and proposed research agenda", *Environment and Planning A*, 33 (4): 717-735.
- Jonas A., Pincetl S. (2006), "Rescaling regions in the state: the new regionalism in California", *Political Geography*, 25: 482-505.
- Judd D.R. (1986), "From cowtown to sunbelt city: boosterism and economic growth in Denver", in Fainstein S. et al. (eds.), *Restructuring the City*, Longman, New York.
- Judd D.R. (1988), *The politics of American cities: private power and public policy*, Scott Foresman, Glenview Il.
- Kahlenberg R.D. (2019), "How Minneapolis ended single-family zoning", The Century Foundation, October 24, testo disponibile al sito <https://tcf.org/content/report/minneapolis-ended-single-family-zoning/>, data di consultazione: 20 dicembre 2020.
- Kenworthy J., Newman P. (1989), *Cities and Automobile Dependence. An International Sourcebook*, Gower Publishing, Brookfield.
- Knapp G., Nelson A. (1992), *The Regulated Landscape: Lessons on State and Land Use Planning from Oregon*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge Ma.
- Koolhaas R., Mau B. (1995), *The Generic City*, Monicelli Press, New York.
- Ippc (2019), *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*, Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva, testo disponibile al sito www.ipcc.ch/srccl/, data di consultazione: 20 maggio 2020.
- Italia Nostra (a cura di) (2018), *Obiettivo consumo di suolo zero*, 499 (maggio-giugno).
- Lang R.E. (2003), *Edgeless cities: Exploring the elusive metropolis*, Brookings Institution, Washington DC.
- Langdon P. (1994), *A Better Place to Live*, University of Massachusetts Press, Amherst MA.

- Legambiente (a cura di) (2010), *Un'altra casa? Dossier sul consumo di suolo*, Roma.
- Lehrer U. (1994), "Images of the Periphery: The Architecture of Flex Space in Switzerland", *Environment and Planning D - Society & Space*, 12: 187-205.
- Lewis P.G. (1996), *Shaping Suburbia. How Political Institutions Organize Urban Development*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Lewyn M. (2002), "Oregon's Growth Boundaries: Myth and Reality", *Environmental Law Reporter*, 32: 10160-10166.
- Liberty R. (2003), "Abolishing Exclusionary Zoning: A Natural Policy Alliance for Environmentalists and Affordable Housing Advocates", *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 30 (8): 581-604.
- Low S. (2003), *Behind the Gates: The New American Dream*, Routledge, New York-London.
- Lubitow A., Rainer J., Bassett S. (2013), "Exclusion and vulnerability on public transit: experiences of transit dependent riders in Portland, Oregon", *Mobilities*, 0 (0): 1-14.
- Manella G. (2008), *Nuovi scenari urbani. La sociologia del territorio negli Usa oggi*, FrancoAngeli, Milano.
- Manella G. (2013), *Chicago e gli studi urbani. L'attualità della Scuola Ecologica*, FrancoAngeli, Milano.
- Marshall G., Scott J. (1999), *A Dictionary of Sociology*, Oxford University Press, Oxford/New York.
- Martinotti G. (1999), "Introduzione", in Martinotti G. (a cura di), *La dimensione metropolitana*, il Mulino, Bologna.
- McKenzie E. (1994), *Privatopia: Homeowner Associations and the Rise of Residential Private Government*, Yale University Press, New Haven.
- Mela A., Belloni M.C., Davico L. (2000), *Sociologia e progettazione del territorio*, Carocci, Roma.
- Mela A. (2006), *Sociologia delle città*, Carocci, Roma.
- Mela A. (2009), "Lo sprawl urbano: una sfida per la sociologia", in Nuvolati G., Piselli F. (a cura di), *La città: bisogni, desideri, diritti. La città diffusa: stili di vita e popolazioni metropolitane*, FrancoAngeli, Milano.
- MetroStats (2018), "What a difference a rate makes: population growth, housing production, and vacancy in the Twin Cities region since 2010", *MetroStats. Exploring Regional Issues that Matter*, August, testo disponibile al sito <https://metro council.org/Data-and-Maps/Publications-And-Resources/MetroStats/Land-Use-and-Development/What-a-Difference-a-Rate-Makes-Population-Growth.aspx>, data di consultazione: 13 ottobre 2020.
- Molotch H. (1976), "The City as a Growth Machine", *American Journal of Sociology*, 82 (2): 309-330.
- Molotch H., Logan J. (1987), *Urban Fortunes: the Political Economy of Place*, University of California Press, Los Angeles.
- Nello O. (1998), "Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa", in Monclús Fraga J. (ed.), *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*, Centro de Cultura Contemporánea, Barcelona: 35-57.

- Nelson A., Pendall R., Dawkins C., Knaap G.-J. (2002), *The Link Between Growth Management and Housing Affordability: The Academic Evidence*, Brookings Institution, Washington Dc, testo disponibile al sito www.brookings.edu/research/the-link-between-growth-management-and-housing-affordability-the-academic-evidence/, data di consultazione: 28 dicembre 2020.
- Orfield M. (2006), “Land use and Housing Policies to Reduce Concentrated Poverty and Racial Segregation”, *Fordham Urban Law Journal*, 33 (3): 101-159.
- Orfield M., Luce T. (2010), *Region. Planning the Future of the Twin cities*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Orfield M. (1996), *Metropolitics: A Regional Agenda for Community and Stability*, Brookings Institution Press, Washington Dc.
- Papa E. (2007), “Transit Oriented Development: teorie e pratiche”, *TeMA*, 0: 15-21.
- Patachini E., Zenou Y., Henderson V., Epple D. (2009), “Urban sprawl in Europe”, *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*: 125-149.
- Patterson J.J. (2018), “Minneapolis argues over denser development”, *U.S. News*, December 5, testo disponibile al sito www.usnews.com/news/cities/articles/2018-12-05/in-minneapolis-comprehensive-plan-2040-divides-the-city, data di consultazione: 13 ottobre 2020.
- Pavia R. (2002), *Babele. La città della dispersione*, Meltemi, Roma.
- Pew Center for Civic Journalism (2000), *Straight Talk from Americans*, Princeton Survey Research Associates, Princeton.
- Phillips J., Goodstein E. (2000), “Growth Management and Housing Prices: The Case of Portland, Oregon”, *Contemporary Economic Policy*, 18 (3): 334-344.
- Pieretti G. (2012) “Lo sprawl”, in Martinotti G., Forbici S. (a cura di), *La metropoli contemporanea*, Guerini e Associati, Milano.
- Pieretti G. (2012), “Armageddon: l’apocalisse dello sprawl”, *Bioarchitettura*, 71: 2-3.
- Pieretti G., Castrignanò M. (2010), “Consumo di suolo e urban sprawl: alcune considerazioni sulla specificità del caso italiano”, *Sociologia urbana e rurale*, 92-93: 59-69.
- Pisi G. (2009), “Tracce di suburbano nella letteratura sociologica americana degli anni ’50 e ’60”, in Bergamaschi M., Colleoni M., Martinelli F. (a cura di), *La città: bisogni, desideri, diritti. Dimensioni spazio-temporali dell’esclusione urbana*, FrancoAngeli, Milano.
- Portland Metropolitan Association of Building Owners and Managers (1993), *1993 Metropolitan Office Guide*, Portland Or.
- Prakash M., Teksoz K., Espey J., Sachs J., Shank M., Schmidt-Traub G. (2015), *Achieving a sustainable urban America*, Sustainable Development Solutions Network, New York.
- Quaini M. (2009), “I paesaggi italiani tra nostalgia e trasformazione”, in Quaini M. (a cura di), *Scenari italiani 2009. Rapporto annuale della Società Geografica Italiana*, Roma.
- Ratner K., Goetz A. (2013), “The reshaping of land use and urban form in Denver through transit-oriented development”, *Cities*, 30: 31-46.
- Rebchook C. (1992), “Builders come to Colorado from across the nation”, *Rocky Mountains News*, October 20.

- Rerc - Real Estate Corporation (1974), *The Costs of Sprawl. Environmental and Economic Costs of Alternative Residential Development Patterns at the Urban Fringe*, Us Government Printing Office, Washington Dc.
- Ricci M. (2003), *Rischiopaesaggio*, Meltemi, Roma.
- Rogers R. (2006), “Richard Rogers”, in Aa.Vv., *Città. Architettura e società. Vol. I*, Marsilio, Venezia.
- Rosan C.D. (2016), *Governing the Fragmented Metropolis. Planning for Regional Sustainability*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Rtd (1992), *Rtd Rapid Transit Planning History*, Regional Transportation District, Denver.
- Rtd (2010), *The 2009 Annual Report to DRCOG on FasTracks*, Regional Transportation District, Denver.
- Rusk D. (1993), *Cities without Suburbs*, Woodrow Wilson Center Press, Washington DC.
- Salzano E. (2000), “Le periferie cinquant’anni dopo”, in Indovina F. (a cura di), *1959-2000. L’Italia è cambiata*, FrancoAngeli, Milano: 335-360.
- Sassen S. (1997), *Le città globali: New York, Londra, Tokio, Utet, Torino* (ediz. orig.: *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton, 1997).
- Schuetz J. (2018), “Minneapolis 2040: “The most wonderful plan of the year””, *Brookings*, December 12, testo disponibile al sito www.brookings.edu/blog/the-avenue/2018/12/12/minneapolis-2040-the-most-wonderful-plan-of-the-year/, data di consultazione: 8 ottobre 2020.
- Seltzer E. (2014), *The Why of Portland. Summary Findings of a Project for and funded by the Knight Foundation*, University of Portland, September 2, testo disponibile al sito <https://lawsdocbox.com/123586085-Politics/The-why-of-portland-summary-findings-of-a-project-for-and-funded-by-the-knight-foundation-ethan-seltzer-november-2-2014.html>, data di consultazione: 15 settembre 2020.
- Semuels A. (2017), “From Not in My Backyard to Yes in My Backyard”, *The Atlantic*, July 5, testo disponibile al sito www.theatlantic.com/business/archive/2017/07/yimby-groups-pro-development/532437/, data di consultazione: 23 gennaio 2021.
- Shaw R. (2019), *What Cities Can Learn From Boulder, Denver, Minneapolis*, testo disponibile al sito <http://beyondchron.org/on-the-road-for-affordability-in-boulder-denver-and-minneapolis/>, data di consultazione: 20 settembre 2020.
- Small M.L. (2004), *Villa Victoria. The Transformation of Social Capital in a Boston Barrio*, University of Chicago Press, Chicago.
- Snpa (a cura di) (2020), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2020*, Sistema Nazionale per la Protezione dell’Ambiente, Roma.
- Spanu S. (2017), *Città del futuro. Il modello di Feiburg im Bisigau*, FrancoAngeli, Milano.
- Spectorsky A.C. (1955), *The Exurbanites*, Lippincott, Philadelphia.
- Stebbins S., Comen E. (2018), “The Worst Cities for Black Americans”, *24/7WallSt*, November 9, testo disponibile al sito <https://247wallst.com/special-report/2018/11/09/the-worst-cities-for-black-americans-4/>, data di consultazione: 13 ottobre 2020.

- Teaford J. (1997), *Post-Suburbia: Government and Politics in the Edge Cities*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Unep (2017), *Global Environment Outlook (GEO-4): Environment for Development*, United Nations Environment Programme, Nairobi.
- United Nations (2019), *World Urbanization Prospects: Highlights. The 2018 Revision*, Department of Economic and Social Affairs, New York, testo disponibile al sito <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf>, data di consultazione: 30 dicembre 2020.
- Wassmer R. (2008), “Causes of Urban Sprawl in the United States: Auto Reliance as Compared to Natural Evolution, Flight from Blight, and Local Revenue Reliance”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 27: 536-555.
- Webber T. (2020), *Minneapolis: An Urban Biography*, Minnesota Historical Society Press, St. Paul.
- Whyte W. (1960), *L'uomo dell'organizzazione*, Einaudi, Torino (ed. orig.: *The Organization Man*, Simone & Schuster, New York, 1956).
- Willet W., Rockstrom J., Loken B. et al. (2019), *Food in the Anthropocene: the EAT- Lancet Commission on Healthy Diets from Sustainable Food Systems*, testo disponibile al sito www.researchgate.net/publication/330443133_Food_in_the_Anthropocene_the_EAT-Lancet_Commission_on_healthy_diets_from_sustainable_food_systems/link/5c44a32292851c22a383a5c4/download, data di consultazione: 20 maggio 2020.
- Wilson W.L. (1987), *The Truly Disadvantaged: the Inner City, the Underclass, and Public Policy*, University of Chicago Press, Chicago.
- Wirth L. (1998), “L’urbanesimo come modo di vita”, in Rauty R. (a cura di), *Società e metropoli*, Armando, Roma (ediz. orig.: “Urbanism as a Way of Life”, *The American Journal of Sociology*, 44 (1): 1-24, 1938).
- Wwf Italia (2009), *2009 L'anno del cemento. Dossier sul consumo di suolo in Italia*, testo disponibile al sito www.peraltrestrade.it/old/download/cemento_wwf_2009.pdf, data di consultazione: 6 maggio 2020.

Questo 
LIBRO

 ti è piaciuto?

Comunicaci il tuo giudizio su:
www.francoangeli.it/latuaopinione.asp



**VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI
SULLE NOSTRE NOVITÀ
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?**



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835130192



Gli insediamenti urbani hanno un'importanza fondamentale nella società attuale, non solo per il loro peso in termini demografici, economici e culturali, ma anche per il loro fortissimo impatto ambientale. Una adeguata gestione del suolo è quindi una esigenza fondamentale.

Si è parlato a lungo dello sprawl urbano come un modello di insediamento insostenibile da tutti i punti di vista. La sua crescita è stata pressoché incontrastata per decenni, ma molti territori hanno recentemente preso consapevolezza del problema e provato a fare qualcosa. Eppure le difficoltà sono state e sono tante. Il volume cerca di approfondirle, partendo da alcune domande: quali sono i successi ottenuti nelle politiche di lotta allo sprawl e di gestione del suolo? Quali le principali difficoltà incontrate? Chi e perché si oppone? Quali possono essere gli “effetti indesiderati” di politiche volte a una maggiore sostenibilità e giustizia sociale?

Il libro approfondisce il contesto statunitense, dove il problema è nato prima ma dove stanno anche sorgendo coraggiose politiche e pratiche per affrontarlo. Vengono trattati i casi di Portland, Denver e Minneapolis, tre città in diverse zone del paese ma con dimensioni, caratteristiche e politiche simili. Si evidenziano le condizioni che hanno reso possibile raggiungere certi risultati (la capacità di fare rete tra istituzioni a vari livelli e di favorire l'informazione e la partecipazione degli attori locali al processo di gestione del suolo) e, insieme, le criticità e i problemi irrisolti (la crescita esponenziale dei costi immobiliari, l'opposizione di una parte della comunità locale, il persistere di vecchie forme di segregazione e disuguaglianza).

Gabriele Manella è professore associato in Sociologia dell'ambiente e del territorio presso l'Università di Bologna, dove è anche segretario del Centro Studi sui Problemi della Città e del Territorio. Per FrancoAngeli ha pubblicato *Nuovi scenari urbani. La sociologia del territorio negli Usa oggi* (2008) e *Chicago e gli studi urbani. L'attualità della Scuola Ecologica* (2013).