

Aperture

La VI RUN a Matera
Carlo Alberto Barbieri, p. 3

Agenda

Governo del Territorio e politiche regionali
Vincenzo Santochirico, p. 5

Le Rur dell'Inu: tra aspetti comuni e specificità

di Carolina Giaimo, p. 7

Sicilia. Una Rassegna per ri-cominciare
Giuseppe Trombino, p. 8

Veneto. Il Veneto che pianifica
Marisa Fantin, p. 10

Piemonte. Strumenti e pratiche
Mauro Giudice, p. 12

Toscana. Dire e fare
Silvia Viviani, p. 14

Toscana. Il nuovo piano
Massimo Morisi, p. 15

Calabria.
Nuovi scenari della pianificazione
Franco Rossi, p. 18

Umbria. Quanti piani, quali piani
Franco Marini, p. 20

Una timida presenza del piano
Alessandro Bruni,
Gabriele Ghiglioni, p. 21

Il "Piano Casa" tra esiti attesi e primi risultati dal territorio

a cura di Federica Di Piazza, p. 25

Dal provvedimento nazionale
alle interpretazioni regionali
a cura di Antonella Faggiani, p. 30

Veneto. Tra aspettative e applicazioni
Marisa Fantin, p. 42

Lombardia. La riqualificazione dell'Erp
Luca Imberti, p. 43

Liguria. Percorribilità legale e tecnica
Francesco Gastaldi, p. 44

Piemonte. Snellimento delle procedure
Silvia Saccomani, p. 45

Indice

Puglia. Provvedimenti a sostegno
della residenza
Carmelo Torre, p. 47

Lazio. Il Piano Casa
Lucio Contardi, p. 48

Marche. Il ruolo di mediazione dell'Anci
Marinella Topi, p. 49

Rassegna urbanistica

Visioni strategiche e
cooperazione interregionale
Valeria Lingua, p. 51

Dalla casa sostenibile alla città sostenibile
Anna Maria Vailati, Aldo Vecchi, p. 54

Catalogna:
densificazione e diffusione insediativa
Eleonora Barone, p. 58

una finestra su: Newcastle-Gateshead

a cura di Marco Cremaschi, p. 61

Newcastle-Gateshead: percorsi di sviluppo
Claudia Meschiari, p. 61

Da città industriale a città da bere
Claudia Meschiari, p. 64

Opinioni e confronti

Crisi del piano e/o crisi degli urbanisti
Francesco Sbetti, p. 68

Una riforma è necessaria
Carlo Alberto Barbieri, p. 69

Le responsabilità degli urbanisti
Federico Oliva, p. 71

Le politiche urbane e la disciplina contro
la crisi della città
Michele Talia, p. 72

Per un ricostruzione della disciplina
Marco Romano, p. 74

Per ridefinire tempi dell'operare
urbanistico
Roberto D'Agostino, p. 76

Crediti urbanistici

Perequazione e diritti,
le esperienze USA
Ezio Micelli, p. 78

Assurb

a cura di Giuseppe De Luca, p. 80

Libri ed altro

a cura di Ruben Baiocco, p. 82

abbonamenti 2010

abbonarsi è sempre più conveniente

“la comodità di ricevere direttamente a casa i sei fascicoli annuali versando un importo di soli € 50”

“il risparmio di oltre il 15% sul prezzo di copertina e la possibilità di inserire l'intero importo tra gli oneri deducibili nella dichiarazione dei redditi”

“l'omaggio delle monografie *Urbanistica DOSSIER*, fascicoli mensili dedicati a temi attuali della ricerca e della pratica urbanistica”

abbonamento cumulativo in promozione

abbonamento a *Urbanistica Informazioni* (bimestrale) € 50,00 + abbonamento a *Urbanistica Dossier* (mensile) € 30,00 + abbonamento *Urbanistica* (trimestrale) € 80,00
€ 130,00 (invece di € 160,00)

NOME _____ COGNOME _____ VIA/PIAZZA _____

CAP _____ CITTÀ _____ PR _____ TELEFONO _____ E-MAIL _____

P. IVA _____ PROFESSIONE _____ ENTE DI APPARTENENZA _____

Prego attivare il seguente abbonamento:

- Urbanistica Informazioni* 2010 + *Urbanistica Dossier* 2010, € 50,00 (sconto soci Inu 20%)
- Urbanistica* 2010, € 80,00 (sconto soci Inu 20%)
- Urbanistica Informazioni* + *Urbanistica Dossier* + *Urbanistica* 2010, € 130,00 (sconto soci Inu 20%)

Ho effettuato versamento anticipato dell'importo da me dovuto tramite:

- c.c.p. 16286007 intestato a "INU Edizioni Srl, Piazza Farnese, 44 - 00186 Roma"
- bonifico bancario tramite Monte Paschi di Siena IBAN IT25Y0103003375000001073524

Carta di credito del circuito: Cartasi Visa Mastercard n. _____ scadenza _____

allego assegno bancario non trasferibile intestato e INU Edizioni srl

Data _____

Firma _____

INU Edizioni Srl attesta che i dati da Lei forniti verranno trattati, secondo le disposizioni della Legge n. 196/2003, ai fini della registrazione della richiesta dell'abbonamento alle riviste da Lei indicate e per l'invio delle riviste stesse. I dati verranno copiati su supporto informatico e conservati nei rispettivi archivi cartaceo e informatico. Saranno aggiornati secondo Sue espresse richieste e/o verifiche da parte della Casa editrice. I dati da Lei forniti potranno essere altresì utilizzati da INU Edizioni per la promozione di altri prodotti editoriali e per l'invio di newsletter solo dietro Sua espresa autorizzazione. A tal fine La preghiamo di barrare l'opzione da Lei prescelta:

- sì, Vi autorizzo ad inviarmi informazioni di carattere promozionale e newsletter
- no, non inviatemi materiale pubblicitario e newsletter

Firma _____



Aperture

Aperture

La VI RUN a Matera

Carlo Alberto Barbieri*

Nel 2004 a Venezia l'obiettivo di fondo della V RUN era stato quello di verificare se esistesse già una sorta di "Agenda" del governo del territorio, conseguente alla modifica costituzionale che nel 2001 aveva posto le premesse di una molto più ampia prospettiva per l'urbanistica italiana (quella nata negli anni Trenta del Novecento e sviluppata senza poi veri cambiamenti strutturali per tutto il resto del secolo), passando dalla regolazione dell'uso del suolo al ben più impegnativo, transcalare e complesso (per le molteplici funzioni, oggetti e soggetti coinvolti e da interrelare) governo del territorio. Lo scopo era anche quello di guardare cosa fosse già segnato

in quell'Agenda (con quali priorità, scritta da chi, per chi,...). Era naturalmente emerso un quadro di pagine più o meno scritte (alcune anche vuote) ed ovviamente in chiaroscuro od ancora in continuità con piani e progetti della fase precedente, in un contesto però di diffuso "lavoro in corso" e di un'abbastanza riconoscibile "direzione di marcia". A poco più di cinque anni di distanza e dopo quasi nove dalla modifica costituzionale del 2001, a Matera dall'1 al 6 marzo, la VI RUN intende offrire materiali per una sorta di *check up* delle pratiche di governo del territorio: chi ha fatto e sta facendo che cosa, nel pianificare e progettare il e nel territorio vasto e locale, nelle città e nel paesaggio; quali sono le opzioni e le attenzioni, le priorità, le innovazioni, le buone pratiche, le sperimentazioni, l'efficacia ed il consolidarsi di queste; quali le difficoltà e i ritardi, il perdurare di situazioni di debolezza; se la spinta è nella direzione di andare avanti da posizioni che appaiono ancora di "metà del guado" o di ritornare indietro da quella scomoda postazione (specie se troppo prolungata). La sensazione che si ha è quella che dalla seconda metà del trascorso quinquennio la non marginale energia di quel lavoro in corso, l'abbastanza diffusa fiducia in percorsi di riforma e in un loro sviluppo in prassi di cooperazione istituzionale nel governo del territorio e di *governance*, in nuovi e trasparenti rapporti pubblico-privato, in pratiche tecniche innovative ed efficaci, in una certa convergenza su di una *road map* (sia pure appena tratteggiata), si siano andate indebolendo e sia presente un certo disorientamento.





Al di là di interessanti e positive azioni di pianificazione, progetti, politiche e programmi che sono stati predisposti o sono in attuazione ed il cui interesse ed impegno tecnico, culturale e politico sarà reso visibile dalla ricchissima Mostra della VI RUN che visiteremo a Matera, è il quadro generale che appare cambiato e non molto favorevole ad una pratica del governo del territorio, nel senso auspicato ed auspicabile, conseguente alla modifica del Titolo V della Costituzione di quasi dieci anni fa.

Su tutto va certamente considerata la grave crisi economica (e conseguentemente sociale) globale e locale che ci riguarda e che ha specifiche ricadute e inerenze di breve e più lungo periodo sulla pianificazione, sui progetti, sugli investimenti, sul modo di usare (troppo spesso in realtà consumare e sprecare) risorse e produrre valore, sulla domanda e sulla offerta di città, di ambiente, di paesaggio, di lavoro, di servizi e beni, per dirlo sinteticamente (ed ad effetto sicuro) sul *modello di sviluppo*. Rispetto a questo scenario è evidente la urgente necessità di riflettere ed operare per saper cogliere dalla e nella crisi una spinta verso cambiamenti positivi di sistema e nel governo del territorio (l'INU per parte sua ha avviato un percorso di riflessione pochi mesi fa a Verona con il Convegno nazionale *Il Piano al tempo della crisi*).

Già prima della crisi è però andato via via configurandosi un profilo di indebolimento di contesto del governo del territorio: sul piano di una sterile conflittualità politica e inevitabilmente anche istituzionale, con il ridursi sia di interessanti spazi di cooperazione e copianificazione (che pure sussistono fortunatamente), sia di risorse di una finanza pubblica sempre più in diminuzione (ma stabile nella sua rigidità e propensione alle inefficienze ed agli sprechi), sia delle risorse private (per causa della crisi economica e del suo "effetto domino" in corso); con la perdurante mancanza di un telaio di principi e regole

fondamentali nazionali per sostenere e completare l'innovazione della pianificazione per un governo del territorio rispettoso della Costituzione (non solo) e percepibile ed efficace come tale (soprattutto); con una azione dello Stato che ha continuato (ed accentuato nella seconda parte del periodo) la sua tradizionale attività settoriale e congiunturale (vedi ad esempio i provvedimenti ICI od il cosiddetto "Piano casa") con una produzione legislativa quasi esclusivamente determinata dall'agenda dell'Esecutivo.

Dunque è uno scenario ancora con dinamiche positive ed interessanti, ma che è andato molto rabbuiandosi, quello che va tenuto presente nel guardare su scala nazionale la produzione di governo del territorio che la VI Rassegna Urbanistica Nazionale evidenzia.

Fra le dinamiche positive o potenzialmente tali, la Rassegna pone attenzione: al (ri-)lancio della pianificazione paesaggistica nel contesto della Carta europea del paesaggio con il ruolo essenziale delle Regioni e la necessità di un'intesa (da cogliere più come opportunità che come "accidente") con lo Stato; al completarsi della riforma del quadro legislativo regionale della pianificazione per il governo del territorio; ad una seconda generazione della pianificazione provinciale; ad una diffusa innovazione della pianificazione comunale con l'avvio anche di una seconda generazione di piani associati (rispetto alla fallimentare prima generazione costituita dai Prg intercomunali); al consolidarsi delle sperimentazioni nella pianificazione e progettualità locale ed all'estendersi del riconoscimento della diversa natura (strutturale, operativa e regolativa) di essa; alla non marginale esplicitazione di strategie e progetti generali di alcune città grandi e medie; all'attenzione al consumo di suolo; ai temi dell'efficienza energetica e del comfort ambientale; all'introduzione (obbligatoria) della Valutazione ambientale strategica nel processo (è così che vuole giustamente la Direttiva europea recepita, non senza contraddizioni, dall'Italia solo nel 2008), di pianificazione urbanistica, territoriale e paesaggistica. L'attenzione generale della RUN di Matera, che l'INU ha organizzato per la prima volta nel Mezzogiorno del Paese ed è ospitata in una città con caratteristiche urbane eccezionali, dichiarata patrimonio dell'UNESCO, è come consuetudine, rivolta al campo transcalare delle pianificazioni e delle progettualità per il governo del territorio vasto e locale, da parte dei soggetti istituzionali che espongono i loro programmi, piani, politiche, progetti, elaborazioni, esperienze.

La RUN, con i percorsi e le sezioni espositive della Mostra e gli articolati momenti di dibattito programmati, è strutturata su due macroaree tematiche (governo del territorio vasto e governo del territorio locale) ognuna articolata in quattro *focus* di attenzione ed interesse costituenti altrettante Sessioni di discussione e confronto.

Quel "Finalmente la RUN!" con cui Paolo Avarello titolava l'apertura del Catalogo della V RUN di Venezia nel 2004, mi sembra da ripetere anche oggi.

* Presidente Comitato Scientifico VI RUN.

Agenda Agenda

Governo del Territorio e politiche regionali

Vincenzo Santochirico*

Il territorio è il suolo sul quale evolvono le attività antropiche, ma anche la dimora degli altri esseri viventi e l'ambiente degli habitat animali e vegetali; è il supporto fisico delle strutture ed infrastrutture costruite dall'uomo per lo sviluppo delle comunità, ma anche il sostrato dei grandi contesti naturali; è la distesa dei paesaggi che riflettono le immagini contemporanee, ma anche la sintesi del tempo: il racconto del vissuto che raccoglie sullo stesso luogo per un verso gli infiniti passi della storia, per l'altro la proiezione degli illimitati mutamenti che ancora gli stessi luoghi avranno nel futuro.

Il territorio è poi l'insieme delle risorse, quelle naturalistiche, quelle agricole, quelle sotterranee, che costituiscono la base dello sviluppo economico, perciò è contemporaneamente contenitore e patrimonio di vita.

Pertanto il governo del territorio si profila, per la complessità intrinseca dell'oggetto, esercizio difficile, non schematizzabile e non definibile unitariamente. Non è sufficiente, infatti, a definire e compiere una buona strategia di governo dei processi territoriali la disciplina della pianificazione che pure sembra assorbirne il compito nella sua evoluzione tecnica e culturale. Probabilmente la indicazione di una seria politica territoriale passa attraverso il concetto di "integrazione", quale tentativo di convergenza delle diverse componenti settoriali della pianificazione in un unico sistema metodologico e in un'unica prospettiva di sviluppo.

Una Politica delle Regioni

Una rinnovata visione d'insieme, basata sull'integrazione delle tematiche afferenti le dinamiche del territorio avrebbe preteso un quadro di riferimento nazionale adeguato e coerente. L'incapacità e l'impossibilità di pervenire a una nuova Legge Urbanistica Nazionale testimoniavano di una preoccupante e accentuata distanza tra la formazione di una consapevolezza diffusa di nuove istanze ambientali, correlate ad una moderna visione del territorio e il persistente ancoraggio a schemi rigidi e burocratici, peraltro prepotentemente minati dall'arroganza di interessi che rivendicavano una soddisfazione diretta e immediata, al di fuori di ogni programmazione e pianificazione.

Il ritardo nella rivisitazione legislativa nazionale ha indotto ad una creativa e pluralistica gemmazione regionale che si è cimentata intorno al tema del governo del territorio quale inedito campo di confronto, contaminazione e integrazione di una gamma variegata di esigenze che si estendevano da quella della sovranità a quella della sostenibilità, passando attraverso le altre, non secondarie, della sussidiarietà, della cooperazione interistituzionale, della partecipazione, della tutela, della promozione, della rimodulazione del rapporto fra programmazione e pianificazione e così via.

La fertilità di un terreno di sperimentazione regionalistica, supportata da input di elevata qualità e maturità, avrebbe meritato uno sviluppo coordinato, che desse ordine e omogeneità ad una molteplicità significativa ma non sempre riconducibile a unitarietà e omogeneità.

Ormai, anche a causa dell'allentamento di una tensione riformatrice parlamentare, ambiziosa anche se mortificata, si impone l'impellente domanda di una condivisione, di una elaborazione comune delle Regioni rispetto ad un tema così decisivo. La riflessione, rinnovata e rilanciata anche grazie all'INU in un interessante confronto a Firenze nell'estate scorsa, può e deve essere coltivata e portata a conclusione. Allora individuammo nella Conferenza delle regioni una sede autorevole e competente nella quale avviare e implementare un colloquio positivo e fruttuoso, attraverso il quale si potessero condividere e confrontare le esperienze autonome sinora realizzate, tra le quali si segnala, ovviamente, quella della Basilicata con la sua legge 23/99. È impegno che occuperà sicuramente la prossima legislatura regionale quello di mettere a confronto queste esperienze, cercare di omogeneizzarle, di dividerne metodologie, procedure, obiettivi in modo tale da rafforzare "dal basso", dalla periferia verso il centro, un quadro condiviso che offra un sistema più generale e completo, nel panorama legislativo italiano, in materia di governo del territorio.

Neocentralismo e protagonismo regionale

Naturalmente la questione del governo del territorio si pone in una accezione diversa rispetto ad un passato ormai remoto, culturalmente prima che ancora cronologicamente. Diventa sempre più importante e fondamentale la visione d'insieme del territorio quale crocevia dei temi della sostenibilità, della sicurezza, della qualità, del paesaggio, temi che certamente trovano nel tessuto urbano la preminente e più evidente manifestazione delle latenti e spesso affioranti criticità, ma che sempre più insistentemente e drammaticamente caratterizzano e pervadono il territorio nel suo insieme. Basta volgere lo sguardo e l'attenzione alla presenza di impianti, attività, interventi che possono risultare compromissivi o comunque significativamente alteranti della conformazione, della fruibilità, dell'equilibrio di aree vaste per un tempo che abbraccia non solo diverse generazioni, ma addirittura differenti epoche. È tema di questi giorni la localizzazione degli impianti di produzione di energia nucleare e di stoccaggio dei residui di lavorazione. Un problema di dimensioni enormi che ha implicazioni di eccezionale rilevanza e gravità che attengono a profili dirimenti dei

processi di governo del territorio. Concepire programmi di uso del territorio che derivano da scelte centralistiche e autoritarie, sopprimono l'autogoverno, impongono destini irreversibili, significa azzerare l'autonomia, sconvolgere i rapporti fra livelli istituzionali, lanciare sfide ultimative alle comunità. Sembra quasi che l'esperienza di Scanzano del 2003 non sia servita a nulla! Anche per questi rigurgiti neocentralistici e autoritari, il protagonismo delle regioni deve essere capace di produrre un modello alternativo che si fondi su quei valori di sostenibilità, qualità, sicurezza, partecipazione, più volte richiamati.

Una visione d'insieme del Territorio

Le regioni sono al cospetto dell'imperativo categorico di elaborare e praticare questo modello alternativo. Diventa sempre più essenziale la combinazione di fattori che riguardano scelte di carattere strutturale, di portata strategica circa le destinazioni, le trasformabilità, le vocazioni del territorio con quelle della qualità, della sostenibilità e del paesaggio stesso. Sotto questo profilo, non può essere sottaciuta l'opzione della Basilicata, anche in considerazione della Convenzione europea del 2000, per un Piano Paesaggistico che assume anche i contenuti e gli obiettivi del quadro strutturale territoriale.

La visione d'insieme conduce inequivocabilmente ad una strategia di integrazione delle varie tipologie dei piani settoriali, che supera e riassume le singolarità, per raccoglierci in una dimensione globale e organica che mette insieme settori produttivi, vocazioni del territorio, coinvolgimento delle comunità con la preminente salvaguardia dei valori della sostenibilità e della qualità del paesaggio. Si è intrapresa la strada di una sperimentazione concreta che può inaugurare una nuova stagione del Governo del Territorio che coniughi i valori tradizionali della programmazione, della pianificazione, dello sviluppo equilibrato del territorio con quelli della sostenibilità e della tutela del paesaggio, al tempo stesso esaltando anche metodologie di condivisione democratica che costituiscono una delle leve fondamentali affinché quello che si pianifica si realizzi.

Una nuova stagione nel Mezzogiorno

Non è inutile dire che questa prospettiva e questa impostazione siano di grande significato e rilevanza nel Mezzogiorno. Qui il territorio è stato a lungo immaginato come elemento residuale, secondario, una sorta di stiva del Paese: la problematica dei rifiuti in Campania ne è una cartina di tornasole, così come il tentativo di localizzazione con decreto legge del sito unico delle scorie nucleari, a Scanzano, nel novembre del 2003. Esempi paradigmatici di concezioni che al territorio non assegnano alcun valore, non riconoscono alcun pregio, non attribuiscono alcuna qualità: insomma, un territorio che non è una risorsa da salvaguardare e valorizzare, ma per contro è un luogo che va utilizzato al servizio di altri interessi, spesso collocati altrove, non di certo nello stesso Mezzogiorno o a favore delle sue popolazioni. Questa distorsione è alla base anche dei processi indigeni delle grandi devastazioni che hanno deturpato i centri urbani

proprio perché latitava questa accezione di tutela. Oggi c'è una nuova consapevolezza, e il paesaggio, la qualità dell'ambiente, la sostenibilità possono diventare le chiavi di un rilancio e di una rinascita del Mezzogiorno. Il Mezzogiorno dovrebbe avere la capacità, cosa che peraltro non è stato finora, di diventare un laboratorio di politica territoriale e ambientale.

La VI Rassegna Urbanistica Nazionale, voluta dall'INU e dalla Regione Basilicata a Matera dal 1° al 14 marzo 2010 coglie questa potenzialità e le dà ulteriore slancio.

Bisogna dare atto che negli ultimi anni questa consapevolezza è cresciuta, molti processi virtuosi sono stati avviati nelle regioni meridionali, fra i quali spiccano le esperienze della Basilicata, della Puglia, della Campania e della Calabria, per i quali c'è da sperare e augurare che non vengano interrotte, ma anzi rinvigorite. Sono realtà molto diverse, ma accomunate dall'intento di superare la fase dell'anarchia, della causalità, della prevalenza pura e semplice degli interessi economici, a favore di una nuova composizione di equilibrio che mette insieme appunto sviluppo e tutela. È ovvio che ci sono le specificità nei vari settori, da quelle dell'agricoltura a quelle delle attività produttive a quelle dei beni culturali, che vi sono peculiarità geografiche, distinzioni etnoantropologiche, e così via, ma queste tipicità non possano essere esaltate ed essere vissute con consapevolezza e lungimiranza se sono estrapolate da un mosaico che solo il Governo del Territorio può riconnettere. Rimane ovviamente decisivo e fondamentale che questi processi interdisciplinari, questa mobilitazione di competenze possano e debbano essere ricondotte ad una condivisione, ad una discussione pubblica, ad un agire pubblico, che consenta interventi, controllo, possibilità di cooperazione dei cittadini, organizzati e non, delle associazioni, dei partiti, delle rappresentanze degli interessi, perché solo la lentezza del dibattito pubblico e del confronto democratico può consentire, da un canto, l'emersione di tutte le istanze, dall'altro, la loro verificabilità, valutando e ponderando la compatibilità con l'interesse generale.

Il Governo del Territorio è il governo delle vite delle persone che lo abitano, e perciò è politica, fatta di regole d'uso, di etica comportamentale, ma anche di investimenti e decisioni, atteso che la tutela del patrimonio territoriale non coincide con la mera conservazione, com'è ormai chiaro a tutti (tranne che a qualcuno!): è giusto puntare sulla qualità. Integrazione e qualità quindi diventano gli strumenti privilegiati, le vie obbligate per reimpostare e rilanciare politiche di Governo e del Territorio che facciano della complessità delle analisi e delle decisioni una chiave di volta che consenta, da un lato, la riappropriazione alla sfera pubblica delle politiche di regolazione, di incentivazione, di promozione e di tutela e, dall'altro, consenta che il territorio sia il luogo non solo fisico, ma anche ideale e culturale, di una epoca nuova in cui la qualità della vita, delle relazioni, del modo di essere possa trovare una nuova configurazione che superi i limiti del passato e apra all'orizzonte del futuro.

** Vice Presidente della Giunta Regionale della Basilicata, Assessore all'Ambiente, Territorio, Politiche della Sostenibilità.*

Le Rur dell'INU tra aspetti comuni e specificità

a cura di Carolina Giaimo

Anche le Rur appartengono alla tradizione consolidata delle attività delle Sezioni regionali dell'INU. Nell'ultimo biennio diverse hanno rinnovato il loro impegno in tal senso: lo testimoniano le esperienze condotte in Sicilia, Veneto, Piemonte, Toscana, Calabria ed Umbria.

Le finalità generali con cui solitamente vengono realizzate le Rur sono quelle di fare il punto della situazione sullo stato della pianificazione sul territorio regionale, centrando l'attenzione su temi rilevanti come l'innovazione legislativa regionale in materia di governo del territorio e la nuova forma del piano. I protagonisti sono ovviamente le amministrazioni pubbliche: Comuni, Province, Regione ma è frequente anche la partecipazione di altri Enti pubblici e privati come Università, Associazioni, Ordini professionali, imprese. Le Rassegne costituiscono dunque importanti occasioni di confronto e dialogo a livello territoriale locale fra tecnici e professionisti con i soggetti pubblici che, in modi e con competenze diverse, operano nell'ambito delle attività di pianificazione, programmazione, formazione e sviluppo operativo dei piani e delle progettualità. Le Rur prendono forma attorno ad un modello organizzativo anch'esso consolidato che prevede la realizzazione di una mostra di casi, solitamente suddivisa in diverse sezioni tematiche, ed una o più giornate di dibattito di approfondimento dei temi definiti in mostra. Leggendo trasversalmente le diverse Rur emerge che i filoni tematici che caratterizzano le esposizioni sono facilmente riconducibili a tre principali macro sezioni. *Dimensione locale*, che documenta strumenti di pianificazione urbanistica comunale (nelle sue diverse forme ed articolazioni) e di attuazione, così come iniziative orientate a centri storici,

edilizia pubblica, mobilità, ecc. *Area vasta*, caratterizzata da esperienze di pianificazione territoriale regionale, provinciale e talvolta anche sovracomunale, piani territoriali settoriali e paesaggistici, progetti di infrastrutture di rilevanza territoriale. *Energia, ambiente, paesaggio*, raccoglie iniziative finalizzate alla sostenibilità dello sviluppo ed alla riscoperta e valorizzazione dei paesaggi locali: piani e politiche che affrontano il tema dell'efficienza energetica a livello urbano e territoriale, strumenti di pianificazione che interessano il patrimonio naturale e l'ambiente (piani dei parchi e di gestione di Sic e Zps, piani di assetto idrogeologico, ecc.) e le esperienze di valutazione ambientale di piani e programmi. Se il *format* è quello della mostra – dibattito, ciò che caratterizza le diverse Rur è il modo specifico in cui tale impostazione viene declinata. In alcuni casi la Rassegna si svolge su un arco di tempo anche relativamente lungo ed i momenti di dibattito si concentrano, solitamente, attorno a due giornate (Piemonte, Toscana e Veneto con sue specificità); in altri si opta per un'articolazione temporale e spaziale sul territorio regionale delle diverse sessioni tematiche di dibattito (Sicilia, Calabria, Umbria).

Entro tale quadro generale, vi sono delle peculiarità da sottolineare. In Sicilia, la Rur è servita oltre che ad affrontare i temi di dibattito, soprattutto a fare prendere coscienza (a tutti!) della necessità del cambiamento (riforma della Lur) e dell'utilità del ritrovarsi insieme, tecnici ed amministratori, per convergere sulle soluzioni da adottare per costruire il sistema di relazioni e di alleanze necessario per portare avanti il progetto del cambiamento. In Veneto, l'ampia carrellata di esperienze è

stata la cornice di numerosi dibattiti e convegni dove guardare avanti e pensare al futuro della pianificazione; un'attività che qui sperimenta con successo il principio della copianificazione ed il metodo dell'associazione: 450 Comuni (su 581) redigono il Piano di assetto del territorio in copianificazione con la Regione, 289 hanno scelto il Piano intercomunale nella forma integrale o tematica. La Toscana riconosce nel tema del *nuovo piano* molto del pensiero sulla società contemporanea, nel senso che aver stabilito di agire tramite un processo e non un atto unico, nel quale fissati i parametri della sostenibilità e la strategia di sviluppo, si affida ai progetti pubblici e privati la libertà di proporsi in un quadro concertato di regole, corrisponde alla necessità di darsi una base condivisa di valori e di diritti, che permetta la libertà degli interessi e delle iniziative. In Piemonte la centralità dell'attuale dibattito riguarda la riforma della Lur 56/77 voluta da Astengo; una riforma davvero innovativa concepita e pronta per tagliare il traguardo ed invece lasciata ai blocchi di partenza con lo scadere di quest'ultima legislatura regionale! La Calabria ha organizzato la sua prima Rur che ha assunto il particolare significato di testimoniare il tanto atteso inizio di un organico processo di governo del territorio che si sostituisca alla pianificazione episodica (quando non totalmente assente) che ha caratterizzato l'agire fino ad oggi. In Umbria la Rur non lancia ipotesi di riforme del quadro normativo ad eccezione di una necessaria integrazione: quella di una legge sulla perequazione urbanistica che consenta di applicare al meglio tanto i principi della Lr 11/2005 che quelli della Lr 12/2008 sui centri storici.

Sicilia Una Rassegna per ri-cominciare

Giuseppe Trombino*



Quando, nei primi mesi del 2009, il Consiglio Direttivo della Sezione siciliana avviò la organizzazione della prima Rassegna urbanistica regionale aveva già la chiara consapevolezza che organizzare una rassegna urbanistica in una Regione in cui l'attività urbanistica ordinaria era sostanzialmente ferma a causa del mancato aggiornamento del quadro legislativo e soprattutto per effetto di numerose disposizioni legislative che, considerando i piani urbanistici un ostacolo allo sviluppo, consentivano di fatto ai Comuni di farne a meno, fosse una sfida assai difficilmente superabile. E tuttavia necessaria. Necessaria, in primo luogo perché documentare lo stato di crisi attraverso una sistematica descrizione dello stato di fatto sarebbe comunque servito a prendere (e far prendere) coscienza della necessità del cambiamento, ma soprattutto perché ragionando insieme, tecnici ed amministratori, sulle

soluzioni da adottare sarebbe stato possibile costruire il sistema di relazioni e di alleanze necessario per portare avanti il progetto del cambiamento. Incoraggiavano a pensarlo, tra l'altro, gli esiti positivi di alcune esperienze in precedenza condotte dalla Sezione che, se pure non organizzate nella tradizionale forma della Rassegna, avevano comunque consentito, attraverso esplorazioni non sistematiche dello stato della pianificazione, di mettere a fuoco i nodi problematici allora emergenti e di formulare alcune ipotesi di nuova regolamentazione, in parte poi recepite nel quadro normativo regionale. La Rassegna, seguendo lo schema ormai collaudato in tante esperienze regionali, è stata articolata in quattro diverse sessioni tematiche, inizialmente così identificate: "Area vasta, dimensione comunale, strategie e politiche, energia ed ambiente". Diversamente che in altre esperienze però è stato previsto che le quattro sezioni tematiche della Rassegna si svolgessero non solamente in tempi diversi ma anche in luoghi diversi e ciò sia per evitare lo sforzo organizzativo che l'unicità della manifestazione avrebbe comportato, decisamente insostenibile per la struttura della sezione, ma soprattutto per svolgere, attraverso le mostre, una più incisiva azione di penetrazione nelle diverse realtà regionali. L'idea era quella di costituire in quattro diverse città siciliane, identificate in prima battuta, sulla base

dei primi contatti stabiliti, in Mazara del Vallo in provincia di Trapani, Sant'Agata di Militello in provincia di Messina, Piazza Armerina in provincia di Enna e Siracusa, altrettanti gruppi operativi ai quali affidare l'organizzazione della mostra tematica e delle relative giornate di studio, che potessero poi, terminata la Rassegna, continuare ad operare nel territorio per irrobustire l'organizzazione territoriale della sezione, sin qui principalmente concentrata nelle due città di Palermo e Catania.

Gli obiettivi da raggiungere attraverso l'organizzazione della Rassegna travalicavano dunque quelli tradizionalmente associati alle Rassegna urbanistiche, di documentazione dello stato della pianificazione e di riflessione sulle problematiche emergenti, sino a diventare quelli di una complessiva rifondazione e di una profonda riorganizzazione strutturale della sezione regionale.

Le prime adesioni alla iniziativa hanno subito confermato l'assunto iniziale, ovvero lo stato di profonda crisi della pianificazione comunale tradizionale ma hanno di contro fatto emergere l'esistenza di un interesse diffuso, anche da parte dei Comuni, verso nuove pratiche di pianificazione. A fronte di una pressoché totale assenza di adesioni alla sezione della Rassegna dedicata alla pianificazione comunale, si sono registrate infatti numerose e motivate adesioni alla sezione dedicata alle iniziative di pianificazione strategica ed alle politiche urbane di tipo innovativo, che hanno consentito di organizzare in breve tempo la prima sezione della RUR, dedicata a "Strategie e politiche", che si è svolta a Mazara del Vallo nel maggio 2009. Nel corso di due giornate di studio vari Comuni siciliani hanno esposto molte ed interessanti iniziative, facendo emergere come il carattere sperimentale e volontaristico di quelle pratiche di pianificazione, alcune delle quali allora in corso di svolgimento, avesse consentito loro di immaginare nuovi percorsi amministrativi e realizzativi, molto più efficaci di quelli, rigidi e complicati, disegnati nelle leggi urbanistiche.

Il dato emerso, e sul quale occorre riflettere, è che più della metà dei Comuni siciliani, grandi e piccoli, molti dei quali singolarmente impelagati in estenuanti percorsi di formazione dei piani regolatori e riluttanti ad avviare iniziative obbligatorie di pianificazione ordinaria, si sono impegnati negli anni più recenti in esperienze di pianificazione complesse, quasi sempre insieme ad altri Comuni, con i quali non erano mai riusciti in precedenza a dialogare neppure per la gestione di servizi comuni.

In questo un ruolo certo non secondario ha avuto il sistema di incentivi finanziari messi a disposizione dalla Regione, utilizzando fondi europei. E' un dato che la formazione dei piani strategici da parte dei Comuni siciliani è stata infatti sostenuta attraverso lo stanziamento di circa 15 milioni di Euro, ed è un altro dato, sul quale riflettere, che il capitolo di spesa istituito nel bilancio regionale per sostenere le spese della pianificazione urbanistica obbligatoria da parte dei Comuni è stato invece per molti anni azzerato e riportato esclusivamente per memoria.

Non è stata certo la mancanza di finanziamenti a determinare lo stato di profonda crisi in cui si dibatte oggi in Sicilia la pianificazione ordinaria, determinato, come già detto, soprattutto dalla inadeguatezza del quadro normativo, ma la vicenda dei piani strategici dimostra come l'incentivo finanziario debba comunque costituire, insieme alla necessaria revisione delle regole, uno strumento fondamentale della politica regionale in materia urbanistica e territoriale.

Una ulteriore conferma di ciò è venuta dalla organizzazione a Sant'Agata di Militello della seconda sezione della Rassegna, ridefinita "Ambiente e paesaggio", dedicata alle esperienze di pianificazione paesaggistica ed ambientale maturate negli ultimi anni nella Regione. Anche in questo caso si è rilevato come un particolare impulso alla progettazione dei piani sia venuto dalla utilizzazione di finanziamenti europei, che ha consentito di superare l'impasse nel quale si trovava la

pianificazione paesistica regionale, ferma da quasi dieci anni alla approvazione di un documento di Linee guida, e di definire finalmente un quadro regolamentativo chiaro ed in equivoco per le aree naturali rientranti nella Rete Natura 2000, la cui mancanza è stata, negli anni più recenti, una delle ragioni che ha rallentato la pianificazione ordinaria da parte dei Comuni.

Di questo si dovrà tener conto nella predisposizione della nuova legge sul governo del territorio che dovrà regolamentare la attività di pianificazione ordinaria dei Comuni, delle Province e della Regione, ed alla cui promozione sarà dedicata l'ultima parte della Rassegna.

**Presidente Inu Sicilia.*

Urbanistica **QUADERNI 53**

Urbanistica **QUADERNI**



I Piani territoriali paesaggistici nella provincia di Enna

53
I piani territoriali paesaggistici nella provincia di Enna
INU

I piani territoriali paesaggistici della provincia di Enna

A cura di Carla Mancuso,
Francesco Martinico,
Fausto Carmelo Nigrelli

Edizione 2009
Pagine 168, illustrazioni a colori
Euro 45

15% sconto per i
Lettori di Urbanistica Informazioni, Euro 38

20% sconto Soci INU, Euro 36

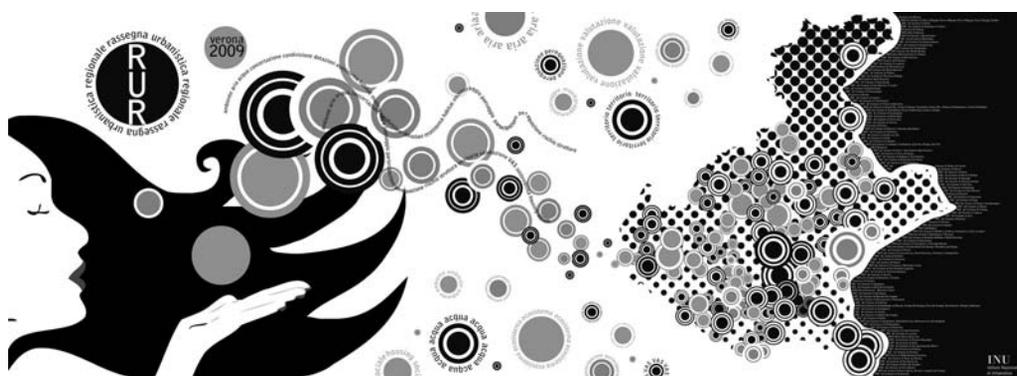
Per informazioni e ordini:

INU Edizioni Srl

Piazza Farnese 44 - 00186 Roma
Tel 06 68195562 - Fax 06 68214773
E mail inuprom@inedizioni.it

Veneto Il Veneto che pianifica

Marisa Fantin*



Il Veneto è arrivato alla propria Rassegna Urbanistica dopo cinque anni dalla scrittura della nuova legge regionale. Sono stati cinque anni frenetici per l'attività di pianificazione. Lo dicono, innanzitutto, i numeri: 3000 le varianti ai tradizionali Prg nella fase di transizione, 465 (su 581) i comuni che hanno intrapreso la redazione del piano di assetto del territorio, 450 i comuni che hanno scelto di redigere il piano in copianificazione con la Regione, 289 i comuni che hanno scelto il piano intercomunale nella forma integrale o tematica, 137 i comuni i cui piani sono già adottati o approvati, 7 province su 7 alle prese con il piano territoriale. Fare il punto, mettere assieme le esperienze e confrontarle era il primo degli obiettivi che ci si proponeva con la Rassegna. Fin dall'inizio l'idea che la Rassegna fosse solo un riassunto dei cinque anni trascorsi, l'occasione per segnare un traguardo nell'evoluzione degli strumenti di pianificazione in Veneto è sembrato limitato rispetto agli esiti e al riscontro sul territorio di questo lavoro, ai nuovi temi, alle

criticità e alle carenze che sono spesso attribuite al piano. L'opportunità di riunire e confrontare le esperienze di pianificazione doveva essere rivolta verso il prossimo futuro, quindi il bilancio doveva criticamente misurare l'efficacia del piano, la sua capacità di affrontare le tematiche poste dal territorio, ma anche dovevano emergere i nuovi modi e i nuovi temi del fare pianificazione, spesso a prescindere dai piani stessi. Non una carrellata di esperienze, ma un luogo di dibattito e di confronto dove guardare avanti e pensare al futuro della pianificazione, del ruolo dei comuni ai quali è demandato lo strumento operativo, delle province che stanno acquisendo la delega per l'approvazione dei piani strutturali, della regione che, liberata dal compito di istruire gli strumenti comunali, deve però assumere altre importanti decisioni.

La Rassegna è stata quindi concepita come un luogo articolato che potesse ospitare diversi contributi a cominciare dalla presenza dell'Istituto che qui ha organizzato un convegno nazionale, *Il piano al tempo della crisi*.

L'esperienza veneta ha avuto così modo di confrontarsi con le altre regioni dotate di una nuova legge urbanistica come la Toscana, l'Emilia Romagna, la Lombardia e la Puglia, verificando la metodologia di lavoro, gli esiti, i diversi contenuti e priorità. Nonostante molte affinità nella scrittura delle leggi, Toscana e Emilia Romagna sono state un punto di riferimento per il Veneto fin dalla fase di stesura del testo normativo, le modalità, l'articolazione degli strumenti, la misura dell'efficacia delle scelte di trasformazione, la forma del piano stessa sono molto diverse. Ciò è dovuto alle scelte fatte nella scrittura delle norme, alle caratteristiche del territorio, all'eredità e al know how maturati da ciascuna regione con i piani di tradizione, alle diverse priorità che ciascun contesto pone in evidenza.

I seminari di approfondimento che hanno accompagnato l'esposizione dei piani sono stati articolati a partire da alcune tematiche scelte tra quelle che nella lettura e nel confronto dei piani veneti sono emerse come non del tutto chiarite e sviluppate.

Il piano di assetto ha messo al centro della pianificazione il concetto di *struttura* del territorio, un tema che non è stato sufficientemente discusso nella definizione dei contenuti e delle modalità dei diversi strumenti e che a volte ci ha trovato impreparati. Le abitudini del passato hanno condizionato in alcuni casi l'interpretazione del piano strutturale come se fosse semplicemente un passo indietro, un disegno più astratto rispetto al tradizionale Prg che la fase operativa dovrebbe poi completare come di consueto. Tornare al senso della progettazione strutturale significa invece indagare gli elementi che costituiscono un territorio, capire come influiscono nello stabilirne le priorità, le vocazioni e i caratteri. Rivedere il senso e il ruolo dei tessuti, residenziali agricoli produttivi, le diverse funzioni e identità che essi assumono. Alcuni piani hanno risposto a questo approccio attraverso una lettura strutturale che precede la redazione dello strumento e che contiene la sintesi degli obiettivi e degli esiti del processo partecipativo condotto sul documento preliminare. Il

territorio aperto e il tessuto edificato sono stati scomposti secondo diversi assetti: la città che si muove con attenzione al sistema infrastrutturale e alla mobilità sostenibile, la città che respira con riferimento alle scelte sulla sostenibilità, la città delle opportunità attraverso il disegno dei grandi servizi, l'identità della città attraverso il recupero e la valorizzazione dei luoghi storici e naturali, la città che cambia attraverso la previsione delle aree di trasformazione e delle azioni sull'esistente.

Altro tema centrale il concetto di *consumo di suolo*, le modalità con cui è definito e quantificato, l'efficacia del meccanismo contenuto nella legge veneta che assume come parametro una percentuale definita a partire dalla superficie agricola utilizzata. E in stretta relazione il tema della *densificazione* per capire come si traduce nel progetto di piano: lavorare sulla città alta, concentrarsi sulle città come motore dello sviluppo futuro, rivalutare i vuoti urbani come luoghi di rigenerazione del tessuto.

Soprattutto le città capoluogo e i comuni più grandi hanno riflettuto sul tema del *dimensionamento* delle scelte di piano avendo come riferimento un bacino molto più ampio rispetto ai confini comunali e dovendo rispondere a un numero di utenti variabile, diverso dai residenti e non sempre facilmente quantificabile. Dunque prendere le misure del piano a partire non solo dai dati anagrafici, ma considerare il dimensionamento non come un dato di fatto ma come uno degli elementi di progetto.

A questo è stato collegato il tema della *città pubblica* per capire quale città risponde alle attuali caratteristiche del Veneto e alle previsioni future, quale corrispondenza tra welfare e dotazione di servizi, quale strumento per misurare la qualità di una città.

Infine il tema dell'attuazione delle scelte contenute nello strumento strutturale che è per noi nuovo e quasi per nulla sperimentato. Il piano di assetto del territorio deve contenere al suo interno le modalità perché gli obiettivi e le direttive che contiene possano trovare traduzione. Ma il passaggio allo strumento operativo

comporta un nuovo modo di redigere l'apparato descrittivo e normativo, la differenziazione tra scelte conformative e no, una relazione con le valutazioni ambientali, il ruolo e l'aggiornamento del quadro conoscitivo. Infine la realizzabilità di alcune previsioni deve tenere conto della nuova economia e della capacità di investimento del privato che, in tempi di crisi, non consente ampi margini di collaborazione.

La Rassegna aveva però anche un'altra finalità: verificare la qualità del processo di pianificazione e di progettazione alle diverse scale, dall'aerea vasta al progetto urbano. Questo implica aprire la discussione anche al mondo di chi lavora e progetta a una scala di dettaglio superiore rispetto a quella tradizionale del piano e che viene percepita come la misura dell'efficacia e della qualità delle previsioni. Troppo spesso il piano resta chiuso nella visione e nei linguaggi di tecnici e politici, rinunciando a confrontarsi con l'esperienza diretta e anche a comunicare i propri contenuti per essere meglio compreso e condiviso. Discutere della crisi del piano senza tenere conto di chi lo utilizza o ne vive le scelte rischia di essere solo un confronto tecnico e disciplinare, ma non risponde a uno dei principali motivi di crisi che è proprio nella scarsa comunicazione delle scelte e dei saperi della pianificazione.

La scelta della città di Verona come sede della manifestazione è legata a questo approccio. L'Inu Veneto ha ritenuto che Verona potesse offrire un terreno ideale per verificare le relazioni tra piano e progetto. E' stata, infatti, la prima città capoluogo del Veneto ad avere un Pat, sta lavorando sul piano degli interventi, ma soprattutto ha dato avvio ad alcune importanti operazioni di riqualificazione di aree dismesse. Abbiamo così potuto vedere come si stanno in parallelo sviluppando strumenti diversi e quali relazioni si stabiliscono tra un piano con previsione decennale, uno strumento operativo proiettato in cinque anni e i progetti urbani, pubblici e privati. La collaborazione con i progettisti dei piani di riqualificazione e con alcuni

dei professionisti che operano nella città, ha consentito di vedere da un lato i progetti per l'immediato futuro e dall'altro di ripercorrere con uno sguardo esperto alcuni luoghi significativi.

Gli incontri sul progetto di recupero dell'area ex-Cartiere e della Caserma Passalacqua hanno riunito intorno a un tavolo l'amministrazione e i privati, a presentare il lavoro, ma anche a verificarne e discuterne la realizzazione. Due tra gli importanti progetti in corso destinati a cambiare il volto e la natura di alcuni comparti rilevanti della città. Progetti e previsioni che il piano di assetto ha ereditato dal passato, che influiscono sulle scelte strutturali e che condizionano i contenuti del piano degli interventi perché lo anticipano e lo costringono a verificare la fattibilità delle trasformazioni a partire da un territorio che sta già modificandosi significativamente.

La città è stata però analizzata e descritta non solo attraverso la lettura ancora teorica del progetto, ma direttamente nei luoghi. L'esperienza delle due passeggiate urbane nei quartieri di Borgo Venezia e Verona Sud hanno voluto portare l'attenzione dei cittadini e degli ospiti della manifestazione sul vivo del territorio. L'obiettivo era comunicare l'urbanistica e intervenire nel territorio attraverso l'ascolto dell'esperienza dei cittadini recuperando così il valore dei saperi diffusi di chi vive quotidianamente la realtà di Verona, ma anche stimolando negli abitanti stessi una percezione e una coscienza nuova della città. La Rassegna è stata per il Veneto un momento importante di confronto all'interno di un processo di collaborazione tra la sezione Inu, gli enti, i progettisti. Questo percorso di accompagnamento del processo di pianificazione non si è naturalmente concluso con l'esposizione di Verona, anzi ha prodotto una serie di iniziative locali di monitoraggio e verifica e ha confermato il ruolo dell'Inu come punto di riferimento, ma anche come luogo di discussione aperta ai diversi punti di vista e, se serve, anche autocritica.

* Presidente Inu Veneto.

Piemonte Strumenti e pratiche

Mauro Giudice*



La II Rassegna Urbanistica Regionale della Sezione Piemonte e Valle d'Aosta dell'INU (Torino, 22 ottobre - 1 novembre 2009), ha rappresentato una manifestazione culturale unica nel panorama regionale, in quanto dibattito e scambio di esperienze tra studiosi, amministratori, tecnici, progettisti e operatori impegnati nel governo del territorio. Essa si è svolta in un momento importante del dibattito e della sperimentazione di una riforma della *materia* urbanistica verso la più complessa *funzione di governo del territorio* (in questo senso è finalizzato il Ddl 488/2007 che si propone di riformare complessivamente l'attuale normativa urbanistica ed attualmente in "statica" iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio regionale del Piemonte) ed

è stata un'importante occasione per uno sguardo sul *nuovo pianificare*, sui cambiamenti di contenuto e di prassi in atto alla scala locale (ad esempio sulle azioni di cooperazione tra gli enti con le conferenze di pianificazione), sulle nuove pianificazioni in corso alla scala regionale (a partire dal nuovo Piano Territoriale e dal primo Piano Paesaggistico) e provinciale (Piani e approfondimenti in corso in alcune Province piemontesi). La Rassegna è stata articolata in due momenti connessi fra loro: la mostra dei casi proposti dai soggetti presenti alla RUR (18 soggetti presenti con 29 casi esposti) e le sessioni di dibattito. Il dibattito si è articolato in due sessioni che hanno riguardato "Esperienze di governo del territorio" e "I nuovi temi del Piano: ambiente, paesaggio, consumo di suolo" e si è concluso con un dialogo, coordinato dall'INU, sul tema "Verso la riforma della pianificazione per il governo del territorio", tra attori istituzionali della riforma regionale e i partecipanti alla Rassegna: un'occasione che ha consentito di svolgere una riflessione sulla disciplina del governo del territorio e sulle modalità per attuarle nell'ambito della indispensabile riforma della materia (a livello nazionale e regionale).

I casi in Mostra

I 29 casi presentati, in qualche modo e pur nell'esiguità quantitativa, rappresentano un interessante spaccato dell'attuale fase di dibattito in corso in Piemonte (purtroppo nella Rassegna non era presente alcun caso relativo alla Valle d'Aosta).

I casi in Mostra sono stati organizzati in cinque filoni tematici, che costituiscono i principali temi del dibattito locale in corso:

- la città: documenti e piani locali, esperienze di copianificazione, strumenti di valutazione ambientale strategica, strumenti di partecipazione;
- i progetti urbani: programmi integrati di intervento, piani urbanistici attuativi ordinari, progetti e programmi di edilizia sociale;
- l'area vasta: piano territoriale e piano paesaggistico regionale, piani territoriali provinciali, piani dei parchi, pianificazioni settoriali, progetti di infrastrutture;
- l'energia, l'ambiente e il paesaggio: piani e politiche energetiche, piani e progetti per l'ambiente e il paesaggio;
- l'analisi, l'interpretazioni e le rappresentazioni geografiche e territoriali: attività di studio e ricerca finalizzate alla produzione di conoscenza e informazioni a supporto dell'attività di pianificazione e governo del territorio.

La Rassegna, oltre alla mostra e al dibattito, si è articolata in specifici momenti, gestiti direttamente dai singoli soggetti, di presentazione specifica dei casi. Di particolare interesse la presentazione da parte della Provincia di Torino della bozza del secondo Piano territoriale provinciale all'interno del processo formativo dello strumento finalizzata allo svolgimento della fasi di partecipazione.

Tutti i casi presentati, seppure nelle loro differenze di scala e di contenuti, si presentano come elementi di un unico dibattito (istituzionale e disciplinare) legato alla riforma della materia urbanistica (per farla convergere, anche a seguito della variazione del titolo V della Costituzione, verso una disciplina di governo del territorio).

Questo elemento unificante della rassegna - che può essere interpretato come la volontà, in qualche forma, di anticipare i contenuti della proposta di riforma - comporta alcune semplificazioni del dibattito regionale incentrato sui contenuti della riforma stessa e, in qualche modo, sugli aspetti disciplinari derivanti dall'entrata in vigore di una nuova disciplina della materia. Le amministrazioni presenti

(Regione, Province e Comuni) così come altri soggetti interessati (quali il Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico e Università di Torino) hanno portato avanti – sia nei pannelli presentati, sia nei successivi dibattiti – una forte attenzione ai temi della riforma alla quale il Piemonte arriva con qualche ritardo (seppure in parte attutito da alcuni interventi legislativi di sperimentazione di nuove procedure per la redazione e l'approvazione degli strumenti di governo del territorio). Proprio questi elementi hanno consentito una visione innovativa degli strumenti di governo che si stanno adoperando per superare una mera visione burocratica (fondata sul controllo amministrativo e gerarchico) per giungere a una forma, attualmente in fase di sperimentazione, basata sulla cooperazione istituzionale che prelude a una vera e propria azione di governance locale, elemento centrale della futura riforma regionale.

I temi del dibattito e la riforma regionale

Come si può facilmente intendere la centralità dell'attuale dibattito nella realtà piemontese, proprio per la peculiarità del momento, riguarda la riforma che si porta appresso una serie di elementi tecnici e disciplinari che interagiscono con l'azione di governo degli enti competenti in materia. Entrando nel merito, seppure in maniera sintetica, dei temi della riforma si può affermare che il Ddl piemontese si colloca all'interno di un quadro nazionale in forte evoluzione, ma caratterizzato da alcuni e ben definiti punti certi; si tratta della condivisione di alcuni principi fondamentali quali:

- lo sdoppiamento della strumentazione di piano;
- il riconoscimento della pluralità nelle diverse azioni di governo del territorio;
- la redazione dei piani attraverso il metodo della copianificazione istituzionale;
- il coordinamento degli strumenti e dei loro contenuti attraverso la cooperazione tra i soggetti competenti.

La situazione politica e istituzionale, a livello nazionale, si presenta alquanto frammentata: a fronte di alcune regioni che hanno già legiferato a seguito delle

principali riforme nazionali (a partire dalla legge 142/90), la Regione Piemonte – dopo un periodo di stallo legislativo all'interno del quale ha però approvato la Lr 1/2007 che introduce, in fase sperimentale, le conferenze di pianificazione quali strumenti atti a superare le attuali procedure di formazione e approvazione dei piani locali – sta cercando di recuperare il suo ritardo con la predisposizione di una legge di riforma che tende a essere già adeguata, per lo meno nello spirito, alla riforma nazionale in atto.

E' opportuno però ricordare come il Piemonte, nel momento di avvio della propria riforma, avesse come riferimento nazionale il testo predisposto dall'on. Mariani (PdL n. 2319/07 della XV^a legislatura, testo che rappresentava il riferimento per la maggioranza di governo, maggioranza omologa a quella piemontese). Il cambio di maggioranza governativa ha prodotto, nei fatti, una possibile conflittualità tra la riforma nazionale e i contenuti della proposta regionale.

La nuova legislatura nazionale (la XVI^a) si è aperta con la riproposizione dei testi già depositati nella precedente (le proposte dell'on Mariani n. 329/08 e dell'on. Lupi n. 438/08), ma il dibattito parlamentare non sembra interessato alla conclusione dell'iter per l'approvazione della riforma. Tale elemento non comporta alcun problema all'approvazione della legge di riforma piemontese, ma potrebbe limitarne alcuni effetti per mancanza delle normative nazionali di riferimento. Rispetto al complessivo panorama nazionale il Piemonte rischia di trovarsi, nei suoi ritardi, avvantaggiato rispetto alla necessità di mettersi al passo con i temi sia della riforma costituzionale, sia delle nuove ed emergenti attenzioni disciplinari.

A fronte dei ritardi nazionali (e in presenza di normative di "emergenza" per il rilancio del settore edilizio alle quali la Regione Piemonte ha risposto con la Lr 20 approvata il 14 luglio 2009 ed avente per oggetto "Snellimento delle procedure in materia di edilizia ed urbanistica") la predisposizione di nuove normative regionali può rappresentare l'elemento importante per giungere a un'effettiva riforma della materia.

L'attuale fase dell'iter istituzionale della riforma piemontese

La II^a Commissione del Consiglio regionale del Piemonte nella seduta del 17 giugno 2009 ha licenziato a maggioranza il Ddl 488; il testo proposto all'aula si presenta (dopo un dibattito di oltre un anno e mezzo) alquanto differenziato – pur mantenendo inalterata la struttura principale di riforma - dall'articolato originario. Pur nelle differenze derivate dal dibattito di Commissione, il testo persegue le finalità definite in sede di avvio del dibattito. Il Ddl rappresenta, quindi, un modo nuovo di affrontare il tema della pianificazione (soprattutto al livello locale) definendo procedure indirizzate alla cooperazione e alla copianificazione. Un modo nuovo di svolgere le proprie competenze ed esercitare, al meglio, le nuove attività riguardanti il governo del territorio. Vi è però da sottolineare, come precedentemente affermato, che nelle more dell'approvazione il Consiglio regionale (nel rispetto dell'intesa sottoscritta tra Regioni e Governo nazionale il 31 marzo 2009) ha approvato la Lr 20/2009 che, in quanto legge esterna e autonoma all'organica proposta contenuta nel Ddl 488, potrebbe metterne in difficoltà – se non precludere del tutto – la definitiva approvazione consigliere prima della scadenza della legislatura. Infatti l'aver enfatizzato, da parte della Giunta regionale, il contenuto "innovativo" della Lr 20/2009 (soprattutto in relazione al possibile superamento dell'attuale situazione di crisi) ha costituito elemento di "interferenza" rispetto all'approvazione della riforma. Nonostante nella seduta del 13 ottobre 2009 il Consiglio regionale abbia formalmente avviato (con lo svolgimento della relazione di accompagnamento) il dibattito in aula per l'approvazione della riforma piemontese, i lavori non procedono e la politica regionale sembra muoversi tra la voglia di governare in maniera coordinata il tutto e il ricorso ad una "straordinarietà marginale" per superare lo stallo esistente tra i bisogni della tutela e i desideri dello sviluppo.

**Presidente Inu Piemonte e VdA.*

Toscana Dire e fare

Silvia Viviani*



La Rassegna urbanistica Inu Toscana si è svolta a Firenze dal 28 al 30 ottobre 2009, nell'ambito del Dire&Fare, rassegna della pubblica amministrazione. Sul tema *mettere in opera il nuovo piano*, e con le parole chiave *tempo-progetto-gestione*, si è riflettuto intorno a progetti di città e di territorio, che mettono alla prova i nuovi strumenti, l'efficienza del rapporto pubblico-pubblico e l'efficacia del rapporto pubblico-privato.

Sulle istanze culturali che hanno visto Inu attore nella riforma urbanistica diffusa nelle diverse realtà regionali, e ostinato promotore della riforma nazionale, affinché diritti e principi, strumenti e finalità, a garanzia del corretto sviluppo delle

città e del territorio, siano comuni nell'intero Paese, ci si è mossi dal *nuovo piano*, tema lanciato dal XXVI Congresso di Ancona, e, guardando verso il XXVII Congresso di Livorno, si sono affrontate esperienze complesse di governo del territorio toscano. Si è cercato di evitare l'autoreferenzialità disciplinare, piuttosto curando di rintracciare pratiche di buon governo della città e del territorio, cenni di rinnovata forza politica, segnali di migliori capacità imprenditoriali e di qualità degli interventi. Nel *nuovo piano* si riconosce molto del pensiero sulla società contemporanea: in definitiva, aver stabilito di agire tramite un processo e non un atto unico, nel quale fissati i parametri della sostenibilità e la strategia di sviluppo, si affida ai progetti pubblici e privati la libertà di proporsi in un quadro concertato di regole, corrisponde alla necessità di darsi una base condivisa di valori e di diritti, che permetta la libertà degli interessi e delle iniziative. Libertà, che, com'è noto, abbisogna di regole perché ognuno abbia l'opportunità a pari condizioni di sviluppare progetti. Peraltro è solo in questo senso che alla riforma urbanistica si può assegnare forza operativa, sul territorio, per contribuire ad ammodernare il Paese e promuovere impresa, qualità, benessere, sicurezza, come responsabilità comuni a qualunque progetto pubblico o privato, capovolgendo la vecchia logica di trar profitto in chiave individuale e

assoluta dalla proprietà.

Per *nuovo piano* la Rassegna toscana ha inteso *progetto di città e di territorio*, del quale si è detto che:

- si libera dei confini amministrativi;
 - si occupa di policentrismo urbano;
 - assume connotati strategici e chiama progetti di sviluppo;
 - non si preoccupa di pre-vedere ma di incidere e aggregare;
 - depotenzia i parametri numerici ed esalta le prestazioni qualitative;
 - ribalta le gerarchie tradizionali e si fa forza sulla processualità e sulla coerenza;
 - reinventa la dimensione pubblica e si rivolge alle comunità;
 - restituisce autorevolezza all'urbanistica, che torna a occuparsi di progetto urbano e architettonico, di spazi pubblici, di funzionalità e bellezza della città;
 - rifonda le regole per gli interventi in territorio rurale, affrontando la sfida della valorizzazione del paesaggio, facendosi carico del patrimonio esistente sul territorio al fine di percorrere traiettorie originali per lo sviluppo.
- Non si è mancato di indicare i rischi, che rendono inefficace il nuovo piano:
- l'autoreferenzialità tecnica
 - la cacofonia multidisciplinare
 - la settorializzazione delle politiche
 - l'appiattimento burocratico
 - il progressivo aumento dei tempi
 - l'inefficienza del rapporto pubblico-pubblico, che in altri termini si può definire incoerenza della pubblica amministrazione
 - l'assenza di classe imprenditoriale innovatrice

Si è anche voluto sottolineare che, se non mancano i nuovi attrezzi del mestiere quali:

- il piano pubblico, forte delle sue capacità di esprimersi in forme strutturali e forme operative distinte,
- la collaborazione e la cooperazione inter-istituzionale,
- il partenariato pubblico e privato, incardinato in scenari della pianificazione e promosso da agili regole operative,
- la partecipazione,
- la governance,

- la valutazione,
 - gli avvisi pubblici,
 - la perequazione territoriale e la perequazione urbanistica,
 - il comparto urbanistico, la cultura, unica base solida per l'innovazione, è debole; pertanto, se di *nuovo piano* vogliamo parlare, bisogna affrontare questioni come la formazione, l'aggiornamento, la professionalità.

Peraltro, chi ancora sostiene l'importanza del piano si incammina in una faticosa via riformista, lungi dalle nostalgie, intrisa di contemporaneità, che richiede un complesso insieme di attività nel traghettamento del meglio dei saperi consolidati, nella sperimentazione di buone pratiche innovative e nel contrasto alle inerzie -burocratiche, tecniche, amministrative, professionali - che tendono a rinominare vecchie abitudini e prassi, ad arroccarsi nel controllo, a perdersi nelle procedure. Certo un piano davvero nuovo, la capacità di delineare strategie e perseguire un disegno politico di governo, alla quale sia di supporto una serie di atti a tempo, in cui pubblico e privato devono trovare anche la chiave - nuova nei processi di pianificazione - della fattibilità. Una garanzia di fattibilità, di impegno reciproco, che renda solidi processi di trasparenza e concorrenza, che renda possibili bilanci complessi di tipo sociale ed economico, ambientale ed ecologico.

Nuovo piano - allora - come piattaforma pubblica a garanzia di una filiera di progetti pubblici e privati, scenario che rinnova ruoli soggetti pubblici e privati e modalità di intervento, ove la flessibilità possa essere gestibile, la trasparenza e la competitività diventino pratiche ordinarie e la qualità assuma connotati di concretezza.

Su tali assunti, durante i tre giorni della RUR toscana, tramite l'esposizione di pannelli, la navigazione in postazioni interattive, la proiezione di video e *slides shows*, in tavole rotonde e dialoghi, si è discusso di:

Città: aggregazioni urbane per attuare progetti

- Parco della Piana: il progetto, la partecipazione, la carta delle funzioni, i 5 progetti per l'aeroporto;
 - Parchi Apea: riqualificazione di impresa e perequazione territoriale.

La costa: da terra di conquista a territorio della modernizzazione e della qualità - infrastrutture, capacità produttive, nuovi paesaggi

- la piattaforma logistica costiera con interpretazione territoriale dei progetti infrastrutturali (progetti di navigabilità, Navicelli, porto di Livorno, connessione con Pisa);
 - la porta Nord della Toscana (Massa Carrara, porto turistico e porto commerciale, Marmi e macchine, integrazione retroporto / colonie);
 - la nautica: Piombino (variante per il sistema della nautica) e Portoferraio (varianti);
 - il protocollo per la nautica elbana; la Costa d'Argento e il Porto di Talamone.

Il paesaggio, il turismo e la ruralità: progetti di integrazione e rispetto delle regole

- Montaione-Castelfalfi: la sperimentazione di un nuovo modello in un comune solo collinare;
 - Castagneto Carducci: dalla collina al mare un unico progetto di sviluppo che unisce impresa, territorio e paesaggio;
 - i territori del tufo: le nuove capacità del coordinamento.

Programmi straordinari e pianificazione, integrazione delle politiche pubbliche

- Piuss: i progetti di città dei Comuni toscani.

Presentazioni

- una nuova fase di re-industrializzazione in Toscana/attrazione di investimenti e riqualificazione delle localizzazioni presenti;
 - Piuss, tempi progetti gestione;
 - edilizia straordinaria/urbanistica ordinaria: stato dell'arte e iniziative dei Comuni;
 - progetto urbano e paesaggi di città: presentazione della ricerca sui Regolamenti Urbanistici comunali - Inu/Università di Camerino/Scuola superiore Sant'Anna/UniFi/UniRoma
 - presentazione del libro di Gianni Biondillo, *Metropoli per principianti*;

- tavola rotonda su *l'attuazione del codice del paesaggio*.
 In apertura della RUR toscana, è stato presentato il Congresso nazionale Inu "Livorno 2010", con la presenza di Federico Oliva, Presidente Inu, Bruno Picchi, Assessore all'urbanistica del Comune di Livorno, Riccardo Conti, Assessore al territorio e alle infrastrutture della Regione Toscana, Giuseppe De Luca e Silvia Viviani (Inu Toscana).

* Presidente Inu Toscana.

Il nuovo piano

Massimo Morisi*

Il "nuovo piano" è il tema di una riflessione professionale, accademica, istituzionale e politica che contrassegna la vitalità culturale e lo stesso impegno dell'Inu da molti anni. Anzi, da sempre. Perché ne esprime in sé il modo peculiare con cui l'Istituto guarda il mondo e cerca di trarne lezioni utili a un governo efficace del territorio, specie in paesi come il nostro, ove un simile esercizio è sempre stato irto di grandi slanci intellettuali, apprezzabili intenti politici, mediocri realizzazioni, lodevoli eccellenze e ragguardevoli fallimenti. Un Paese non connotato da quell'*aurea medietas* che fa della normalità del buon governo il timbro corrente di una nazione, consapevole della sua enorme ricchezza territoriale e capace di interpretare i dilemmi, i bisogni e le opportunità della modernità. Per questo, da un lato il "piano" è nello stesso Dna dell'Inu e della sua concezione dell'urbanistica come parte costitutiva di un governo pubblico e in pubblico del territorio e della intrinseca politicità delle scelte che lo compongono. Dall'altro, il "piano" è la stessa finestra attraverso cui osservare le dinamiche sociali, economiche e culturali che investono un territorio. E come tale viene concepito dall'Inu. Il piano, cioè, quale strumentario non sostituibile da altre forme di governo purché accetti

e promuova di sé quel costante aggiornamento che solo può renderlo una grande e vitale categoria culturale (ove stato di diritto e qualità democratica trovano organica connessione) e una utile ed efficace tecnologia per analizzare, conoscere, prevedere, decidere.

Ebbene, oggi la "città", quale che sia la sua conformazione fisica e quali che siano le sue relazioni con tutto ciò che ne costituisce il contesto "periferico" in cui si iscrivono le sue centralità, sta vivendo un cambio d'epoca che investe la sua stessa capacità di proporsi come spazio politico organizzato ove trovino vitale ospitalità i suoi poli metropolitani, le sue connessioni translocali (fisiche e immateriali), la turbinosa incertezza che investono i principi e le pratiche di una cittadinanza condivisa, le opportunità di nuove modalità di accoglienza, attrattività, e capacità competitive, così come i fabbisogni di nuove e creative solidarietà transregionali e a un tempo di vicinato e di comunità. È in questa prospettiva che il piano pubblico diventa la leva trasversale di nuove politiche pubbliche che trovino la propria matrice analitica, valutativa e argomentativa in un pianificare che cerca nelle sfide e nelle agende dei nostri tempi le ragioni per una propria capacità di pilotare l'ingresso della città e del suo paesaggio sociale e urbano nel futuro. Per riuscirvi, il piano è chiamato:

- a liberarsi dei confini amministrativi come proprio orizzonte prospettico e a occuparsi di policentrismo urbano;
- ad assumere connotati strategici e a stimolare e ad attrarre progetti - privati e pubblici - accomunati da una qualità propositiva e realizzativa calibrata sui reali talenti della città;
- a non preoccuparsi di pre-vedere ma di incidere sulla realtà preesistente, secondo visioni e disegni coerenti, aggregando in ciò intelligenze, risorse, innovazioni, ponderazioni dei rischi, criteri di giudizio e obiettivi condivisi;
- a depotenziare i parametri numerici e a esaltare le prestazioni qualitative

nell'esercizio materiale del pianificare così come del valutare;

- a ribaltare le gerarchie tradizionali (nella cultura locale e nazionale, così come entro e fra i gruppi sociali e le potenzialità di cui sono portatori) e a far leva sulla processualità della costruzione delle decisioni e delle politiche pubbliche, oltre che sulla coerenza interna ed esterna tra le loro premesse e i criteri di scelta. Un piano nuovo, in una parola, perché capace di reinventare la dimensione trasparente del dibattito pubblico, e ridefinire le responsabilità soggettive e collettive, insieme a quelle amministrative, tecniche e imprenditoriali, tanto verso le comunità locali quanto nei confronti dei mondi più vasti in cui quelle stesse comunità iscrivono e dispiegano le proprie energie. Un piano nuovo perché restituisce autorevolezza all'urbanistica, torna a occuparsi di progetto urbano e architettonico, di spazi pubblici, di funzionalità e bellezza della città e rifonda le regole per gli interventi in territorio rurale, affrontando la sfida della valorizzazione del paesaggio, facendosi carico del patrimonio esistente sul territorio al fine di percorrere traiettorie originali per lo sviluppo.

Tutto questo ci sembra riassumibile in tre parole chiave, cui orientare la riflessione sul nuovo governo pianificato del territorio: tempo, progetto, gestione.

Tempo: la formazione delle decisioni sul se e sul come innovare e curare il valore delle risorse territoriali è - nella media nazionale - troppo complicata per essere capace di intercettare e di orientare le dinamiche spontanee che investono le nostre città e i nostri paesaggi. E se servono piani che esprimano il primato pubblico del governo politico, è anche vero quanto ci insegna la giustizia italiana: qualunque sentenza è ingiusta se tardiva. E soprattutto, qualunque progetto, se figlio di processi decisionali troppo longevi, esprimerà soluzioni sempre subottimali se non mediocri, cioè di qualità ed efficacia sempre inferiori alle necessità dei

problemi da affrontare o degli obiettivi da perseguire così come si saranno venuti ridefinendo e riproponendo in attesa di quella tardiva decisione.

Progetto: perché abbiamo, specie in Toscana ma in tante altre parti d'Italia, un territorio ricco di piani e di regole ma che devono oggi alimentare coraggiosi investimenti innovativi nei quali, come prescrive il Piano paesaggistico della Toscana, la qualità del paesaggio - dentro e fuori le mura delle nostre città - sia il promotore preventivo e non la conseguenza eventuale o il corollario mitigatore dello sviluppo. Ma il progetto deve sapere interpretare con coerente e avveduta creatività le scelte del piano, coniugando prudenza, cultura, tecnologia e bisogno di innovazione: soprattutto dove e quando gli stereotipi delle immagini e delle consuetudini territoriali alimentano il multiverso egoismo delle rendite di posizione, costituiscono uno dei volti emblematici di società chiuse e stagnanti, e impediscono il prodursi di nuova memoria e nuove affettività territoriali, a loro volta interpreti del divenire della cittadinanza e delle sue aspettative.

Gestione, perché la migliore pianificazione urbanistica "crolla" di fronte alla *routine* del giorno per giorno che non ne esprima i valori e le coerenze. È un nodo tanto organizzativo quanto culturale e che investe tutta la imprenditoria oltre che le amministrazioni locali. E che richiama il bisogno di un'azione amministrativa e professionale evoluta e responsabile, che ragiona quotidianamente in funzione del lungo termine, che ha il senso della manutenzione tecnicamente e tecnologicamente aggiornata così come della qualità produttiva e applicativa dei materiali. Ed è questione anche legata a fondamentali inadempienze del legislatore nazionale (...sulla fiscalità, sulla perequazione, sulla tutela e la disciplina del privato possedere e del privato investire) su cui l'Inu intende rinnovare la propria attività di sensibilizzazione e di pressione con

opportune proposte tecniche, elaborando allo scopo le migliori esperienze che si vanno sperimentando in quelle materie nel governo locale sia in Italia che altrove.

Può darsi che, per l'ennesima volta, come è spesso capitato anche ai più ostinati discepoli di Adriano Olivetti e Giovanni Astengo (che l'Inu ha sempre inteso rappresentare e raccogliere attorno a sé) il lavoro in cui siamo impegnati e che vogliamo proporre all'attenzione della cultura civica, politica e tecnica del nostro Paese, si riveli un esercizio foriero di insoddisfazioni. Ma riteniamo che soprattutto chiunque abbia una qualche responsabilità di governo e di pubblica amministrazione, e altrettanto responsabilmente la voglia esercitare, debba prendere finalmente sul serio questo nuovo e ulteriore impegno dell'Inu.

**Garante della comunicazione per il governo del territorio nella regione Toscana.*



Piazza Farnese 44, - 00186 Roma - tel 06.68134453 - fax 06.68600070

<http://www.inu.it/astengo/index.html> - info@fondazioneastengo.com

Consiglio di amministrazione:

Elio Piroddi (Presidente), Alfiero Moretti, Simone Ombuen, Stefano Stanghellini

Comitato Scientifico: Dino Borri (Presidente), Pio Baldi, Roberto Camagni, Giuseppe Campos Venuti, Giuseppe Dematteis, Francesco Forte, Patsy Healey, Guido Martinotti, Gianluigi Nigro, Fortunato Pagano, Maria Rosa Vittadini

Direttore: Giuseppe De Luca **Segreteria:** Maria Antonietta Durante

LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA IN APPLICAZIONE DEL D.LGS. 4/2008: METODOLOGIE, STRUMENTI OPERATIVI E RICADUTE NELLE PROCEDURE NORMATIVE CON RIFERIMENTO ALLA REGIONE CAMPANIA

Napoli, 18 marzo 2010

Cura Scientifica: Maria Cerreta, Pasquale De Toro, Alessandra Fidanza

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) si applica a tutti i piani e programmi elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE, inoltre per tutti gli altri piani per i quali si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva 92/43/CEE.

Il corso si propone di dare una risposta alle domande più frequenti sulla VAS, fornendo a tecnici delle Amministrazioni e Professionisti del settore della pianificazione gli strumenti operativi per applicare correttamente la procedura di VAS, con un particolare approfondimento alle procedure specifiche della Regione Campania ed ai riferimenti del D.Lgs. 4/2008. Attraverso l'illustrazione di casi di studio, i partecipanti al corso saranno in grado di sviluppare le competenze pratiche per gestire il percorso di VAS, per approfondirne gli aspetti metodologici ed i contenuti tecnici.

PROGRAMMA

ore 9,00	saluti e introduzione al corso <i>Alessandra Fidanza, Maria Cerreta, Pasquale De Toro</i>	ore 13,45	La VAS per i piani comunali di territori delicati e di pregio: i casi Amalfi e Cetara <i>Loreto Colombo</i>
ore 9,10	Pianificazione sostenibile: il ruolo della VAS <i>Luigi Fusco Girard</i>		Domande al relatore
ore 9,45	Il quadro normativo nazionale ed europeo, <i>best practices</i> internazionali <i>Alessandra Fidanza</i>	ore 14,45	Problematiche nell'esperienza della VAS in Puglia <i>Alessandro Bonifazi, Carmelo M. Torre</i>
ore 10,45	<i>coffee break</i>	ore 15,45	Il processo di VAS: approcci, strumenti, sperimentazioni <i>Pasquale De Toro</i>
ore 11,00	Il quadro normativo regionale in Campania <i>Vincenzo Russo</i>		Domande ai relatori
ore 12,00	Procedure e metodologie per la VAS dei Piani Urbanistici Comunali (PUC) <i>Antonio Risi</i>	ore 16,45	Un nuovo ruolo della VAS nei processi di pianificazione <i>Roberto Gerundo, Marcella Rebora</i>
	Domande al relatore		Domande ai relatori
ore 13,00	<i>buffet</i>	ore 17,45	Conclusioni <i>Alessandra Fidanza</i>

Calabria Nuovi scenari della pianificazione

Franco Rossi*



Dal 23 al 27 novembre 2009 si è svolta la prima Rassegna Urbanistica Regionale della Calabria “Nuovi scenari della pianificazione”. La rassegna ha avuto carattere itinerante (inaugurazione a Rossano, giornate centrali con esposizione a Catanzaro, conclusione a Reggio Calabria) con l’evidente obiettivo di coinvolgere nella maniera più ampia possibile l’intero territorio regionale. All’esposizione hanno aderito 22 soggetti diversi tra amministrazioni, enti, associazioni, consorzi pubblici e privati in rappresentanza di tutte le province calabresi, per un totale di circa 80 pannelli in mostra. La rassegna, oltre a rappresentare lo stato dell’arte della pianificazione nella regione, è stata anche occasione per incontri di approfondimento e dibattito sulle

prospettive e sulle criticità operative della disciplina. Attraverso la forma della tavola rotonda “aperta” sono stati messi a confronto i diversi protagonisti della “nuova stagione” della pianificazione (amministratori regionali, provinciali e comunali, presidenti dei Parchi, professionisti/progettisti) sui temi dello sviluppo locale, della competitività tra territori, della valorizzazione dell’ambiente e del paesaggio.

Perché una Rur in Calabria?

In un momento in cui la legge nazionale sui “principi generali del governo del territorio” subisce periodici ritorni di fiamma e bruschi rallentamenti (nonostante le iniziative messe in campo dall’Inu), la “nuova stagione” della

pianificazione è rappresentata dalle diverse leggi regionali e dalle esperienze di pianificazione operativa maturate al loro interno. In questo panorama, la prima edizione della RuR calabrese assume un significato particolare: testimonia e fotografa l’inizio (lungamente atteso) di un organico processo di governo del territorio che si sostituisce alla pianificazione episodica (quando non totalmente assente) che ha caratterizzato la storia regionale. A seguito dell’entrata a pieno regime della Lur del 2002, si stanno infatti redigendo contemporaneamente il Quadro Territoriale regionale, i Piani Territoriali di coordinamento provinciale, numerosi Piani strutturali comunali, mentre si è appena conclusa una ricca esperienza di pianificazione strategica.

L’attuale vivacità del panorama urbanistico regionale trova conferma nel primo dato significativo emerso dalla rassegna: la “voglia di pianificazione”; appare cioè diffusa la consapevolezza di trovarsi di fronte ad un *turning point*, l’ultima occasione, forse, per assumere le redini del governo del territorio. Tale bisogno è testimoniato ad esempio dalla straordinaria (per numero e qualità) partecipazione degli amministratori pubblici ai momenti di dibattito della rassegna. Per troppi anni, infatti, la politica ha svolto il ruolo di “convitato di pietra”, brillando per assenza o per un coinvolgimento di maniera. Al contrario, appare oggi evidente la concreta volontà di avere un ruolo “attivo” e propositivo, di assumersi le proprie responsabilità di guida ed indirizzo per lo sviluppo territoriale. Ancora, la volontà di misurarsi concretamente e attraverso la pratica operativa con i problemi del territorio, emerge dal desiderio, espresso dalla quasi totalità degli intervenuti, di superare i limiti della attuale legge urbanistica. Si ritiene cioè più utile applicare nel modo migliore la legge che esiste, piuttosto che avvilupparsi in estenuanti riflessioni sulle infinite possibilità di emendarla.

I temi trattati

Gli incontri che hanno accompagnato la rassegna hanno affrontato alcuni temi centrali su cui la sezione ha ritenuto necessario uno specifico focus. Il seminario “Città, province e aree

metropolitane” si è concentrato sui sistemi urbani regionali, elemento portante della strategia proposta dal Qtr. Gli interventi hanno illustrato le esperienze di pianificazione avviate nelle città-conurbazioni calabresi (l’area metropolitana di Reggio Calabria, la conurbazione Cosenza-Rende, la città dell’istmo Catanzaro-Lamezia), mettendo in evidenza i primi esiti e le principali problematiche scaturite dalla pratica operativa. Successivamente nell’incontro dal titolo “La strumentazione urbanistica della Lur 19/02” sono stati affrontati alcuni aspetti specifici del governo del territorio: la valutazione del rischio idrogeologico, la pianificazione delle aree protette, la perequazione. La discussione ha evidenziato la preoccupazione per la vulnerabilità del territorio calabrese ed espresso la necessità di svolgere una capillare azione di monitoraggio, anche sfruttando l’occasione fornita dalla contemporanea redazione di numerosi strumenti urbanistici comunali. Un momento estremamente significativo è stato, infine, lo spazio riservato alle associazioni: il ruolo delle associazioni nello stimolare una più ampia partecipazione al dibattito sull’urbanistica è fondamentale affinché alcuni nuovi strumenti di confronto (le conferenze di pianificazione in particolare) non restino scatole vuote, prive di qualsiasi incidenza sulle decisioni di pianificazione.

Le questioni emerse

Tra i numerosi spunti di riflessione forniti tanto dalle esperienze in mostra, quanto dai seminari e dalle tavole rotonde, alcuni riguardano questioni chiave su cui vale la pena soffermarsi brevemente

La *Conferenza di pianificazione*, momento chiave nella formazione dello strumento urbanistico nelle intenzioni del legislatore, stenta ad assumere tale ruolo, tramutandosi spesso in semplice adempimento procedurale (specie nel caso dei piani comunali) incapace di fornire qualsiasi contributo al processo di costruzione del Piano. Più in generale, il concetto di partecipazione non sembra del tutto penetrato nella prassi operativa, riducendosi perlopiù ad una generica acquisizione di consenso su scelte

effettuate altrove, senza un reale processo di coinvolgimento nelle diverse fasi di definizione dei problemi, selezione degli obiettivi, individuazione delle azioni. Pesa su questo ritardo, probabilmente la mancanza di una chiara definizione delle attività da condurre all’interno dei laboratori di partecipazione (previsti ma non meglio specificati dalla legge) e delle professionalità necessarie alla loro costruzione.

L’integrazione della *Valutazione ambientale strategica* all’interno dei processi ordinari di pianificazione non sembra ancora perfettamente compiuto, sia dal punto di vista procedurale (aspetto su cui pesa la differente tempistica prevista dalle disposizioni di legge per Vas e Psc) sia dal punto di vista dei contenuti (rispetto ai quali si riscontra la tendenza a mantenere separati il momento della proposta di piano da quello della valutazione, che viene perciò ricondotta ad una formulazione *ex post*).

Il tema del *Consumo di suolo*, al di là delle inevitabili dichiarazioni d’intenti che concordano sulla necessità di ridurlo senza eccezioni, si propone alla pianificazione di area vasta come questione determinante, non affrontabile attraverso il ricorso univoco allo strumento del vincolo (storicamente dimostratosi inefficace). Esemplare in tal senso è la polemica che vede contrapposta la regione e i comuni, rispetto alla protezione delle fasce costiere, prevista dal Qtr. L’impressione è che il problema non sia tanto quello di stabilire un numero (300, 500, 700, mt di vincolo) ma di riflettere su modalità innovative di gestione della risorsa territorio.

La questione dei *Rapporti tra i diversi enti responsabili del governo del territorio* è centrale per garantire il corretto funzionamento del sistema di pianificazione immaginato dalla Lur. Dalle esperienze in corso emerge il permanere di situazioni di conflitto tra le indicazioni dei piani di scala provinciale e quelli di livello locale, con una malcelata “insofferenza” da parte di quest’ultimo livello nei confronti di un atteggiamento ritenuto “prevaricatore” e “inadente” da parte della provincia. Non contribuisce a migliorare tale

situazione, la posizione ambigua che gli enti sovraordinati hanno assunto, all’interno dei rispettivi strumenti di pianificazione, nei confronti dei piani strategici elaborati dai diversi enti locali. I risultati ottenuti attraverso il ricorso a tali forme di pianificazione strategica in termini di costruzione di scenari condivisi, definizione di obiettivi di sviluppo territoriale, ed individuazione di azioni progettuali rischia di essere inficiato dalla mancata corrispondenza con le politiche territoriali previste dal Qtr o dai Ptcp. Infine, se pure appare presto per un bilancio in tal senso, visto che la quasi totalità dei piani strutturali comunali non è ancora giunta a compimento, appare utile spronare ad una maggiore azione riformista all’interno di tali piani. La scelta conservativa della Legge urbanistica di rendere facoltativo il Piano operativo temporale (giustificata in parte dalla ridotta dimensione dei comuni calabresi) non va intesa come un invito a rifugiarsi in forme tradizionali di pianificazione (piani regolatori rinominati). Rinunciare alla pianificazione operativa significa rinunciare in buon parte alla perequazione urbanistica che dovrebbe consentire di distribuire le volumetrie in base alla specificità e sostenibilità urbanistica dei diversi contesti urbani, separando la definizione delle scelte programmatiche dall’attribuzione dei diritti edificatori. La scelta perequativa favorisce la costruzione della città pubblica, delle piazze, dei servizi, dell’housing sociale; in altri termini si tratta di una pratica per ricercare la qualità dello spazio urbano, che non può essere rifiutata *a priori*.

Un bilancio finale non può che non porre l’accento sull’importanza di questa fase “seminale” della pianificazione in Calabria e sulla necessità che l’entusiasmo che oggi si registra non si affievolisca e che le aspettative riposte non vengano disattese dagli esiti. A tal fine risulta necessario continuare e rafforzare l’azione di monitoraggio delle esperienze in corso, inaugurata con la prima edizione della rassegna urbanistica regionale.

Il presente contributo si è avvalso della collaborazione di diversi membri del Direttivo della Sezione Calabria.

* Presidente Inu Calabria.

Umbria Quanti piani, quali piani

Franco Marini*



In Umbria la III Rassegna urbanistica regionale si tiene dopo oltre dieci anni dalla II, organizzata nel 1998 a Perugia in coincidenza con il Congresso nazionale. La Rassegna regionale si pone in continuità con le iniziative svolte dalla Sezione in questi anni, fa tesoro dei risultati di quegli incontri ed affronta nuove tematiche. La mostra si tiene a Spoleto, mentre i convegni, per dar risalto alla dimensione regionale della iniziativa, sono organizzati nei principali centri umbri: Perugia, Spoleto, Foligno, Terni. Nel 1998, la Regione aveva già elaborato la prima generazione di leggi di riforma urbanistica: la Lr 28 del

1995, che regolamentava la pianificazione d'area vasta in un Piano urbanistico territoriale di competenza regionale e nei Ptcp di scala provinciale; la Lr 31 del 1997, che normava la pianificazione comunale, introducendo l'articolazione del Piano in una parte strutturale ed in una parte operativa.

Un impianto normativo che l'INU Umbria aveva in parte criticato, lamentando una riproposizione di piani a cascata ed una certa timidezza nel cogliere le innovazioni del dibattito in corso¹.

Non vi è dubbio tuttavia che le due leggi abbiano inaugurato una nuova stagione pianificatoria a tutti i livelli: la Regione ha elaborato il nuovo Put, le due province i propri Ptcp, molti comuni hanno redatto nuovi piani. Negli anni abbiamo monitorato, come detto, l'evoluzione della stagione sia dei nuovi piani comunali che dei piani d'area vasta con ricerche e convegni. Da quelle esperienze concrete di pianificazione, che pur presentavano notevoli elementi di interesse, è arrivata una sollecitazione a modificare l'apparato normativo introdotto negli anni '90, per correggere alcune criticità emerse nella loro applicazione.

In materia d'area vasta, come rilevato nel convegno di Perugia "La nuova pianificazione d'area vasta in Umbria. Verso la riforma della Lr 28/95", organizzato da INU Umbria e Regione nel 2008, è emersa l'ormai inattuale presenza di due piani urbanistici di scala territoriale, con la necessità di

una evoluzione tanto del livello regionale che di quello provinciale². Per quanto concerne i piani comunali, il convegno di Todi "I nuovi piani regolatori in Umbria dopo la Lr 31/97. Le prime esperienze" tenuto nel 2003, accanto al monitoraggio svolto per il rapporto sullo stato della pianificazione in Umbria dello stesso anno, ha fatto emergere la necessità di una ulteriore evoluzione della normativa in materia, in quanto la Lr 31/97 aveva generato piani strutturali troppo simili ai vecchi PRG con le rigidità e le difficoltà del piano di tradizione.

Occorre dare atto alla Regione di aver colto le ragioni della necessità di una revisione delle legislazione urbanistica tutto sommato giovane e di aver prodotto due leggi, la Lr 11/2005 sulla pianificazione comunale e la recente Lr 13/2009, sulla pianificazione d'area vasta, che costituiscono, secondo la sezione Umbria dell'INU, una evoluzione positiva del quadro normativo ed un riferimento utile per i nuovi piani. Un riferimento utile è composto anche dalla nuova legge regionale 12/2008 sui centri storici. La Rassegna urbanistica regionale, che ha l'obiettivo di fare un bilancio del governo del territorio negli ultimi anni, non lancia quindi ipotesi di riforme del quadro normativo ad eccezione di una necessaria integrazione. Quello di una legge sulla perequazione urbanistica che consenta di applicare al meglio tanto i principi della Lr 11/2005 che quelli della Lr 12/2008 sui centri storici.

Con questa necessaria integrazione vi è secondo, la sezione Umbria, un quadro normativo di riferimento soddisfacente che va sperimentato. Occorre elaborare i nuovi piani e gestire quelli esistenti sapendo utilizzare con perizia le opportunità delle nuove norme. I nuovi piani, in particolari quelli di competenza regionale e provinciale, potranno avere successo soltanto con una forte cooperazione tra enti, e con un significativo coordinamento all'interno degli stessi enti.

I convegni della rassegna urbanistica, in particolare il convegno di Perugia dal titolo "Rapporto pubblico-privato

nella riqualificazione urbana. Esperienze e prospettive” e quello di Spoleto su “Dimensione strategica della pianificazione” intendono dare un contributo in tale direzione. I convegni di Foligno e Terni, invece, hanno un taglio più settoriale. La Rassegna, non poteva non trattare il tema della ricostruzione che ha interessato negli ultimi 12 anni buona parte del territorio regionale. Il modello umbro della ricostruzione, centrato sul protagonismo degli enti locali con una forte regia della Regione, verrà messo a confronto con la ricostruzione in Abruzzo in cui sembra emergere un ruolo trainante dello Stato tramite la protezione civile. Il convegno di Foligno “Dai programmi integrati alla New town. Ricostruzioni dopo eventi sismici” si inserisce nell’ambito del contributo che l’INU nazionale sta apportando alla ricostruzione in Abruzzo, che si articola nella produzione di documenti, proposte, incontri seminariali. Il convegno di Terni su “Sistema delle infrastrutture in Umbria nel contesto nazionale ed europeo”, pone l’attenzione su un argomento di centrale importanza di cui molto si è parlato sulla stampa e di rado in maniera organica con l’apporto di specialisti. I convegni, come detto, prendono le mosse da alcuni casi esposti nella mostra di Spoleto, che è il cuore della rassegna regionale. La mostra è articolata in due sezioni: Pianificazione territoriale e strategica; Pianificazione locale. Sono esposti oltre 100 pannelli e diverse postazioni video. Oltre alle amministrazioni pubbliche, espongono gli ordini professionali degli architetti, degli ingegneri e degli agronomi e la facoltà di ingegneria di Perugia. Queste adesioni gratificano particolarmente la nostra sezione perché premiano un lavoro di dialogo e di apertura culturale verso altri saperi che è stato promosso negli ultimi anni. La notevole risposta degli enti, in un periodo di difficoltà economica, sono la testimonianza di un sistema delle pubbliche amministrazioni che pianifica e che sperimenta nuove strade.

In sintesi alcuni messaggi che vengono lanciati dalla Rassegna umbra: Vi è un apparato normativo soddisfacente. Non servono, come detto in precedenza, nuove leggi; ad eccezione di una legge sulla perequazione urbanistica che faciliti l’applicazione di nuove tecniche come quella della compensazione e della premialità. Tale norma dovrebbe facilitare l’applicazione della nuova legge sui centri storici e della Lr 11/05 sui piani comunali. Finita la stagione delle riforme normative occorre redigere i nuovi piani, primi tra tutti il Piano urbanistico strategico territoriale e il Piano paesistico, i nuovi Ptcp. Questi piani, perché abbiano efficacia, devono essere elaborati con una forte cooperazione tra enti. Cooperazione tra enti e coordinamento all’interno degli stessi enti; solo in questo modo potrà avere efficacia uno strumento dai caratteri innovativi come il Pust. A livello regionale si ritiene necessario superare la frammentazione delle competenze in materia territoriale (ora articolate in cinque assessorati), per andare verso un accorpamento delle deleghe in materia di urbanistica, trasporti, ambiente e paesaggio, che faciliti una visione complessiva del governo del territorio in stretto coordinamento con altri assessorati dalla rassegna emerge il panorama di una regione che pianifica e di enti interessati a sperimentare nuove strade. Tuttavia vista la complessità della disciplina, il peso che hanno le amministrazioni locali nella gestione della città e del territorio, la tentazione di “consumare” il suolo per impinguare le magre casse comunali, emerge con forza, in Umbria come nel resto del Paese, il tema della formazione in questa materia tanto della politica che degli apparati tecnici.

* *Presidente INU Umbria*

Note

1. A tal proposito si veda “Le separatissime pianificazioni in Umbria”, *Urbanistica-Informazioni* 181/2002.
2. Si veda anche “La pianificazione d’area vasta nelle esperienze regionali”, ricerca commissionata alla Sezione INU Umbria dalla Regione, in occasione del percorso di riforma della Lr 28/95. Disponibile CD da richiedere alla Sezione INU Umbria.

Una timida presenza del piano

*Alessandro Bruni**,
*Gabriele Ghiglioni**

L’esposizione della Rassegna Urbanistica Regionale è stata organizzata secondo due principali aree tematiche:

- la pianificazione territoriale e strategica;
- la pianificazione e lo sviluppo locale.

Le aree tematiche fanno riferimento alla pianificazione e alla programmazione promossa dalla Regione e dalle Province e all’attività di pianificazione e programmazione di sviluppo locale condotta, in linea generale, dalle Amministrazioni comunali. Da una prima lettura dei casi presentati è possibile formulare alcune considerazioni preliminari sulle esperienze condotte in questi ultimi dieci anni.

L’Amministrazione regionale, a testimonianza di una lunga e consolidata esperienza in materia di pianificazione territoriale e paesaggistica, espone in Rassegna un percorso evolutivo tecnico e culturale maturato negli ultimi anni. Le innovazioni più significative, portate in Rassegna, riguardano la Pianificazione Strategica di livello regionale, la Pianificazione Paesaggistica, le politiche sulla rigenerazione urbana e i centri storici. Di altrettanto valore è l’esperienza della ricostruzione post sismica, l’evoluzione delle normative regionali in materia di sostenibilità degli interventi edilizi e urbanistici, nonché delle leggi in materia edilizia urbanistica. Entrando maggiormente nel dettaglio dei casi presentati dalla Regione Umbria, assume un certo rilievo il nuovo Piano paesaggistico regionale, in fase di pre-adozione da parte della Giunta regionale, e le prime elaborazioni relative al Piano urbanistico strategico territoriale. Esperienza, quest’ultima, maturata in seguito ad una prima sperimentazione condotta con la stesura del Disegno strategico terri-



toriale (Dst). Sperimentazione di un primo tentativo per coniugare la programmazione delle risorse economiche con il "territorio". Sia il Piano paesaggistico, che il Pust sono il frutto di una precisa legislazione sul governo del territorio, rinnovata, presentata anch'essa in Rassegna, che supera il modello predisposto con la Lr 28/1995 e che modifica in maniera sostanziale il ruolo e la competenza della Regione in materia di governo del territorio. Altrettanto significativa è l'esposizione dei casi relativi alle normative e alle leggi regionali, che offrono un quadro organico e sistematico sul panorama della pianificazione territoriale e paesaggistica (Lr 13/2009), della pianificazione urbanistica locale (Lr 11/2005), definendo l'articolazione del Piano urbanistico generale in Parte strutturale e in Parte operativa, anticipate dal Documento programmatico, che rappresenta la componente strategica del piano. Il panorama si conclude:

- con le norme per l'attività edilizia (Lr 1/2004);
- con le Norme per i centri storici (Lr 12/2008) ovvero le norme per la rivitalizzazione dei centri storici;
- con le norme per la sostenibilità ambientale degli interventi urbanistici e edilizi (Lr 17/2008);
- con le norme sulla vigilanza,

responsabilità, sanzioni e sanatoria in materia edilizia (Lr 21/2004).

I casi in rassegna esposti dalla Regione Umbria inoltre riguardano le politiche per le infrastrutture e la mobilità, la riqualificazione urbana, i centri storici, le politiche ambientali e le politiche per la ricostruzione post sismica.

In merito a quanto enunciato risulta significativa anche la presenza della pianificazione paesaggistica e d'area vasta delle Province, di Perugia e Terni, che, negli anni, si sono cimentate nella formulazione di piani e programmi a valenza paesaggistica e territoriale.

Le Amministrazioni comunali, che hanno aderito alla Rassegna in maniera consistente, sia in termini quantitativi che qualitativi, esponendo una grande varietà di casi, all'interno delle possibilità offerte dalle aree tematiche definite in sede di organizzazione della rassegna. Si può cogliere una certa continuità tra le politiche regionali e l'attuazione di tali politiche da parte dei Comuni, soprattutto per quanto riguarda le politiche per i centri storici e in generale per la riqualificazione urbana. È presente una testimonianza importante di un modo di operare, ormai abbastanza consolidato, che vede i Comuni elaborare programmi in sinergia e in partenariato

pubblico-privato, su progettazioni integrate e partecipate. Vi è inoltre un segnale di novità manifestato dai casi esposti da molti Comuni, relativo alle nuove esperienze di programmazione complessa, soprattutto applicata ai centri storici, dove si percepisce un primo avvio di rigenerazione in chiave socio economica piuttosto che esclusivamente edilizio-urbanistico. Di notevole interesse anche le prime elaborazioni dei Quadri strategici di valorizzazione, sempre in attuazione della politica regionale sui centri storici, nelle quali emerge una certa consapevolezza della necessità di integrare risorse e politiche non esclusivamente urbanistiche. A questo proposito risulta interessante il caso presentato dal Comune di Città di Castello, e il caso sperimentale di Qsv intercomunale, per i Comuni di San Gemini, Acquasparta e Massa Martana.

Un tema di evidente rilievo è assunto dall'esperienza del Comune di Perugia che presenta in rassegna quello del rapporto tra mobilità e centro storico, con caratteristiche di notevole interesse, legate alla lunga esperienza in materia di mobilità alternativa, ma soprattutto in riferimento alla recente esperienza del *Minimetrò*. Per quanto riguarda il rapporto tra programmazione complessa e interventi di tipo partenariale pubblico-privato, esiste una casistica importante, in cui la realtà di Terni emerge con l'intervento di C.so del Popolo e l'esperienza del Comune di Deruta, che sperimenta per la prima volta in Umbria il Programma urbanistico, previsto dalla Lr 11/2005, come modalità di realizzazione di opere di urbanizzazione secondarie a fronte di concessione di diritti edificatori. Sempre in materia di riqualificazione urbana è offerta una interessante esposizione degli ultimi Contratti di quartiere (Cq3), portati in rassegna da due piccoli Comuni, Attigliano e Castel Ritaldi, che integrano la dotazione di edilizia residenziale sociale con interventi di infrastrutturazione a supporto e riqualificazione dei rispettivi centri storici. In attuazione delle politiche sulla ricostruzione post sisma, di grande interesse sono le realtà espresse dal Comune di Foligno e dal Comune di

Spello. Il primo riassume il senso dell'operazione condotta, sia nella direzione dell'organizzazione dell'emergenza, dei risvolti sociali ed economici, che della ricostruzione pubblica e privata, dei beni culturali e dell'opportunità di sviluppo scaturita dalla modalità con cui è stata condotta tale esperienza. Perciò il Comune di Foligno porta in rassegna la ricostruzione delle frazioni minori, attraverso i Pir, la ricostruzione del centro storico del capoluogo comunale e infine due esperienze di programmi urbani, che si sono "intersecati" con l'esperienza della ricostruzione, uno riguardante la via Fluviale degli Opifici e l'altro il parco urbano del Topino. Il secondo, relativo ad una frazione del Comune di Spello, San Giovanni, che testimonia come la ricostruzione di una frazione possa incidere sulla rigenerazione, anche in chiave sociale, della comunità locale.

La pianificazione urbanistica, in termini di quantità di casi esposti, non assume, come già detto in premessa, un ruolo prioritario all'interno della rassegna. Le esperienze esposte risultano tutte di interesse, soprattutto in relazione ai programmi e ai progetti attivati nelle città, come esito e attuazione di scelte operate dal piano.

L'esposizione dei piani comunali fa emergere anche una certa diversità di interpretazione del "modello" umbro. In una prima approssimazione è possibile riscontrare una differenza di interpretazione del Documento programmatico, che, in alcuni casi, assume un peso notevole per la parte programmatica, valutativa e conoscitiva, come appare Piano intercomunale di Monte Castello di Vibio e di Fratta Todina, interessante per essere l'unico piano intercomunale in rassegna costruito ai sensi della Lr 11/2005.

Il piano esposto da Gubbio altresì si caratterizza per una parte operativa, molto ricca, molto "disegnata", al punto da definire assetti, morfologie e con i "Progetti Norma" cercano di semplificare gli iter legati al rilascio dei titoli abilitativi per i relativi interventi edilizi.

Il Comune di Narni propone un bilancio della pianificazione comunale condotta negli ultimi dieci anni.

Infine il Comune di Spoleto espone il Piano recentemente approvato, ma costruito ai sensi della legge regionale precedente (Lr 31/97).

Anche il tema del paesaggio e dello sviluppo locale trova spazio nell'esposizione, interpretato dal Comune di Perugia in collaborazione con L'Università degli Studi di Perugia, Facoltà di Ingegneria, attraverso una esperienza di ricerca e alcune realizzazioni effettuate sul tema del paesaggio del Tevere. Un'altra interpretazione interessante è offerta dal Comune di Torgiano, in particolare dalla Proloco di Brufa, attraverso il caso delle esposizioni artistiche all'aperto, manifestando un convincente rapporto tra arte e territorio.

Anche l'Università, oltre al caso già menzionato, propone, sempre con la Facoltà di Ingegneria, dell'Università degli Studi Perugia, un progetto di ricerca di notevole interesse sul tema del rapporto tra mobilità e centri storici, presentando gli esiti di una sperimentazione dal tema "Canninare nella storia" e "Nuovi segni di percorrenza". Infine alla rassegna hanno aderito anche gli Ordini professionali, in particolare l'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Perugia, l'Ordine degli Architetti PPC della Provincia di Perugia e della Provincia di Terni. Questi, hanno aderito attraverso il coinvolgimento dei rispettivi iscritti, che presentano interventi e progettazioni di un certo rilievo. In ultimo l'Ordine dei Dottori Forestali e dei Dottori Agronomi è intervenuto presentando un caso relativo al tema delle trasformazioni del paesaggio rurale.

Compilando un primo e sintetico bilancio rispetto ai casi presentati, realtà che bisognerà affrontare con maggiore attenzione e maggiore oculatezza, si può avanzare una immediata considerazione: la Regione Umbria è ricca di un quadro legislativo coerente e per certi aspetti anche innovativo, è ricca di esperienze, anche recenti, di notevole interesse. Vi è una presenza importante delle due Province che negli anni hanno avuto un ruolo importante sul fronte della pianificazione paesaggistica, attraverso esperienze diverse e signifi-

cative, sul tema della copianificazione, della partecipazione, della collaborazione e del supporto ai Comuni. Esiste inoltre una ricchezza diffusa di casi locali, come già esposto, prevalentemente legate ai programmi urbani complessi e in generale alle occasioni di progetti urbani. Un motivo di riflessione andrebbe condotto rispetto alla pianificazione urbanistica anche a fronte di una legislazione molto avanzata, nei confronti della quale, non vi è un giusto equilibrio di piani realizzati o in via di realizzazione.

**Redazione Inu Umbria.*

*Stama Yahav
per Eni*

internazionalità, ricerca e rispetto



con queste parole lavoriamo in più di 70 paesi, per portarvi energia



eni

eni.com

Il “Piano Casa” tra esiti attesi e primi risultati dal territorio

a cura di Federico Di Piazza

Con l'intesa Stato – Regioni ed Enti locali del 1 aprile 2009, viene rettificato un provvedimento di carattere straordinario denominato “Piano Casa” che si propone di fronteggiare la crisi economica mediante un riavvio dell'attività edilizia attraverso la modifica del patrimonio edilizio.

Piano Casa rappresenta una denominazione spesso oggetto di fraintendimenti in ragione di due elementi che devono essere preliminarmente evidenziati: in primo luogo, il principale oggetto del provvedimento governativo non riguarda il problema abitativo in sé quanto il settore dell'edilizia “residenziale”. Secondariamente, esso non si configura come un “piano”, ovvero un sistema coordinato di azioni svolte dai privati e coordinate dagli enti locali, ma piuttosto come una serie di misure finalizzate all'intervento dei singoli privati su singole strutture edilizie.

Il dibattito sollevato dal provvedimento è tempestivo. Sul piano culturale vengono mosse due ordini di critiche che concernono, innanzitutto, il sistema derogatorio rispetto alle norme edilizie ed urbanistiche giudicato insostenibile e, in secondo luogo, l'inadeguatezza del provvedimento a rispondere al problema abitativo in quanto coinvolge coloro che già possiedono una casa. Sul fronte delle famiglie (proprietarie) e le imprese, diretti beneficiari del provvedimento, il provvedimento è accolto con favore confortato dalle stime in merito alla crescita del fatturato nel settore dell'edilizia².

A nove mesi dall'intesa e scaduti i termini² assegnati ai Comuni per deliberare in merito alle modalità di applicazione degli interventi nell'ambito dei rispettivi territori, il presente contributo si interroga sull'interpretazione delle singole regioni in merito al provvedimento nazionale e sulla risposta dei comuni e dei proprietari. Alla base di questa indagine due quesiti: se i timori in merito alla deregulation fossero fondati? Se la montagna dello sforzo legislativo abbia partorito il topolino sul fronte del numero degli interventi promossi?

Per dar risposta a questi quesiti il contributo proposto si articola in due sezioni: la prima, si propone di fornire al lettore un quadro della legislazione regionale sia con riferimento alle singole specificità regionali sia restituendo in modo sintetico e schematico la visione d'insieme dei testi.

La seconda parte riporta alcuni contributi, a cura dei referenti INU dalle Regioni, in cui si confrontano le attese del mondo politico rispetto alle impostazioni promosse dai singoli comuni nel governo del proprio territorio.

Tutte le Regioni³, ad esclusione della Calabria, hanno declinato l'intesa Stato – Regioni mentre la provincia autonoma di Trento sta predisponendo un disegno di legge a modifica della legge urbanistica che recepisce nel merito le previsioni del Piano Casa. La lettura critica dei testi regionali evidenzia la disomogeneità e frammentarietà dei provvedimenti regionali che è solo parzialmente riconducibile alla natura differenziata del territorio e degli insediamenti. Tra i diversi contenuti proposti dall'insieme di leggi considerate, è possibile focalizzarsi sulle tematiche rilevanti per la pianificazione⁴ che riguardano, in primo luogo, la natura degli interventi che beneficiano di incentivi in relazione al patrimonio coinvolto ed, in secondo luogo, il rapporto tra gli interventi consentiti dal Piano Casa in relazione alla città e agli strumenti di pianificazione.

Nel perseguire “il miglioramento della qualità architettonica, dell'efficienza energetica ed utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e secondo criteri di sostenibilità ambientale” il provvedimento nazionale promuove un sistema di incentivazione volumetrica connesso a due tipologie di interventi: - gli ampliamenti danno luogo ad incentivi “entro il limite del 20% della



volumetria dell'immobile esistente" [cfr. Quadro I, *infra Faggiani*];

- gli interventi di demolizione e ricostruzione beneficiano di un bonus volumetrico entro il limite del 35% della volumetria esistente [cfr. Quadro II, *infra Faggiani*].

A fronte di una sostanziale omogeneità delle previsioni delle singole regioni rispetto all'entità degli interventi di ampliamento⁵, più variegata è stata l'interpretazione delle regioni in merito alla demolizione/ricostruzione. In primo luogo, merita rilevare che, salvo la Provincia autonoma di Bolzano⁶, tutte le Regioni hanno promosso l'integrale demolizione del manufatto esistente a fronte di un premio di cubatura che, in linea generale, si attesta al 35% con alcune eccezioni in cui la soglia nazionale è stata contratta⁷ o elevata⁸. In secondo luogo, se inizialmente il Piano Casa era stato accolto come un'occasione per favorire la riqualificazione del patrimonio edilizio obsoleto, questa linea interpretativa

non è stata affatto assecondata dalle norme regionali che hanno esteso la possibilità di demolizione/ricostruzione all'intero patrimonio esistente alla data dell'Intesa⁹.

Rispetto all'obiettivo di valorizzazione del patrimonio edilizio sotto il profilo energetico ed ambientale malgrado la maggior parte delle regioni abbia condizionato l'incentivo a specifiche condizioni¹⁰ ancora una volta si registra una sostanziale disomogeneità delle prestazioni richieste dai legislatori regionali.

Tre sono le modalità prevalenti con cui ciascuna regione ha inteso garantire il miglioramento delle prestazioni energetiche dell'involucro edilizio:

- la prima, persegue il miglioramento energetico attraverso la rispondenza ad elevati standard energetici che tuttavia non trovano un riferimento normativo univoco¹¹;

- la seconda prevede l'impiego di fonti di energia rinnovabili che viene attuata soprattutto negli interventi di

demolizione e ricostruzione ovvero l'utilizzo di tecniche di bioedilizia coerentemente con le previsioni di specifici atti regionali in materia;

- una terza modalità riguarda l'applicazione di ulteriori incentivi volumetrici oltre la soglia prevista dall'Intesa¹².

In alcuni casi di demo ricostruzione¹³, la valorizzazione del patrimonio si traduce anche perseguendo la riqualificazione ambientale del lotto mediante la piantumazione e aumento del verde privato o pertinenziale. Merita, infine, rilevare che ulteriori incentivi sono previsti anche per garantire altri obiettivi che rispondono al miglioramento del patrimonio edilizio: l'adeguamento sismico dell'edificio¹⁴ ovvero l'impiego di materiali tradizionali nei casi di ampliamento.

Un elemento interessante, che tuttavia solleva alcuni nodi gestionali affini ai crediti volumetrici previsti da alcune leggi regionali, riguarda l'ulteriore

incentivazione (dal 30% al 50% della volumetria esistente) per la delocalizzazione¹⁵ di manufatti peraltro non sempre classificati come incongrui. La ratio economica degli incentivi è evidente: il proprietario viene stimolato a sostenere il maggior costo derivato dal miglioramento energetico, ambientale e formale dell'edificio a fronte di una valorizzazione indotta dalla maggiore volumetria. Il successo - o insuccesso - del Piano Casa sul fronte del rilancio del settore edilizio è pertanto connesso alle condizioni di convenienza economica e alla fattibilità tecnica di sfruttamento del sistema di incentivi previsti.

Sotto il profilo della fattibilità tecnica dell'incremento nonché degli esiti formali è interessante analizzare se gli ampliamenti possono essere realizzati in edifici non contigui - o come sopraelevazioni - e quale sia il rapporto che si costituirà a seguito degli interventi di sostituzione integrale dell'edificio rispetto al contesto urbano. Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna ed il Veneto hanno previsto l'attuazione dell'ampliamento in discontinuità alla struttura esistente mentre le sopraelevazioni sono ammesse senza vincoli in gran parte delle regioni¹⁶ oppure sono subordinate a limiti di altezza in altre regioni. Nel caso della demolizione e ricostruzione, ancora una volta, si individuano tre orientamenti: accanto ad interpretazioni prudenti di alcune regioni che non ammettono sopraelevazioni¹⁷, altre le ammettono senza fissare alcuna limitazione (la Valle d'Aosta ed il Veneto) mentre un terzo gruppo di regioni fissano limiti di altezza o comprensoriali rispetto alla crescita in altezza del manufatto ricostruito.

La possibilità tecnica di sfruttare dell'incentivo volumetrico rappresenta una condizione ineludibile il successo del Piano Casa che tuttavia potrebbe configgersi con la coerenza formale promossa dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti edilizi; anche in questo caso si assiste ad una sostanziale dicotomia fra regioni che esasperano il rapporto deregolativo rispetto alle norme comunali al fine di favorire quanto più possibile l'avvio degli

interventi ed altre che promuovono una sostanziale coerenza degli interventi rispetto all'intorno. Se si considera il patrimonio coinvolto sotto il profilo delle destinazioni d'uso e delle tipologie si nota come a fronte di un'indicazione generale che individuava nel patrimonio residenziale i principali beneficiari dell'incentivo, numerose sono le regioni che hanno esteso ad altre destinazioni d'uso il provvedimento. Assumendo una chiave di lettura semplificata che riguarda la natura pubblica o privata delle destinazioni d'uso coinvolte si possono ottenere utili indicazioni su come le regioni hanno inteso tradurre il Piano Casa: come occasione per dare impulso al sistema produttivo in generale piuttosto che come occasione per la riqualificazione del patrimonio pubblico.

In particolare, quando gli incentivi riguardano anche gli edifici non residenziali afferenti al patrimonio privato - dalle funzioni alberghiere e ricettive (in FVG, Sardegna e Valle d'Aosta), agli immobili produttivi urbani artigianali ed industriali piuttosto che rurali (come nel caso di Marche e Sardegna) - le singole regioni hanno inteso favorire un sistema economico più ampio del settore edilizio; mentre in Lombardia, Molise, Sicilia, Valle d'Aosta e Veneto la possibilità di demolire e ricostruire sia gli edifici residenziali che non residenziali potrebbero far coevolvere la dimensione d'impulso alle economie trainanti dei territori ad un obiettivo di rigenerazione edilizia.

Interessanti, nella prospettiva degli impegni relativi al sostegno dell'edilizia sociale assunti in sede di Intesa Stato - Regione i casi in cui il patrimonio coinvolto riguarda gli edifici residenziali pubblici. Il sostegno all'edilizia residenziale pubblica è stato accolto positivamente da diverse regioni che hanno diversamente declinato il provvedimento secondo tre linee di azione che promuovono diversi gradi di integrazione tra il Piano Casa e politiche abitative:

- la linea d'intervento più prudente è stata affermata in Piemonte in cui l'edilizia pubblica sovvenzionata beneficia, al pari dell'edilizia

residenziale, di un ampliamento del 20%;

- il maggiore stimolo al rinnovo del patrimonio residenziale pubblico è stato promosso nei casi di demolizione e ricostruzione nelle Marche ed in Puglia con incentivi fino al 45% e 50% delle volumetrie esistenti;

- si configurano norme programmatiche valide per l'intero segmento degli immobili Erp in tre realtà italiane¹⁸. Lo strumento dei programmi integrati finalizzati alla riqualificazione di immobili Erp in Basilicata o quartieri Erp in Lombardia diviene in queste regioni uno strumento in grado di coordinare gli incentivi di demolizione/ricostruzione del patrimonio pubblico entro un progetto urbano coordinato. Anche in Lazio gli incentivi volumetrici vengono coordinati in programmi integrati e divengono sinergici ad agevolazioni fiscali, urbanistiche e fondi di garanzia. Il Lazio e l'Emilia Romagna si rappresentano esperienze esemplari nell'interpretare il Piano Casa come strumento per le politiche abitative: in Lazio, la legge 21/2009 dedica il Capo VII all'edilizia residenziale pubblica introducendo una disciplina organica dell'edilizia pubblica e sociale che come tale non ha limiti temporali; la legge 6/2009 in Emilia Romagna ha interpretato il Piano Casa per una modifica sistematica della disciplina urbanistica introducendo un sistema di incentivi, che i Comuni possono rendere strutturali, finalizzati alla riqualificazione del patrimonio residenziale.

In altre regioni il segmento degli immobili residenziali pubblici rappresenta una porzione della più ampia categoria degli immobili pubblici che beneficiano di incentivi volumetrici sia nel caso di ampliamento che si sostituzione: nelle Marche gli incentivi per ampliamenti e per demolizione e ricostruzione si applicano anche agli edifici destinati ad opere pubbliche o di pubblica utilità¹⁹; in Sardegna beneficia degli incentivi volumetrici²⁰ in deroga agli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici vigenti l'intero patrimonio pubblico. Se quindi uno degli argomenti di critica al Piano Casa consisteva nel



configurarsi come un “premio alle rendite” corre l’obbligo di evidenziare come alcune regioni abbiano esteso il sistema degli incentivi anche al patrimonio pubblico finalizzando, o meno, tali valorizzazioni a specifiche politiche abitative ovvero ad una più generale riqualificazione del medesimo. La seconda prospettiva che si intende qui approfondire riguarda il rapporto tra i contenuti del Piano casa rispetto alla pianificazione urbana e territoriale. All’indomani dell’intesa Stato-Regioni, due elementi destavano ulteriori preoccupazioni in merito alla possibilità che il Piano Casa potesse scardinare le previsioni urbanistiche: l’ambito di applicazione del Piano ed il riconoscimento, oltre al sistema di incentivazione volumetrica, di cambi di destinazione d’uso sugli immobili oggetto d’intervento.. Sotto questo profilo, malgrado permanga una certa differenziazione interpretativa, si deve rilevare come le Regioni ed i Comuni abbiano optato per una lettura restrittiva del provvedimento nazionale: rispetto agli ambiti di esclusione stabiliti dal provvedimento nazionale tutte le regioni hanno ulteriormente ristretto l’ambito di applicazione includendo nella maggior parte dei casi anche i centri storici, spesso gli ambiti agricoli e le aree di tutela ambientale. A ben vedere la gamma degli ambiti oggetto di esclusione è ben più ampia (aree a rischio idrogeologico, aree naturalistiche, aree con inedificabilità assoluta) anche se, come rimarca

felicemente Saccomani nella realtà piemontese, sostanzialmente ovvia in base alle più generali norme di piano. Anche i cambi di destinazione d’uso sia nel caso di ampliamento che di demolizione e ricostruzione sono notevolmente limitati rinviando la coerenza alle previsioni degli strumenti urbanistici ovvero escludendo tale possibilità²¹. Se si analizza infine il rapporto tra Piano Casa e normativa urbanistica, pur permanendo la disomogeneità della norma tra le regioni, è doveroso segnalare come alcune regioni abbiano interpretato la norma a sostegno, oltre che alle politiche abitative, anche alla più generale riqualificazione di ambiti urbani. A differenza della Valle d’Aosta che, non ponendo scadenze al Piano Casa, intende la misura strutturalmente finalizzata al rilancio economico, altre regioni hanno internalizzato il sistema di incentivi permanentemente nell’ambito della pianificazione secondo due approcci prevalenti:

- il sistema di incentivi è previsto in specifici “Programmi integrati” finalizzati al riordino urbano, alla riqualificazione di aree degradate o di pregio naturalistico in Basilicata, nel Lazio, in Molise, in Sardegna ed in Piemonte;
- lo stimolo del Piano Casa è stato accolto da un secondo gruppo di regioni che si sono spinte oltre accogliendo e modificando la propria legislazione urbanistica: è il caso dell’Emilia Romagna che ha modificato

la legge urbanistica 20/2000 e la legge sui Programmi di Riqualificazione Urbana (Lr 19/98), della Puglia che ha integrato le Norme per la rigenerazione urbana (Lr 21/2008) ed ha inteso il provvedimento del Piano Casa entro una disciplina organica per il sostegno delle politiche abitative e della Provincia di Trento che si accinge ad approvare il disegno di legge recante “Modifiche alla legge 1/2008. Disposizione di incentivazione dell’edilizia sostenibile, di semplificazione in materia urbanistica e di riqualificazione architettonica degli edifici esistenti”. Nel tentare di trarre un bilancio critico, ed ancorché parziale, del Piano Casa è possibile riprendere alcune tematiche del dibattito confermando o confutando argomenti ed intenzioni dello strumento. Oltre alla generale tendenza dei comuni a deliberare in senso restrittivo rispetto al quadro regionale, sinteticamente tre i punti principali che emergono dai contributi.

- 1) I timori di un effetto deregolativo del provvedimento appaiono fondati se si considera la segmentazione della normativa edilizia in cui gli stessi temi relativi alle le modalità di riqualificazione energetico – ambientale del patrimonio esistente anziché essere oggetto di una norma complessiva sono regolati da provvedimenti occasionali e frammentati. Come corollario della complessità normativa, dai contributi di Gastadi in Liguria e Torre in Puglia

emerge la preoccupazione dell'efficacia nell'attività di controllo e di dispute interpretative in merito ad abusi edilizi degli immobili oggetto di condono. Sul fronte dell'effetto deregolativo del Piano Casa sulle previsioni urbanistiche le perplessità non appaiono sempre fondate: alcune regioni hanno inteso la norma unicamente come misura anticiclica esasperando il rapporto di conflitto con le previsioni urbanistiche e rendendo strutturali le previsioni del Piano Casa. Tuttavia, numerose sono le regioni hanno colto l'occasione del sistema di incentivazione per modificare la propria legge urbanistica ovvero per introdurre condizioni virtuose a sostegno delle dotazioni territoriali, della riqualificazione in prospettiva sostenibile del patrimonio edilizio esistente quando non hanno addirittura promosso specifiche politiche a sostegno della residenza piuttosto che della riqualificazione urbanistica nell'ambito di programmi che strutturalmente internalizzano gli incentivi volumetrici.

2) L'analisi dei testi evidenzia come il Piano Casa non rappresenti unicamente un premio per la rendita privata ma anche uno strumento di valorizzazione del patrimonio pubblico residenziale e non residenziale. Ombre si stendono invece sull'auspicio che il Piano Casa potesse configurarsi come uno strumento efficace per favorire la rigenerazione della città: gran parte delle regioni hanno esteso la norma ad edifici recentissimi.

3) Lo sguardo effettuato dai referenti regionali sull'adesione dei privati al Piano Casa evidenzia come sia prematuro tracciare degli esiti quantitativi definitivi ma altresì avvertono come ad oggi sia modesto il numero di interventi realizzati. La ragione della limitata adesione dei privati può essere ricondotta, in prima analisi, al fatto che la valorizzazione indotta dal sistema di incentivi ed il sistema di vincoli edilizi²² non sia in generale considerata sufficiente per remunerare i costi dell'intervento soprattutto nel caso di un patrimonio immobiliare recente e localizzato in aree con valori dei suoli contenuti. Rinviando quindi ad un futuro prossimo la definizione di un

valutazione definitiva, ad oggi persiste il dubbio che l'effetto deregolativo promosso dal Piano Casa per rilanciare il settore edilizio si svilupperà prevalentemente in un periodo medio-lungo concentrandosi nelle zone del territorio contraddistinte da elevati valori immobiliari.

**Docente IUAV, Libera professionista MRICS.*

Note

1. A maggio 2009, Cresme rivedeva al ribasso la stima dei 75 - 150 miliardi di euro formulata nei mesi precedenti, valutando in 42 miliardi di investimenti aggiuntivi nel settore delle costruzioni l'effetto del Piano Casa. La valutazione effettuata dal centro di ricerca assume che nel triennio 2009 - 2012 saranno realizzati 106 milioni di metri cubi di nuove stanze attivando un investimento in grado di invertire le stime in negativo del settore delle costruzioni (-12,4% con 250mila posti di lavoro a rischio) verso una crescita significativa (+27%).

2. Sono in particolare la Basilicata, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Umbria e Veneto le regioni che hanno previsto un termine ai Comuni per la traduzione del testo regionale mediante delibere.

3. Aggiornamento al 25 gennaio 2010.

4. Vengono pertanto trascurate in questa sede le forme semplificate e celeri per l'attuazione degli interventi edilizi di cui al punto c) dell'Intesa.

5. Solo il Friuli Venezia Giulia innalza la soglia di incentivo al 35% del volume esistente.

6. In provincia di Bolzano non sono ammesse le demolizioni integrali dei manufatti esistenti ma solo l'ampliamento con demolizione fino al 50% del volume esistente.

7. È il caso della Basilicata, della Lombardia, del Piemonte, della Sardegna, e dell'Umbria che fissano la soglia degli incentivi al 30%.

8. In Veneto l'incremento sia per le destinazioni residenziali che non residenziali è del 40%.

9. Anche in questo caso la data di ultimazione varia da regione a regione: le regioni che hanno inteso coinvolgere dal provvedimento un patrimonio vetusto ovvero realizzato entro il 1989 sono la Sardegna, la Valle d'Aosta e Veneto.

10. Nel caso degli ampliamenti fanno eccezione la Regione Abruzzo che non vincola l'ampliamento ad alcun requisito energetico, il Veneto e la Valle d'Aosta che promuove la conservazione dei requisiti energetici dell'edificio oggetto d'intervento; in Friuli Venezia Giulia e nel Molise tutti gli interventi di demolizione e ricostruzione non sono vincolati al miglioramento energetico o ambientale.

11. Tre le principali tendenze per quanto riguarda la rispondenza ai requisiti energetici: 1) rinviare a ulteriori atti d'indirizzo regionali la definizione delle prestazioni energetiche; 2) richiedere la diminuzione del fabbisogno energetico secondo soglie variabili; 3) richiedere la rispondenza o il miglioramento, secondo soglie variabili, agli standard 3a) del Dlgs 192/2005 3b) agli standard Casa Clima ovvero 3c) protocolli di Itaca. Nelle regioni più virtuose - Basilicata, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte e Provincia di Bolzano - la rispondenza al requisito deve essere certificata con riferimento agli specifici provvedimenti regionali.

12. Per gli ampliamenti è il caso di Basilicata, Emilia Romagna, Liguria, Molise, Sardegna; per le demolizioni e ricostruzioni nuovamente in Basilicata, in Piemonte dove l'incentivo è correlato al raggiungimento di diverse soglie prestazionali stabilite nel Protocollo di Itaca Piemonte e in Sardegna.

13. Le misure di compensazione ambientale sono previste in Basilicata, nel Lazio, in Lombardia, in Sicilia ed in Umbria nel caso di manufatti produttivi.

14. L'adeguamento antisismico è previsto in Lazio, in Liguria, nelle Marche.

15. La delocalizzazione dei manufatti è prevista in Abruzzo per tutti gli edifici residenziali, in Campania se gli edifici residenziali sono situati in aree degradate, in Sardegna per edifici incongrui in zona costiera mentre in Liguria la demolizione e ricostruzione si applica solo negli edifici riconosciuti come incongrui.

16. In Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Sardegna, Valle d'Aosta e Veneto.

17. Nel caso della Puglia, della Toscana e dell'Umbria.

18. L'incentivo alla sostituzione degli edifici nell'ambito dei piani attuativi proposto in Friuli Venezia Giulia non è legato a incentivi volumetrici dove ci si limita a prevedere che gli alloggi di edilizia residenziale pubblica non concorrono alla determinazione della quota di posti auto di relazione; una disposizione da parte del legislatore regionale che appare non particolarmente efficace a dar risposta al problema abitativo.

19. Ulteriori incrementi (fino al 50% della volumetria esistente) sono previsti nel caso di accordi di programma tra Erap e Comuni.

20. Gli incentivi previsti variano dal 20% al 30% nel caso di immobili non più in uso per carenze strutturali.

21. Fanno eccezione la Campania e la Liguria che nell'intenzione di favorire la riqualificazione urbanistica ed ambientale consentono cambi di destinazione d'uso e maggiori premi volumetrici a fronte, rispettivamente, di una cessione oltre i minimi di legge di edilizia sociale e di Conferenza di Servizi.

22. Meritevole lo sforzo condotto dall'Ance nelle Marche già in fase di traduzione del testo nazionale presso i professionisti al fine orientato ad avanzare proposte al fine di evitare lo stravolgimento delle normative urbanistiche ed edilizie, ridurre i possibili ricorsi e contenziosi, semplificare le procedure e renderne più agevole l'applicazione.

Dal provvedimento nazionale alle interpretazioni regionali

Antonella Faggiani*

La presentazione dei provvedimenti normativi regionali si pone un duplice obiettivo. In primo luogo, la rappresentazione sintetica dei contenuti delle leggi regionali, di seguito riportata, consente di cogliere il contesto entro il quale le Regioni hanno ritenuto utile sviluppare i temi del Piano casa.

Inoltre, i quadri comparativi sinottici consentono di far emergere le diverse interpretazioni delle Regioni rispetto ad alcune tematiche rilevanti anche nella prospettiva della pianificazione urbana.

Con una certa schematicità, è possibile individuare due orientamenti prevalenti. Un primo gruppo di Regioni (fra le altre, l'Abruzzo, Valle d'Aosta, Veneto) ha sviluppato norme esclusivamente destinate alle misure per il rilancio dell'economia attraverso l'edilizia indicate nella Conferenza unificata Stato Regioni (ovvero interventi di ampliamento e demolizione e ricostruzione del patrimonio edilizio). Un secondo gruppo, invece, ha colto l'occasione per introdurre un insieme più ampio di norme, con l'obiettivo di rinnovare quadri normativi e strumenti finalizzati alla riqualificazione, non solo del patrimonio edilizio, ma anche del contesto urbano. Fra queste, a titolo esemplificativo e non esaustivo, si possono ricordare l'Emilia Romagna, il Friuli Venezia Giulia, il Lazio, la Sardegna.

* Docente IUAV - Libera professionista, MRICS.

Abruzzo

La Lr 16 del 19/08/2009 norma gli interventi di ampliamento e demolizione dei fabbricati caratterizzati prevalentemente da funzione residenziale (superficie destinata alla residenza pari o superiore al 50%). Mentre gli ampliamenti sono concessi nella misura massima del 20% della superficie esistente, con una soglia minima di 9 mq, la demolizione e ricostruzione, finalizzata al miglioramento delle performance energetiche del fabbricato, consente un aumento del 35% della Su e l'aumento delle unità immobiliari condizionato al reperimento dei parcheggi pertinenziali.

Basilicata

Gli interventi di sostegno al settore edilizio (Lr 25 del 7/08/2009) si riferiscono alla possibilità di ampliare, demolire e ricostruire i fabbricati residenziali. L'ampliamento può riguardare mono-bi e plurifamiliari fino ad un massimo del 20 % della superficie complessiva a fronte del miglioramento delle prestazioni energetiche del fabbricato e prevedere l'articolazione in nuove unità immobiliari di superficie non inferiore a 45 mq.

Il rinnovamento mediante demolizione e ricostruzione invece riguarda tutti i fabbricati residenziali realizzati successivamente al 1942 e presenta

Provincia di Bolzano

La Delibera della Giunta Provinciale n. 1609 del 15/06/2009 definisce i criteri sottesi agli ampliamenti degli edifici con funzione prevalentemente residenziale comprendendo anche l'edilizia agevolata e convenzionata. Sono oggetto di ampliamento tutti gli edifici con volumetria superiore a 300 mc purchè l'eventuale demolizione non superi il 50% della cubatura esistente e l'esito conduca ad un manufatto con performance energetica classificate Casa Clima C.

Di particolare interesse è la possibilità di trasferire le volumetrie in altra area indicata dal Comune. In questo caso, a fronte della demolizione del fabbricato esistente e contestuale cessione dell'area allo scopo di realizzare opere di urbanizzazione primaria o secondaria l'incentivazione volumetrica si attesta al 65%. La demolizione comporta la corresponsione di oneri di urbanizzazione in misura doppia rispetto a quelli ordinariamente previsti e le risorse finanziarie raccolte attraverso tali oneri confluiscono in un apposito capitolo di bilancio regionale mentre il contributo sul costo di costruzione può essere ridotto in casi specifici (prima casa, utilizzo di energie rinnovabili, ecc.)

diversi livelli di incentivazione, in ragione degli interventi: l'aumento è compreso tra il 30 e il 40 % nel caso di riduzione del fabbisogno energetico, dell'utilizzo di tecniche di bioedilizia, dell'impiego di impianti fotovoltaici e dell'aumento della superficie permeabile mediante la dotazione di verde privato almeno nel 60% del lotto.

Nella legge infine si introducono le norme per la promozione di programmi integrati per l'edilizia residenziale sociale e di riqualificazione urbana anche promossi da privati e per il riutilizzo (anche con cambio di destinazione d'uso) a fini residenziali (o parcheggi) dei piani terra degli edifici esistenti.

L'ampliamento, al massimo 200 mc fuori terra, è destinato esclusivamente ad uso abitativo e l'abitazione esito dell'intervento dovrà avere una superficie massima di 160 mq. La norma ammette la deroga ai limiti di cubatura e altezza degli edifici, fermo restando l'osservazione delle altre disposizioni stabilite dalla legge urbanistica, dai regolamenti e dai piani e riconosce l'autonomia dell'ampliamento rispetto ad eventuali altri diritti edificatori vigenti che potrebbero essere sommati e realizzati contemporaneamente.

Campania

La Lr. 19 del 28/12/2009 stabilisce un ampio insieme di norme fra i quali spiccano quelle riguardanti gli interventi di ampliamento, demolizione e ricostruzione e di riqualificazione delle aree urbane degradate. Gli interventi di ampliamento riguardano fabbricati prevalentemente residenziali per i quali è consentito un aumento del 20% della volumetria a fronte del miglioramento delle prestazioni energetico-ambientali. Tale regola è estesa agli interventi di rilevanza

urbanistica su edifici pubblici o di interesse pubblico.

Anche la demolizione e ricostruzione riguarda fabbricati prevalentemente residenziali e consente l'aumento del 35% della volumetria e l'aumento delle unità immobiliari purché di superficie superiore a 60 mq. Va evidenziata la maggiore flessibilità degli interventi introdotta dalla norma per gli edifici a residenza in zona agricola (cambio di destinazione d'uso, unità immobiliare aggiuntiva).

Gli aumenti di volumetria o il cambio di destinazione d'uso rappresentano la

premierità istituita anche per la riqualificazione delle aree urbane degradate. Due i casi indicati: un aumento del 50% della volumetria nel caso di interventi di sostituzione edilizia a fronte della cessione di aree o immobili da destinare a edilizia sociale in eccedenza alle dotazioni minime di legge; il cambio di destinazione d'uso per immobili dismessi in ambiti di dimensione inferiore a 1,5 ha a fronte della realizzazione del 30% di edilizia sociale.

Emilia Romagna

La legge n.6 del 6/07/2009, nel quadro di una revisione complessiva della legge urbanistica 20/2000 e dell'introduzione di regole per l'edilizia residenziale sociale, stabilisce anche i criteri per gli interventi di ampliamento o demolizione e ricostruzione del patrimonio edilizio esistente al 31 marzo 2009. In particolare, mentre gli interventi di ampliamento possono riguardare solo gli edifici residenziali caratterizzati da una superficie utile lorda massima di 350 mq, prevedendone un aumento massimo del 20%, la demolizione e ricostruzione può coinvolgere anche edifici che ospitano funzioni non residenziali purché non superiori al

30% della sul. In questo caso, l'incremento consentito (+ 35% per i fabbricati congrui e 50% per quelli incongrui) riguarderà comunque la sola funzione residenziale.

L'interesse della norma verso la funzione abitativa è confermato dalla possibilità di ampliare le unità immobiliari purché quelle aggiuntive, di sul superiore a 50 mq, siano destinate per almeno 10 anni alla locazione a canone calmierato. Sotto il profilo delle dotazioni territoriali, la norma richiede il rispetto degli standard in coerenza al carico insediativo raggiunto e comunque il reperimento dei parcheggi pertinenziali previsti dalla normativa vigente.

In termini generali, riqualificazione del patrimonio avviene incentivando due

aspetti. Sotto il profilo edilizio, si richiede il soddisfacimento di specifici requisiti di prestazione energetica e di adeguamento sismico nel caso della demolizione e ricostruzione. Per quanto riguarda la tutela del territorio, la legge incentiva con un ampliamento del 50% la rilocalizzazione in aree idonee di fabbricati incongrui localizzati in ambiti territoriali da tutelare (zone naturalistiche, parchi e riserve, aree a rischio idrogeologico o quelle caratterizzate da di incidente rilevante, ecc.). La riqualificazione, in questo caso, prevede anche il ripristino ambientale e la cessione al Comune dell'area oppure un utilizzo privato compatibile con le caratteristiche dell'area, previo riconoscimento di un vincolo di inedificabilità.

Friuli Venezia Giulia

Il Codice regionale per l'edilizia (Lr. 19/2009) al Capo VII contiene le norme per la riqualificazione del patrimonio esistente. Sia la ristrutturazione (non prevista nelle zto A e B0) che l'ampliamento consentono un aumento di volume del 35% per fabbricati residenziali, ricettivo-

alberghieri e direzionali che tuttavia non può superare 200 mc nel caso dell'ampliamento. L'ampliamento inoltre è consentito anche ai fabbricati produttivi che possono aumentare la superficie al massimo di 1.000 mq. Nel caso di ristrutturazione, il reperimento degli standard può avvenire anche a distanza mentre per l'ampliamento dei fabbricati produttivi, l'assenza di reperimento di standard

comporta la loro monetizzazione. Di particolare interesse la possibilità di sostituzione totale o parziale di fabbricati mediante diminuzione di carico urbanistico (volume, superficie o unità immobiliari) anche attraverso il trasferimento di diritti edificatori in altra area mediante il riconoscimento di crediti edificatori premiali pari al 50% della sostituzione.

Lazio

La legge 21 del 11/8/2009 definisce le seguenti norme. Per quanto riguarda gli ampliamenti, l'aumento di volumetria riguarda i fabbricati residenziali, purchè di volumetria non eccedente 1.000 mc (+ 20%) e quelli non residenziali di superficie inferiore a 1.000 mq (10%). Nelle zone a rischio sismico, tali percentuali vengono aumentate (rispettivamente 35 e 20%) nel caso in cui l'intervento preveda l'adeguamento dell'intero fabbricato alle norme antisismiche. In tutti i casi, si richiede la coerenza fra le urbanizzazioni (esistenti o realizzate) e il maggiore carico urbanistico e, specificatamente per le urbanizzazioni secondarie, la corresponsione in moneta di un

contributo qualora non sia possibile provvedere al loro adeguamento. Gli interventi di sostituzione edilizia riguardano solo i fabbricati caratterizzati da una prevalente funzione residenziale per i quali si prevede un aumento della volumetria fino al 35% a fronte dell'adeguamento delle urbanizzazioni e del potenziamento del verde pertinenziale. La percentuale cresce al 40% qualora gli interventi perseguano la qualità edilizia ed architettonica mediante la promozione di un concorso di progettazione. Se gli interventi ricadono nei comuni destinatari del fondo di sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, la realizzazione di nuove unità immobiliari è subordinata alla loro locazione a canone concordato.

La valorizzazione del patrimonio si declina ulteriormente prevedendo il recupero delle porzioni accessorie di edifici esistenti per fini residenziali e introducendo i programmi integrati basati su iniziative pubbliche e private finalizzati ai seguenti interventi:

- il ripristino ambientale mediante demolizione di fabbricati, il trasferimento delle volumetrie con un incremento premiale massimo compreso tra il 50 e il 60%, il ripristino e la contestuale cessione al Comune delle aree;
- il riordino urbano e delle periferie mediante sostituzione edilizia con ampliamenti fino al 40% in ragione delle dotazioni a standard e dell'edilizia sociale.

Liguria

La Lr 49 del 3/11/2009 ammette l'ampliamento di edifici esistenti a funzione totalmente o prevalentemente residenziale e socio assistenziale-educativo individuando tre scaglioni di incremento in ragione della dimensione del fabbricato (+30,+20 e +10%) e ulteriori quote di premialità in ragione di interventi antisismici e

incentivanti l'uso di fonti di energia rinnovabile (+10%), di ampliamenti di edifici rurali nel rispetto della tipologia e dei materiali tradizionali (+5%) e di impiego di ardesia nei tetti (+5%). La demolizione e ricostruzione riguarda invece edifici residenziali e non residenziali con caratteristiche incongrue, consentendo l'aumento del 35% della volumetria a fronte della corretta dotazione di parcheggi

pertinenziali. Il nuovo fabbricato, realizzato possibilmente in sito, potrà essere trasferito qualora si concorra ad un miglioramento della qualità paesaggistica dell'area. Sotto il profilo procedurale, gli interventi più complessi che prevedono trasferimenti o determinazione di nuove funzioni possono avvalersi della Conferenza dei Servizi.

Lombardia

La qualificazione del patrimonio edilizio è governato dalla Lr 13 del 16/07/2009. Il recupero di edificabilità sottoutilizzata viene consentito anche in aree agricole e produttive mentre l'ampliamento può riguardare solo i fabbricati residenziali (+20%) a fronte di un miglioramento delle performance energetiche. La sostituzione invece coinvolge un insieme più ampio: fabbricati residenziali, quelli non residenziali localizzati in ambiti

residenziali qualora la sostituzione preveda una conversione residenziale di tutta la volumetria consentendo un aumento del rapporto di copertura (+ 25%) ed i fabbricati produttivi. Va evidenziato che viene incentivata la riqualificazione ambientale dei lotti residenziali e produttivi mediante opere di mitigazione arborea con un aumento di cubatura fino a +35% che tuttavia devono condurre ad interventi caratterizzati da parametri urbanistici (indice fondiario e rapporto di copertura) non superiori al 50% di

quelli previsti dagli strumenti di piano. Elemento qualificante della norma è la possibilità di riqualificare, riconoscendo aumenti di volumetria fino al 40%, i quartieri di edilizia residenziale pubblica allo scopo di migliorarne le caratteristiche di recupero energetico e attraverso intervento di recupero ambientale mentre sotto il profilo gestionale va evidenziato il coinvolgimento anche di operatori privati e l'impiego di accordi di programma per snellire le procedure.

Marche

Le norme contenute nella Lr 22 dell'8/10/2009 consentono gli ampliamenti di edifici residenziali e non residenziali. Per i primi, la quota si attesta al 20% della volumetria mentre per i secondi la quota è funzione della localizzazione poiché se i fabbricati sono localizzati in area industriale, artigianale o commerciale è consentito un aumento del 20% della

Sul (sino ad un massimo di 400 mq) mentre negli altri casi valgono le medesime regole introdotte per la residenza. Qualora l'ampliamento richieda il reperimento di standard aggiuntivi, in assenza della cessione diretta si prevede la monetizzazione calcolata col criteri del valore di mercato di aree simili a quelle destinate alla cessione. Per quanto riguarda la demolizione, il bonus di volumetria si attesta al 35%

rispettivamente del volume e della superficie utile nel caso delle residenze e dei fabbricati non residenziali localizzati in zto non residenziali mentre l'intervento riguardante fabbricati non residenziali in aree non proprie si allinea alle regole dei fabbricati residenziali. Analogamente ad altri casi, la norma allarga ai fabbricati destinati ad opere pubbliche o di pubblica utilità le regole sopra richiamate.

Molise

La Lr 30 dell'11/12/2009 articola gli interventi su più livelli. L'ampliamento, riguardante edifici esistenti o in corso di realizzazione con strutture portati completate e indicato nel 20 % del volume (per la residenza) o della superficie coperta (se altra funzione), può essere incrementato in ragione di incentivi che premiano la prestazione energetica (+ 30%), l'uso di materiali e tipologie locali (+5%) o l'omogeneità

del fabbricato (+5%) e può condurre ad un cambio di destinazione d'uso, se compatibile con gli standard urbanistici. Analogamente, la demolizione prevede un incremento di volume o superficie del 35% che si può elevare al 40 o al 50% nel caso di proceda rispettivamente all'equipaggiamento arboreo del 25% (almeno) del lotto o al miglioramento delle prestazioni energetiche. In entrambi i casi si richiede il soddisfacimento degli standard minimi

di legge, eventualmente mediante monetizzazione delle aree sulla base dei costi correnti di esproprio riferite alle aree d'intervento. La norma inoltre prevede incentivi in termini di aumento dei parametri urbanistici per l'attuazione di edilizia economica e popolare, di edilizia convenzionata da parte di cooperative mediante l'attuazione di programmi integrati di intervento e l'edilizia ricettivo complementare.

Piemonte

La Lr 20 del 14/07/2009 stabilisce le disposizioni per gli ampliamenti e le demolizioni e ricostruzioni di fabbricati residenziali e ricettivi. L'ampliamento (+20%) è riconosciuto a fronte dell'impiego di tecniche che perseguono il risparmio energetico e il miglioramento della qualità architettonica, della sicurezza e dell'accessibilità. Il vincolo all'ampliamento è rappresentato dalla volumetria massima (1.200 mc), la cui unica eccezione è rappresentata dall'edilizia residenziale pubblica per la quale si prevedono ampliamenti anche per fabbricati di dimensioni superiori. Sotto il profilo del rapporto con il

Piano, gli ampliamenti non possono derogare i principali parametri urbanistici così come sono sottoposti al pagamento degli oneri di urbanizzazione. Per quanto concerne le demolizioni, esse possono riguardare edifici individuati dal Comune per i quali l'aumento di volumetria può variare dal 25 al 35%, in ragione del valore di qualità ambientale ed energetica raggiunto. La norma prevede la possibilità di intervenire sui fabbricati produttivi in due casi. Qualora la Sul sia esaurita, viene consentito il soppalco (+30%), negli altri casi è ammesso un ampliamento del 20% con un massimo di 200 mq.

Infine, merita evidenziare l'introduzione degli interventi di riqualificazione urbana (Capo III) e il possibile trasferimento di fabbricati produttivi in zona impropria attraverso premialità (+ 35% della volumetria). Nel primo caso, si persegue una logica di programmazione integrata tra pubblico e privato tesa a riqualificare il patrimonio dismesso o sottoutilizzato attuata anche con meccanismi di trasferimento della capacità edificatoria saldati a tecniche perequative. Nel secondo caso, il trasferimento è finalizzato al nuovo insediamento in aree ecologicamente attrezzate e la contestuale riqualificazione dell'area precedentemente occupata.

Puglia

La Lr 14 del 30/07/2009 definisce le modalità di ampliamento dei fabbricati residenziali (+20% del volume) e di demolizione e ricostruzione, con criteri di edilizia sostenibile, dei fabbricati caratterizzati almeno dal 75% di volume residenziale (+ 35%) precisando che in nessun caso è ammesso il

cambio di destinazione d'uso. L'attuazione degli interventi è subordinata, fra l'altro, alla cessione degli standard dovuti a seguito dell'ampliamento o, qualora la cessione non sia possibile, al pagamento di una somma commisurata al costo di acquisizione di altre aree analoghe a quelle destinate alla cessione. La norma inoltre integra le norme per

la rigenerazione urbana contenute nella Lr 21/2008 prevedendo la delocalizzazione di fabbricati in contrasto con il contesto e istituendo formule di premialità nella misura massima del 45% della volumetria esistente in ragione delle caratteristiche dell'intervento e della presenza di edilizia residenziale sociale.

Sardegna

La Lr 4 del 23/10/2009 fornisce le disposizioni per ampliamenti e demolizioni del patrimonio edilizio esistente, anche di proprietà pubblica. Gli ampliamenti riguardano diverse fattispecie di immobili. Si prevede un aumento (+ 20%) del volume per i fabbricati residenziali (che nel caso di fabbricati mono-bi familiari possono prevedere la realizzazione di un fabbricato autonomo), i connessi servizi e quelli produttivi. La condizione di prima casa e la

riduzione del fabbisogno di energia primaria consente il riconoscimento di una maggiore cubatura (+30%), mentre la localizzazione lungo le aree costiere ne diminuisce l'ammontare. La localizzazione dei fabbricati in zona agricola introduce un ulteriore regime di premialità, pari al 10% del volume per immobili ad uso agro-silvo-pastorale e residenziale in aree costiere e al 20% per le altre localizzazioni ed infine agli immobili con finalità turistica si riconosce l'aumento del 10% a fronte del contenimento del consumo energetico.

Il bonus per la demolizione e ricostruzione di fabbricati residenziali, turistico ricettivi e produttivi varia dal 30% fino al 35% nel caso si proceda al contenimento del consumo energetico. Particolare rilievo merita la possibilità di riqualificare ambiti di pregio paesaggistico e ambientale mediante la demolizione e il trasferimento dei volumi a fronte di un premio volumetrico (+ 40-45%) proporzionato alla prestazione energetica dell'intervento e l'incetivo volumetrico (+20-30%) per la riqualificazione del patrimonio pubblico.

Sicilia

Il ddL 459 della IV Commissione presentato il 21 gennaio 2010 precisa le norme per gli ampliamenti di fabbricati residenziali esistenti al 2008 e la sostituzione previa demolizione di fabbricati residenziali o produttivi

anteriores al 2003. Per gli ampliamenti è consentito un aumento del 20% della volumetria esistente a fronte di un progetto unitario di riqualificazione del fabbricato e del miglioramento della performance energetica relativamente all'impiego di energia primaria. Per la demolizione e

ricostruzione invece si prevede un aumento del 35% della volumetria e la possibilità di realizzare il nuovo fabbricato su un'area di sedime diversa (purchè ricada nella stessa proprietà) previa sistemazione a verde privato e/o parcheggi allo scopo di garantire la permeabilità dei suoli.

Toscana

La Lr 24 del 8/05/2009 fissa i criteri per gli interventi di ampliamento e demolizione e ricostruzione dei fabbricati residenziali da perseguire con l'utilizzo di tecniche costruttive di edilizia sostenibile e l'impiego di impianti alimentati da fonti rinnovabili. Oggetto di ampliamento

(+20%) sono i fabbricati residenziali mono-bifamiliari o comunque con Sul massima di 350 mq esistenti al 31 marzo 2009 localizzati in centri abitati o comunque in ambiti dotati dei sottoservizi essenziali. La demolizione e ricostruzione oltre a riguardare edifici residenziali può comprendere anche fabbricati caratterizzati da una modesta (25%

max) presenza di funzioni non residenziali. Anche in questo caso, la superficie aggiuntiva (+ 35% della Sul esistente) esito degli interventi potrà avere esclusivamente funzione residenziale e, sotto il profilo degli alloggi, è consentito l'aumento delle unità immobiliari purchè la Sul non sia inferiore a 50 mq.

Umbria

La Lr 13 del 26/06/2009 definisce le norme per gli ampliamenti di fabbricati residenziali e la demolizione e ricostruzione per fabbricati completamente o prevalentemente residenziali e fabbricati a destinazione produttivo-artigianale.

Gli ampliamenti (+ 20%) sono riservati a mono-bifamiliari o comunque di dimensione modesta (Suc inferiore a 350 mq) mentre più articolati appaiono gli interventi di recupero mediante demolizione e ricostruzione. In quest'ultimo caso, l'aumento del 25%

della Suc esistente stabilito per i fabbricati singoli, sale al 35% qualora il recupero acquisisca valenza urbanistica attraverso la predisposizione di un Piano attuativo (o Programma urbanistico) che coinvolga almeno tre edifici. Inoltre, qualora l'intervento riguardi edifici esistenti di almeno 8 alloggi, il 50% delle eventuali nuove unità realizzate a seguito della ricostruzione devono essere locate a canone concordato. Sotto il profilo delle dotazioni territoriali, tutti gli interventi che prevedono la demolizione sono tenuti al reperimento dei parcheggi

pertinenziali e al rispetto delle normative vigenti in materia di dotazioni territoriali e funzionali. La norma incentiva anche la riqualificazione dei fabbricati ad uso produttivo, consentendo l'ampliamento o la demolizione/ricostruzione dei fabbricati con incremento del 20% della Suc a condizione che l'intervento coinvolga un ambito di almeno 2 ettari e venga attuato mediante Piano attuativo finalizzato alla riqualificazione degli edifici, delle aree e delle dotazioni territoriali coinvolte.

Valle d'Aosta

La Lr 24 del 4/08/2009 definisce l'ambito di applicazione e i criteri per gli interventi sul patrimonio edilizio residenziale, produttivo, commerciale e turistico ricettivo extra alberghiero (gli ampliamenti), per gli interventi di riqualificazione ambientale e urbanistica degli edifici (la demolizione

e ricostruzione) e del territorio (i programmi integrati con aumento di cubatura).

I primi prevedono un aumento del 20% della volumetria a fronte del mantenimento delle prestazioni energetiche ed igienico sanitarie esistenti mentre la demolizione con ricostruzione consente di aumentare fino al 35 % la volumetria nel caso di

interventi di edilizia sostenibile, che utilizzano fonti di energia alternative e rinnovabili o misure di risparmio energetico o idrico. Infine, l'attivazione di programmi integrati consente un aumento fino al 45 % del volume esistente. Merita evidenziare che la legge non ha termini di scadenza.

Veneto

La Lr 14 del 8/07/2009 prevede la possibilità di ampliare tutti i fabbricati del 20% rispetto al volume o alla superficie coperta esistente e, nel caso di utilizzo di tecnologie che prevedano l'utilizzo di fonti rinnovabili, la percentuale sale al 30%.

L'ampliamento può essere sviluppato anche mediante la costruzione di un

corpo edilizio separato di carattere accessorio e pertinenziale.

Per gli edifici realizzati prima del 1989, è consentita la demolizione e ricostruzione con aumento di cubatura fino al 40% nel caso di attuazione diretta e fino al 50% qualora l'intervento sia attuato mediante Piano attuativo che persegua la ricomposizione planivolumetrica dell'area fermo restando l'esistenza e/o

l'adeguamento delle opere di urbanizzazione primaria.

Fra gli elementi di originalità va evidenziata l'incentivazione alla riqualificazione degli insediamenti turistici e ricettivi (stabilimenti balneari, campeggi, ecc..) anche in area demaniale mediante il riconoscimento di una capacità edificatoria aggiuntiva del 20%.

Urbanistica INFORMAZIONI

Quadro I. Sintesi interventi di ampliamento

Regione	Provvedimento	Interventi di ampliamento					
		Destinazioni d'uso	Tipologia edifici	Entità	Condizioni e casi particolari	Ampliamenti non contigui	Sopraelevazioni
Abruzzo	Lr. 16/2009	Edifici con funzioni residenziali per almeno il 50% della superficie	Tutte le tipologie, senza specificazioni	Fino a +20% fino a max 200 mc per edifici di modeste dimensioni sempre almeno 9 mq	Senza requisiti energetici ambientali	Non ammessi	Ammesse
Basilicata	Lr. 25/2009	Solo edifici residenziali	Monofamiliare isolata fino a 200 mq di Sc Bifamiliare isolata e plurifamiliare fino a 400 mq di Sc esistenti o in fase di realizzazione	Fino a +20% della superficie fino a max 40 mq per unità immobiliare Fino a +25% con interventi puntuali in materia di risparmio energetico	Requisito energetico riduzione superiore al 20% del fabbisogno energetico	Non ammessi	Ammesse
Bolzano Provincia	DgP 1609/2009	Edifici prevalentemente residenziali (oltre 50% della cubatura)	Qualsiasi edificio di almeno 300 mc alla data del 12 gennaio 2005	Fino a 200 mc	Requisito energetico - Casa Clima C per l'intero edificio	Non ammessi	Ammesse fino al max di 1 mt oltre all'altezza esistente
Campania	Lr. 19/2009	Edifici con funzioni residenziali per almeno il 70%	Edifici uni-bifamiliari o fino a 1.000 mc o per edifici di max 2 piani fuori terra	Fino a + 20% della volumetria	Tecniche costruttive che garantiscono prestazioni energetico-ambientali stabilite da atti di indirizzo regionale	Non ammessi	Ammesse
Emilia Romagna	Lr. 6/2009 Titolo III	Solo edifici residenziali	Unifamiliari, bifamiliari ed altra tipologia con Sul non superiore a 350 mq ed esistenti al 31 marzo 2009	Fino a +20% della Sul esistente max 70 mq complessivi Fino a + 35% della Sul e max 130 mq complessivi con riqualificazione energetica o adeguamento sismico intero edificio	Requisito di prestazione energetica degli edifici e degli impianti - Conformità alla delibera 156/2008 applicato al solo ampliamento	Non ammessi	Ammesse
Friuli Venezia Giulia	Lr. 19/2009 Capo V e VII	Edifici residenziali e non residenziali	Edifici esistenti con funzioni residenziale, alberghiero-ricettivo e direzionale in qualsiasi zona urbanistica Edifici produttivi in Zto D	Fino al 35% del volume esistente Per il residenziale, ricettivo, ecc. max 200 mc Non è consentito aumento delle unità immobiliari Per il produttivo max 1.000 mq		Ammessi per interventi residenziali in zona agricola	Ammesse fino a 2 piani (6 mt) con l'eccezione delle zto A e B0 dove prevale la previsione degli strumenti urbanistici Per edifici produttivi rispetto delle altezze previste dagli strumenti urbanistici
Lazio	Lr. 21/2009	Edifici residenziali e non residenziali	Uni e plurifamiliari con volume non superiore a 1.000mc Edifici destinati a artigianato, piccola industria, esercizi di vicinato con superficie max di 1.000 mq In tutti i casi fabbricati ultimati alla data della legge	Per la residenza: fino + 20% di volume fino a max 200 mc fino a 35% nelle zone sismiche con adeguamento intero edificio Per altre funzioni: fino al +10% della superficie esistente fino a 20% nelle zone sismiche con adeguamento intero edificio	Requisiti energetici - Utilizzo tecniche di bioedilizia ai sensi del Dlgs 192/05 e Lr 6/08	Non ammessi	Ammessi solo per la realizzazione dei sottotetti
Liguria	Lr. 49/2009	Edifici residenziali o prevalentemente residenziali Edifici non residenziali: socioassistenziali ed educativi rurali a destinazione residenziale	Mono o plurifamiliari per edifici residenziali fino a 1.000 mc esistenti al 30 giugno 2009	Entro 200 mc fino a +30% Fra 200 e 500 mc fino a + 20% Fra 500 e 1.000 mc fino a + 10%	Incrementi ulteriori: 10% con adeguamento sismico o energetico intero edificio 5% per coperture in ardesia 5% per edifici rurali per ampliamenti realizzati con tipologie e materiali tradizionali Requisiti energetici - Lr 22/07 e Dpr 59/09 di attuazione al Dlgs 192/2005	Non ammessi	Ammesse
Lombardia	L. 13/2009	Edifici residenziali	Uni e bifamiliari ultimati al 31 marzo 2005 Edifici plurifamiliari non superiori a 1.200 mc ultimati al 31 marzo 2005 Erp e convenzionata	Per la residenza: fino + 20% del volume esistente fino a max 300 mc fino a +20% per edifici fino a 1.200 mc Erp e convenzionata: fino a +40% della volumetria esistente	Requisiti energetici diminuzione 10% fabbisogno annuo di energia primaria per la climatizzazione invernale Requisiti minimi di risparmio energetico ed esecuzione interventi paesaggistici e ambientali nel quartiere	Non ammessi	Ammesse

Quadro I. Sintesi interventi di ampliamento

Marche	L. 22/2009	Edifici residenziali e non residenziali	Tutte le tipologie residenziali Per i fabbricati non residenziali con localizzazione in area a destinazione industriale, artigianale, direzionale, commerciale ed agricola	Residenziali: fino a +20% della volumetria (max 200 mc) Non residenziali: fino a +20% della Sul (max 400 mq) max 100 mq se ampliamento comporta incremento di altezza; max 200 mc se edifici ubicati fuori ambito purchè compatibili con la destinazione della zona in cui sono situati	Requisiti energetici - Dlgs 192/2005	Non ammessi	Ammesse Per edifici non residenziali si riduce la percentuale di ampliamento
Molise	Lr. 30/2009	Edifici residenziali e non residenziali	Edifici esistenti o per quelli in costruzione purchè con le strutture portanti completate al 29 giugno 2009	Per la residenza: fino a +20% del volume (max 300 mc per unità immobiliare) per altre funzioni: fino a +20% della superficie coperta Fino a +30% con requisiti energetici	Requisiti energetici - diminuzione superiore al 20% del fabbisogno energia primaria dell'intero edificio Incrementi ulteriori per edifici residenziali: 5% per ampliamenti realizzati	Non ammessi	Ammesse
Piemonte	L. 20/2009	Edifici residenziali o con finalità ricettive Erp sovvenzionata Fabbricati produttivi	Uni e bifamiliari legittimamente esistenti o con titolo abilitativo alla data della presente legge	Fino +20% max 200 mc oltre a eventuali ampliamenti già consentiti dal Piano (volumetria finale complessiva non superiore a 1.200 mc) Erp: Fino a +20% produttivo: +30% della Sul solo in sopralco +20% della Sul max 200 mq	Requisiti energetici - diminuzione del 40% fabbisogno energia primaria dell'intero edificio	Non ammessi	Ammesse per la quantità necessaria a innalzare l'edificio originario di un solo piano
Puglia	Lr. 14/2009	Solo per edifici residenziali	Uni e bifamiliari, edifici rurali ad uso abitativo e altri edifici con volume non superiore a 1.000 mc	Fino a +20% del volume con max 200 mc	Requisiti energetici - Dlgs 192/2005	Non ammessi	Non ammesse
Sardegna	Lr. 16/2009	Edifici residenziali, servizi connessi ed edifici per attività produttive Immobili ad uso agro silvo pastorale -residenziale in zto E Immobili turistico-ricettivi	Edifici ultimati entro il 31 marzo 2009	Fino a +20% del volume esistente senza requisiti energetici Fino a +30% con requisiti energetici o prima casa Nelle aree costiere tutti gli incrementi volumetrici sono abbattuti del 30% Immobili agro-silvo pastorali e residenziali : fino a +10%-20% se in fascia costiera Immobili turistici: fino a +10%	Requisiti energetici - Dlgs 192/2005 o riduzione del fabbisogno energetico (15% per edifici residenziali; 10% per immobili turistici)	Per le tipologie uni e bifamiliari è consentita la realizzazione di nuovi corpi di fabbrica	Ammesse nei fabbricati pluripiano per massimo un piano purchè non localizzati in aree costiere
Sicilia	DdL. 459-386-209-394-404/A	Edifici residenziali e non residenziali	Residenza: Uni-bifamiliari Edifici ultimati al 31 dicembre 2008	20% fino a 150 mc; + 40% tra 500 e 1.000 mc max 200 mc per unità	Progetto unitario dell'immobile con rifacimento dei prospetti Diminuzione del 10% del fabbisogno di energia primaria	Non ammesso	Ammesse solo come recupero abitativo di volumi già realizzati al 31 dicembre 2008
Toscana	Lr. 24/2009	Solo edifici residenziali o rurali ad uso abitativo esistenti al 31 marzo 2009	Uni e bi familiari e altri edifici con Sul non superiore a 350 mq	Fino a +20% della Sul fino a max 70 mq	Requisiti energetici - riduzione del 20% rispetto a indici del Dlgs 192/2005	Non ammessi	Non ammesse
Umbria	L. 13/2009	Solo per edifici residenziali esistenti al 31 marzo 2009	Uni e bi familiari e altri edifici con Suc non superiore a 350 mq	Fino a +20% della Suc max 70 mq	Utilizzo di materiali e tecniche ad elevata efficienza energetica definite da successivo atto della Giunta regionale	Non ammessi	Non ammesse
Valle d'Aosta	Lr. 24/2009	Edifici residenziali e non residenziali (attività produttive, artigianali o commerciali e attività turistico-ricettive extra alberghiere)	Edifici in generale con titolo abilitativo ottenuto entro il 31 dicembre 2008	Fino al +20% del volume esistente	Requisiti energetici - Garantire condizioni energetiche e igienico-sanitarie esistenti e la sostenibilità ambientale dell'unità immobiliare	Non ammessi	Ammesse
Veneto	Lr. 14/2009	Edifici residenziali e non residenziali esistenti o con richiesta del titolo abilitativo al 31 marzo 2009	Uni e bifamiliari, case a schiera e condomini	Per la residenza: fino a +20% del volume esistente per le altre funzioni: fino a +20% della Sc	Fino a +30% del volume o della Sc con energie rinnovabili (almeno 3kWh)	Ammessi	Ammesse

Urbanistica INFORMAZIONI

Quadro II. Sintesi interventi di demolizione e ricostruzione

Regione	Interventi di sostituzione & demolizione e ricostruzione				
	Destinazione d'uso	Tipologia	Entità	Condizioni e casi particolari	Sopraelevazione
Abruzzo	Edifici con funzioni residenziali per almeno il 50% della superficie	Edifici realizzati prima del 31 marzo 2009	Fino a + 35% della superficie utile Ulteriore incentivo del 30% della superficie utile dell'edificio demolito in caso di trasferimento di volumetria e cessione gratuita dell'area al Comune	Tecniche costruttive di bioedilizia Requisiti energetici - Incremento di classe energetica comunque non inferiore alla classe energetica B	
Basilicata	Edifici residenziali	Edifici realizzati dopo il 1942. Ammessi anche in edifici in fase di realizzazione con titolo abilitativo valido	Fino al + 30% della superficie utile Fino a 35% con interventi puntuali in materia di risparmio energetico Fino a +40% con tecniche di bioedilizia, impianti fotovoltaici, incremento verde privato	Requisiti energetici: riduzione del fabbisogno energetico del 30%	Ammesse fino al massimo di 3 mt oltre altezza prevista dagli strumenti urbanistici
Bolzano	Edifici residenziali (anche edilizia convenzionata e agevolata) per almeno il 50% della cubatura	Edifici di almeno 300 mc alla data del 12 gennaio 2005	Non ammessa la demolizione integrale; Ammesso l'ampliamento solo con demolizioni fino al 50% del volume esistente	Requisito energetici - Casa Clima C per l'intero edificio	Ammesse fino al max di 1 mt oltre all'altezza esistente
Campania	Edifici con funzioni residenziali per almeno il 70% dell'utilizzo	Tutti i fabbricati	Fino a + 35% della volumetria Fino a +50% per i fabbricati situati in aree urbane degradate	Tecniche costruttive che garantiscono prestazioni energetico-ambientali stabilite da atti di indirizzo regionale	+ 20% dell'altezza esistente
Emilia Romagna	Edifici esistenti al 31 marzo 2009	Edifici residenziali o misti con funzioni non abitative inferiori al 30% della Sul e per i quali gli strumenti urbanistici consentono la demolizione e ristrutturazione Edifici che il piano classifica come incongrui o da delocalizzare	Fino a + 35% della Sul Fino a +50% della Sul (per fabbricati incongrui)	Requisiti energetici- Raggiungimento di livelli minimi di prestazione energetica superiori di almeno il 25% rispetto a quelli previsti dalla delibera 156/2008	Ammesse
Friuli Venezia Giulia	Edifici esistenti al 19 novembre 2009 solo se esterni alle Zto A e BO	Edifici in tutto o in parte a destinazione residenziale, alberghiera, ricettivo - complementare o direzionale	Fino a +35% del volume utile esistente		Ammesse fino a 2 piani (6 mt.)
Lazio	Edifici con funzioni residenziali per almeno il 75%	Tutte le tipologie	Fino a + 35% del volume o superficie esistente Fino a + 40% se l'intervento è esito di un concorso di progettazione	Requisiti energetici e ambientali - Utilizzo tecniche di bioedilizia ai sensi della Lr 6/08 ed Dlgs 192/05 Vincolo di piantumazione del 25% dell'area di pertinenza dell'intervento	Ammesse rispettando l'altezza massima degli edifici contermini
Liguria	Edifici esistenti al 30 giugno 2009	Edifici residenziali e non residenziali riconosciuti incongrui dal Comune	Fino a + 35% del volume	Requisiti energetici - Lr 22/07 e Dpr 59/09 di attuazione al Dlgs 192/2005 e conformità alle norme antisismiche	Ammesse
Lombardia	Edifici residenziali e non residenziali	Edifici residenziali	Fino a +30% della volumetria esistente	Requisiti energetici - Diminuzione del 30%	Ammesse
		Edifici non residenziali in ambito residenziale	Stesso volume ma +25% del rapporto di copertura	del fabbisogno annuo di energia primaria per la climatizzazione invernale rispetto ai valori previsti dalla Lr 24/06	
		Edifici produttivi individuati dal Comune	Fino a 35% con congruo equipaggiamento arboreo		
Marche	Edifici residenziali e non residenziali che necessitano rinnovo/adequamento per qualità architettonica e sicurezza antisismica	Edifici ultimati al 31 dicembre 2008 Edifici per opere pubbliche o di pubblica utilità compresa Erp	Residenziale: fino a 35% del volume esistente Edilizia residenziale pubblica - Fino a 50%	Requisiti energetici - Protocollo Itaca Marche Requisiti di adeguamento sismico	Ammesse
			Non Residenziale: fino a 35% della Sul da demolire nelle Zto a destinazione industriale, artigianale, direzionale, commerciale e agricola. Come il residenziale nelle altre zone		
Molise	Edifici residenziali e non residenziali	Edifici esistenti o per quelli in costruzione purchè con le strutture portanti completate al 29 giugno 2009	Per la residenza: fino a +35% del volume (max 300 mc per unità immobiliare) per altre funzioni: fino a + 20% della superficie coperta Fino a +40% con equipaggiamento arboreo almeno del 25% del lotto		
			Fino a 50% per prestazioni energetiche (classe C + acqua sanitaria con energie rinnovabili)		
Piemonte	Edifici residenziali o con unità non abitative non superiori al 25% del volume e compatibili con la residenza	Edifici già realizzati o che hanno ottenuto il titolo abilitativo all'entrata in vigore della legge	A seconda del livello di sostenibilità energetica: Fino a +25% -35% del volume esistente	Raggiungimento del valore 1,5 -2,5 del protocollo di Itaca Piemonte	Ammesse per la quantità necessaria a innalzare l'edificio originario di un solo piano

Quadro II. Sintesi interventi di demolizione e ricostruzione

Puglia	Edifici con funzioni residenziali per almeno il 75% del volume	Edifici esistenti alla data della legge	Fino a +35% del volume	Certificazione prevista dalla Lr 13/08 e punteggio 2	Non ammesse
Sardegna	Edifici residenziali, servizi connessi ed edifici per attività turistico ricettiva Edifici pubblici	Edifici esistenti al 31 dicembre 1989	Fino a +30% del volume in generale Fino a + 35% con riduzione dei consumi energetici Fino a +40 -45 % per delocalizzazione edifici incongrui sulla costa in ragione della riduzione dell'indice di prestazione energetica rispetto ai limiti del Dlgs 192/2005 Per gli edifici pubblici fino a 20-30%	Incentivo per riduzione dei consumi del 10% rispetto ai limiti Dlgs 192/2005 Fino a 40% con riduzione del 15% rispetto ai limiti Dlgs 192/2005 e 45% con riduzione del 20%	Ammesse nei fabbricati già pluripiano per massimo un piano. Esclusa la fascia costiera
Sicilia	Edifici residenziali o destinati ad attività produttive	Fabbricati ultimati prima del 31 marzo 2003	Per la residenza: fino a + 35% del volume esistente Per edifici produttivi:+ 25 % della Sc	Obbligo di impiegare tecniche di bioedilizia	
Toscana	Edifici residenziali; Edifici con funzioni non residenziali fino al 25% di Sul	Edifici esistenti al 31 marzo 2009	Fino a +35% della Sul	Requisiti energetici: per la climatizzazione invernale riduzione del 50% rispetto ai limiti Dlgs 192/2005; per il raffrescamento estivo 30 Kw ora/mq/anno	Non ammesse
Umbria	Edifici residenziali ed edifici con almeno 75% della Suc residenziale Fabbricati artigianali/ industriali con sf di almeno 2 ha	Edifici esistenti al 31 marzo 2009	Fino al + 25% della Suc esistente e specifici incentivi nel caso di interventi su più unità per edifici produttivi:+ 20 % della Suc	Requisiti energetici ambientali - Per gli edifici residenziali: certificazione Classe B da Lr 17/08 Per edifici produttivi:impianti rinnovabili e recupero acqua piovana e riqualificazione del lotto	Non ammesse
Valle d'Aosta	Edifici residenziali e non	Edifici realizzati prima del 31 dicembre 1989	Fino a +35% del volume esistente Se attuati con programmi integrati +45% del volume	Requisiti energetici ambientali - utilizzo di tecniche di edilizia sostenibile, fonti di energia rinnovabili o risparmio energetico o delle risorse idriche Miglioramento condizioni energetiche con parametri da definire dalla Giunta regionale	Ammesse
Veneto	Edifici residenziali e non	Edifici realizzati prima del 1989 e localizzati in zona propria anche già demoliti alla data della legge	Fino a +40% del volume esistente (residenza) o della Sc esistente (altre funzioni) Fino a +50% con ricomposizione volumetrica e previo piano attuativo	Requisiti energetici - Utilizzo tecnologie dell'edilizia sostenibile (Lr 4/2007)	Ammesse

Urbanistica INFORMAZIONI

Quadro III. Rapporto con la pianificazione & scadenza

Regione	Ambiti di esclusione	Cambio di destinazione d'uso	Interventi di riqualificazione urbana	Scadenza
Abruzzo	Nuclei antichi Aree ad elevato rischio idrogeologico Aree di inedificabilità assoluta Parchi e riserve nazionali Aree demaniali o vincolate ad uso pubblico		No	Dia o permesso di costruire entro dicembre 2011 ad eccezione nei comuni inseriti nel cratere ex decreto 3 del 16/4/2009
Basilicata	Centri storici o tessuti di antica formazione (zto A) Tessuti consolidati (zto B) se i fabbricati sono considerati di valore storico Aree di inedificabilità assoluta Aree di interesse naturalistico, riserve naturali, ecc.. Aree ad elevato rischio idrogeologico	Ampliamenti - Non ammesso per 10 anni ove l'ampliamento crei nuove unità immobiliari	Programmi integrati di promozione di edilizia residenziale sociale e di riqualificazione urbana	Dia o permesso di costruire entro agosto 2011
Bolzano	Zone di bosco e verde alpino	Validità delle previsioni di piano sia per ampliamenti che per sostituzioni	No	Lavori iniziati entro il 31 dicembre 2010
Campania	Centri storici e zto A Aree di inedificabilità assoluta Aree di interesse naturalistico, riserve naturali, ecc.. Aree ad elevato rischio idrogeologico Area in zona rossa (zone a rischio vulcanico)	Per gli ampliamenti non ammesso, tranne per gli edifici rurali, prima di 5 anni In alternativa all'ampliamento è ammesso il cambio da non residenziale a residenziale (max 20%) Per la demolizione non può essere modificata la destinazione d'uso prevalente. Il cambio è possibile dopo 5 anni	Riqualificazione di aree degradate con premio di cubatura o cambi di destinazione	Istanze entro giugno 2011
Emilia Romagna	Centri storici, zone di tutela naturalistica, parchi e riserve naturalistiche, demanio statale, regionale, provinciale e comunale, zone con vincolo di inedificabilità assoluta, aree a rischio idrogeologico	Non ammesso sia per ampliamenti che per demolizione e ricostruzione	Modifiche alla Lr 19/98 (Pru); Modifiche alla Lr. 20/2000	Dia entro dicembre 2010
Friuli Venezia Giulia	Aree con vincolo espropriativo o vincolo di inedificabilità assoluta	Validità delle previsioni di piano sia per ampliamenti che per demolizione e ricostruzione	No	Inizio lavori entro novembre 2014
Lazio	Zto A ed E Aree di inedificabilità assoluta Aree di naturali protette fasce di rispetto di territori costieri Aree ad elevato rischio idrogeologico Aree con destinazioni urbanistiche relative ad aspetti strategici (mobilità, infrastrutture, servizi)	Ampliamento - Non ammesso con vincolo di destinazione per 5 anni nel caso di residenza e 10 anni per non residenziale; Sostituzioni - valgono previsioni del Prg	La promozione di programmi integrati per ripristino ambientale o per il riordino urbano e delle periferie consente il riconoscimento rispettivamente di volumetrie aggiuntive pari al 50 - 60% e 40%	Istanze entro dicembre 2011
Liguria	Aree di inedificabilità assoluta Aree demaniali marittime in concessione Parchi naturali Nei comuni costieri: strutture urbane qualificate, ambiti di conservazione, aree non insediate	Validità delle previsioni di piano per la sostituzione	Riqualificazione urbanistica ed ambientale di edifici non residenziali con cambio d'uso e procedura di Conferenza dei Servizi	Dia entro novembre 2011
Lombardia	Centri storici e nuclei urbani di antica formazione Aree agricole (con l'esclusione del recupero)	Validità delle previsioni di piano sia per ampliamenti che sostituzione	Riqualificazione di quartieri di Erp	Dia entro aprile 2011 Per gli interventi Erp fino a ottobre 2011
Marche	Zone A Aree di tutela integrale Aree inedificabili Aree demaniali e vincolate ad uso pubblico	Ampliamenti: ammesso solo se conforme ai piani urbanistici Demolizione ricostruzione: ammesso, se conforme ai piani urbanistici, per edifici ubicati in Zto B o C se non più utilizzati per finalità produttive al 1° gennaio 2007 o se rientra all'interno di un Pru ex Lr 16/2005	No	Istanze entro maggio 2011
Molise	Centri storici Aree inedificabili	Ammesso solo se rispetta gli standard urbanistici	Interventi straordinari per la realizzazione di edilizia sociale e ricettivo complementare	Dia entro febbraio 2012
Piemonte	Edifici in assenza o difformità del titolo abilitativo Edifici nei centri storici o nelle aree esterne d'interesse storico e paesaggistico Monumenti isolati, singoli edifici, civili o di architettura rurale, di valore storico - artistico o documentario Edifici nei parchi nazionali e nelle zone protette Aree individuate dai piani regolatori in classe di pericolosità IIIa Rustici ex LR 9/2003 Edifici sui quali è applicata LR 21/1998 sul recupero dei sottotetti	Non ammesso salvo indicazioni contenute negli strumenti urbanistici	Programmi di rigenerazione urbana, sociale e architettonica pubblici-privati	Dia o permesso di costruire entro dicembre 2011

Quadro III. Rapporto con la pianificazione & scadenza

Puglia	Zto A Nelle aree con obbligo di strumento urbanistico esecutivo per la ristrutturazione edilizia Aree con vincolo paesaggistico Siti di Rete Natura 2000 Aree di naturali protette (oasi, zone umide) Aree ad elevato rischio idrogeologico	Non ammesso sia per ampliamenti che per sostituzione	Integrazione alla Lr 21/2008 (Norme per la rigenerazione urbana)	Domande entro agosto 2011
Sardegna	Zto A Aree di pericolosità da frana Aree di inedificabilità assoluta Aree del demanio pubblico	Ammesso solo se conforme ai piani urbanistici sia per ampliamenti che per sostituzione	Programmi, piani e progetti di valenza strategica per lo sviluppo del territorio	Dia entro maggio 2011 Fine lavori entro ottobre 2012
Sicilia	Zone di tutela naturalistica, ecc.. Parchi regionali e riserve naturali Fasce di rispetto della costa Aree a rischio di incidente rilevante	Mantenimento della destinazione tranne per i cambi di destinazione d'uso autorizzati dai comuni	Misure compensative per favorire la realizzazione di aree a verde pubblico e parcheggi	Istanza entro 24 mesi da specifica delibera di Consiglio comunale
Toscana	Zto A o ambiti assimilati; Aree di inedificabilità assoluta e parchi e riserve; Ambiti soggetti a piani attuativi; Ambiti non dotati di approvvigionamento idropotabile e di smaltimento di acque reflue, Ambiti di pericolosità idraulica e geomorfologica	Non ammesso sia per ampliamenti che per demolizione e ricostruzione	No	Dia entro dicembre 2010
Umbria	Centri storici (zto A) e aree soggette a vincolo di inedificabilità assoluta Zone agricole se i fabbricati sono realizzati dopo il 13 novembre 1997 Zone boscate Zone a rischio di frana e idraulico Ambiti sottoposti a consolidamento Ambiti di riserva integrale, ecc..	Validità delle previsioni di piano per demolizione e ricostruzione	No	Istanza entro dicembre 2010
Valle d'Aosta	Aree gravate da vincolo di inedificabilità Aree comprese in Parchi o aree naturali protette Nelle zone E sono consentiti interventi solo su edifici residenziali	Ammesso solo se conforme ai piani urbanistici sia per ampliamenti che per demolizione e ricostruzione	No	La legge non ha termini. È prevista una verifica nell'agosto 2012 circa l'entità degli interventi per un'eventuale revisione delle norme
Veneto	Centri storici Ambiti tutelati da strumenti urbanistici Aree di inedificabilità assoluta Aree di pericolosità idraulica	Ampliamento - Non ammesso ad eccezione del corpo edilizio contiguo già esistente purchè compatibile con le norme esistenti Demolizione e ricostruzione - non ammesso	No	Dia entro luglio 2011

Veneto. Tra aspettative e applicazioni

Marisa Fantin*

Gli obiettivi e le aspettative dichiarate dalla Regione Veneto¹

Giancarlo Galan, Governatore
Il piano casa è una sperimentazione, una materia nuova. All'estero non avremmo avuto reazioni negative, qui da noi sono comprensibili perché l'Italia è un Paese che ha alle spalle una storia di speculazione e abusivismo. Le critiche confermano che nel Paese è cresciuta una coscienza collettiva che impedisce scempi. Sono aumentati i controlli, è aumentata la cultura del rispetto per i beni culturali. Del resto in passato il Veneto è diventato brutto pur avendo tutti i timbri in regola. Ma erano altri tempi. Ora questo piano può dar luogo finalmente a una architettura di qualità. Io stesso al principio avevo dei dubbi, oggi procedo con entusiasmo e con doverosa prudenza.

I centri storici non corrono alcun pericolo. Nessuno vuole toccare Brera o piazza Navona. A Prato della Valle non costruisco un capannone. Stiamo discutendo di come occuparci delle orride periferie, non dei centri storici. Io credo che questa sia una grande occasione e spero che l'architettura italiana voglia partecipare e non si metta soltanto sulla difensiva. Per cogliere un'opportunità tanto importante avanzo una proposta per il governo e per il ministro Bondi: perché non rafforzare le sovrintendenze aumentando il personale e i controlli? E perché non creare una task force a livello nazionale, fatta di architetti e paesaggisti, che possa supportare le direzioni regionali? In questo modo faremmo tutti un passo avanti.

Renzo Marangon, Assessore all'Urbanistica e Politiche del Territorio
La Regione ha fatto la sua parte promuovendo un provvedimento importante, anche perché consente ai cittadini, con la semplificazione delle procedure burocratiche, di intervenire

da subito sulle prime case. Speriamo che anche gli istituti di credito mettano a disposizione delle famiglie un provvista finanziaria e agevolazioni normative e procedurali tali da consentire a tutti quelli che vogliono intervenire sulla propria abitazione, di poterlo fare.

Sono tantissime le famiglie che, riguardo alle nuove norme sull'edilizia, hanno chiesto informazioni ai Comuni, il che conferma le attese riguardanti l'avvio di interventi di ristrutturazione di immobili.

Per il cittadino, però, può essere difficile comprendere a fondo la tipologia di interventi ammissibili nell'ambito del "piano casa" unitamente ai requisiti tecnici ed ai premi di cubatura; e visto che la Legge rimarrà in vigore per soli due anni, la Regione Veneto pensa di attivare un call center in grado di dare tutte le informazioni necessarie ai proprietari di immobili.

I Comuni devono fare presto nell'adozione del "piano casa" della Regione Veneto in modo tale da permettere ai cittadini di realizzare quello che in passato era un sogno, ovvero poter aumentare la volumetria della propria abitazione facendo da un lato aumentare il valore dell'immobile e dall'altro garantire superfici abitative più ampie in linea magari con l'aumento del numero dei componenti del nucleo familiare.

Applicazioni sul territorio

La legge regionale è stata approvata in Veneto in un momento particolare in cui circa l'80% dei comuni stava predisponendo il proprio Piano di Assetto del Territorio.

Il *piano casa* dichiara già nella sua premessa il proprio obiettivo: consentire il rilancio dell'attività edilizia attraverso l'ampliamento degli edifici esistenti e il contestuale miglioramento della qualità architettonica ed edilizia. Non si tratta quindi di un provvedimento di carattere urbanistico, ma, come spesso accade, la pianificazione deve in qualche modo acquisirlo e tradurre sul territorio regole che sono costruite su parametri diversi da quelli urbanistici,

a volte complementari e altre volte in contraddizione.

Da una parte, quindi, si stava lavorando sulla lettura strutturale del territorio, sul sistema ambientale e sullo sviluppo sostenibile, dall'altra era chiesto ai Comuni di scegliere se o con quali ulteriori limiti e modalità applicare le nuove disposizioni che, per loro stessa natura, sono deroghe rispetto a quanto già consentito.

Le perplessità erano di natura progettuale e applicativa. Il *piano casa* costringe a porre attenzione alle trasformazioni del già costruito piuttosto che alla previsione di nuove aree edificabili. Parla di rinnovo del patrimonio edilizio esistente come risposta alla domanda puntuale dei cittadini, ma anche di riqualificazione dei comparti edificati (residenziali e produttivi). Un tema che la pianificazione comunale tende a non considerare strutturale e a rinviarlo agli strumenti operativi nei quali si può scendere a un dettaglio maggiore. Se è condivisibile l'accento sul rinnovamento dell'esistente di minore qualità edilizia e architettonica, è difficile concepire la trasformazione edilizia senza che questa sia legata a un progetto delle infrastrutture, dei servizi e degli spazi non costruiti. Questo in maniera particolare per quanto riguarda le zone produttive, soprattutto quelle meno recenti caratterizzate da un'alta densità edilizia e dall'assenza di infrastrutture che non siano quelle stradali; e vale per le periferie dove la riqualificazione passa attraverso una progettazione degli spazi pubblici, dei percorsi, dei collegamenti ai servizi, oltre che per una migliore qualità architettonica. Inoltre il Veneto viene da un'esperienza di edilizia diffusa che si è tradotta nell'invasione della residenza nel territorio agricolo di pianura e collinare, mentre in montagna e nei luoghi turistici nella diffusione delle seconde case. Così come è scritta la legge queste sembrano le fattispecie per cui è più facilmente applicabile perché ci sono meno vincoli dettati dalle distanze e spesso di tratta di unici proprietari. A fronte di questi rischi e in un momento in cui l'attenzione

all'ambiente e allo sviluppo sostenibile è centrale nel processo di pianificazione, i comuni recependo il *piano casa* sono stati, nella maggior parte dei casi, più restrittivi rispetto ai contenuti della legge regionale. Da un lato sono stati incrementati gli ambiti esclusi dall'applicazione della deroga: non solo i centri storici, ma anche i contesti agricoli più integri e gli ambiti di interesse architettonico e paesaggistico. Dall'altro si sono evitate deroghe ai regolamenti edilizi che potessero creare disparità di diritto tra i cittadini, come, ad esempio, quelle relative alle distanze dai confini. I quadri conoscitivi e le indagini ambientali in fase di redazione all'interno dei piani sono stati un valido supporto per appoggiare le scelte su una valutazione dello stato dei luoghi e hanno garantito la coerenza tra l'applicazione delle deroghe urbanistiche e le scelte di pianificazione che si stanno approvando.

Il principio è stato quello di tradurre un provvedimento, per sua stessa natura generico, in un quadro più ampio nel quale, oltre ai benefici individuali, siano garantiti il rispetto dei parametri di qualità urbana che tutelano il territorio, i cittadini, le attività economiche. E' presto per valutare gli effetti sul territorio, ma una delle parole più ricorrenti negli articoli di giornale che riguardano il piano casa è *flop*. Non sono ottimisti nemmeno gli architetti che stanno verificando le richieste provenienti dai cittadini e dalle imprese. Qualche terrazza potrà essere chiusa e qualche edificio unifamiliare potrà avere piccoli ampliamenti, ma le domande sono ancora molto poche. Probabilmente non basta derogare alle regole urbanistiche e edilizie per stimolare le iniziative e altrettanto probabilmente non è colpa delle regole se le imprese edilizie lavorano poco. Naturalmente le condizioni economiche non sono le più adatte all'investimento edilizio, ma va anche tenuto conto che molti piani vigenti consentivano già di intervenire sugli edifici per i piccoli ampliamenti e che i comparti di ristrutturazione edilizia hanno sempre avuto un percorso

agevolato, anche in variante allo strumento urbanistico. A questo vanno aggiunti i sempre più numerosi regolamenti sull'applicazione della sostenibilità edilizia che i Comuni stanno approvando e che spesso prevedono premi volumetrici o riduzioni di oneri per gli interventi di riqualificazione edilizia. Dunque, l'effetto del piano casa, al momento, è stato registrato più nel dibattito che nella applicazione diretta.

**Presidente Inu Veneto.*

Note

1. I testi delle dichiarazioni sono liberamente tratti da interviste pubblicate sui quotidiani locali e dagli interventi nei convegni di presentazione del provvedimento regionale.

Lombardia. La riqualificazione dell'Erp

*Luca Imberti**

Nel presentarlo alla stampa il governatore Formigoni sottolineava che "Il provvedimento favorisce una ripresa dell'edilizia di qualità in Lombardia, migliorando il patrimonio residenziale esistente dal punto di vista estetico, funzionale e sotto il profilo energetico e ambientale. Ci attendiamo anche effetti sull'economia e sull'occupazione. Vogliamo insomma accrescere il bello, l'ecocompatibile, il risparmio energetico, il lavoro". L'assessore Davide Boni dichiarava da parte sua che "si tratta di una legge eccezionale, riferita a un momento particolare e difficile dell'economia", mettendo in rilievo che essa "consente di intervenire solo sugli edifici esistenti, non di utilizzare nuove aree". Teneva a specificare che "si possono solo sostituire edifici non coerenti con le caratteristiche storiche, architettoniche, paesaggistiche e ambientali, previo parere vincolante delle Commissioni regionali per il paesaggio", che non si potrà intervenire sulle aree naturali e solo limitatamente nei parchi "dove si

applica riduzione di un terzo dell'incremento massimo consentito degli edifici esistenti". Sottolineava che "le norme antisismiche sono previste" e che nelle zone soggette a tale rischio "non basta la semplice D.I.A. ma occorre acquisire il permesso di costruire". E infine che "per i Comuni è prevista la possibilità di individuare zone del proprio territorio in cui non applicare la nuova legge".

La Regione forniva una stima dell'impatto economico della legge, valutato globalmente tra i 5.820 e i 6.550 mil. di euro di investimenti potenziali, dei quali poco meno della metà (2.500 mil.) conseguenti all'ampliamento di edifici mono-bifamiliari, altrettanti dalla demolizione ricostruzione (edifici residenziali: 1.700 mil. e produttivi: 700/1.430 mil.), il resto per il riutilizzo del patrimonio edilizio esistente (487/527 mil) e riqualificazione residenziale pubblica (420 mil.)

Il risparmio energetico annuo era stimato in 611.510 Mwh e 44,4 milioni di Euro. In questo caso la parte del leone spettava alla ricostruzione di edifici produttivi (404.460 Mwh) e ampliamenti su edifici mono-bifamiliari: (150.400 Mwh) e per 56.650 Mwh dalla ricostruzione di edifici residenziali. All'apprezzamento dalle associazioni dell'artigianato per le ricadute sull'intera filiera casa, che in Lombardia conta oltre 115 mila aziende artigiane e 250 mila addetti, facevano da contraltare gli emendamenti proposti dagli ambientalisti miranti a limitare gli interventi di ampliamento agli edifici residenziali escludendo quelli industriali, nei centri storici e nei parchi. Anche la sezione INU della Lombardia inviava una proposta migliorativa del testo, non accolta, rilevando tra l'altro che, *in materia di semplificazione amministrativa, di ampliamenti degli edifici in deroga agli indici di piano etc. e di incrementi dei volumi edificatori previsti dai piani regolatori, la Regione Lombardia ha già concesso*

molto con varie disposizioni legislative, e che varie

Amministrazioni Comunali con i loro strumenti urbanistici hanno già di fatto anticipato la previsione della possibilità per gli interessati di ottenere alcuni degli aumenti volumetrici previsti dal progetto di legge. Per evitare le implicazioni negative che altrimenti si potrebbero determinare per quanto riguarda le dotazioni di servizi pubblici e la qualità del paesaggio costruito

chiedendo di evitare la sovrapposizione di aumenti a quelli già previsti da varie disposizioni legislative regionali e dai piani comunali, di escludere dal campo di applicazione della legge gli edifici non residenziali, i centri storici e i nuclei di interesse storico ambientale, tutti gli immobili e gli ambiti vincolati dal Codice Urbani.

A distanza di quasi un anno dalla entrata in vigore della legge gli effetti attesi del provvedimento sembrano in parte sovrastimati e in parte diversi dalle previsioni.

Quanto Inu Lombardia osservava, che in Lombardia tra sottotetti e una tantum molto era già stato concesso è forse la principale ragione di questo ridimensionamento, pur essendo prematuro trarre un bilancio definitivo, stante il fatto che è ancora possibile presentare i progetti e che l'inerzia a decidere è in questi casi motivata da valutazioni che richiedono tempo. La convenienza ad applicare la legge è assai variabile, poiché la Lombardia è caratterizzata da un territorio diversificato, che va dai contesti alpini a quelli urbani e della città diffusa, con altrettanti valori immobiliari.

Nelle zone di maggior pregio ben pochi sono gli edifici degradati sui quali intervenire con demolizione e spesso se lo sono è perché non vi è mercato. Inoltre non pochi comuni hanno esercitato la propria facoltà e ristretto il campo del provvedimento per esigenze di tutela.

Nelle aree densamente edificate sono viceversa poche le tipologie monofamiliari su cui intervenire. Nella città diffusa i valori in molti casi non sono così alti da giustificare

interventi radicali e fattori specifici, le stesse esigenze di privacy, riducono la propensione ad intervenire se non per effettive necessità. Per gli edifici industriali, se attivi, le esigenze di continuità possono prevalere su considerazioni immobiliari, non essendo tra l'altro previsto cambio d'uso.

Con questo non si vuole affermare che il provvedimento sia rimasto disatteso, semmai che le opportunità sono state accolte in modo articolato, anche con risvolti positivi.

Il caso di maggior interesse riguarda la riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica a cui è riconosciuta facoltà di ampliamento sino al 40%. Pur scontrandosi con la scarsità di fondi disponibili e le difficoltà di implementare progetti capaci di far confluire risorse private, Aler ha avviato trattative con molti comuni per avviare progetti di sostituzione o ampliamento. E' presto per quantificare un bilancio finale, e forse sarà necessaria una proroga temporale, ma questa peculiarità della legge lombarda, se coronata da successo, potrebbe rivelarsi una sorpresa con impatti non trascurabili sul processo di riqualificazione di un patrimonio consistente che versa in condizioni di manutenzione e di prestazione energetica tra i più bassi.

**Architetto Inu Lombardia.*

Liguria. Percorribilità legale e tecnica

*Francesco Gastaldi**

L'iter approvativo della norma relativa al "Piano Casa", in Liguria è stato lungo e sofferto. Come spesso accade in ambito urbanistico l'oggetto del contendere non è stato il merito della Legge, ma differenti concezioni ideologiche che in realtà poco avevano da vedere con l'impianto normativo.

Durante la discussione nell'aula del Consiglio Regionale, un gruppo trasversale che comprendeva la minoranza (Pdl) e diversi esponenti

del maggior partito di maggioranza (Pd) premeva per un ampio accoglimento delle indicazioni del Governo; in contrasto con il resto della maggioranza di Centrosinistra che era più propensa ad un'applicazione restrittiva del provvedimento. Il confronto non è stato tanto sui parametri tecnici quanto soprattutto sui campi di esclusione dell'applicabilità della norma. In particolare il dibattito è ruotato intorno alla possibilità di ampliare anche le attività commerciali, con la giustificazione di dare un impulso alle imprese in questo periodo di crisi. Dopo un vasto dibattito, che si è svolto anche su alcuni organi di stampa, la legge è stata approvata limitando le iniziali previsioni sui parametri di ampliamento ed applicandole soltanto alla destinazione d'uso residenziale. La "battaglia politica" non è però terminata con la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione, anche a causa di una formulazione piuttosto carente in termini di parametri e di chiarezza, il dibattito si è immediatamente sviluppato intorno alle questioni interpretative; si è acceso uno scontro sull'articolo che esclude dalle possibilità di ampliamento gli edifici che in passato sono stati oggetti di condono edilizio. Una circolare della Direzione del Dipartimento di Pianificazione Territoriale della Regione interpretava questo passaggio della Legge in modo permissivo intendendo come da escludere dal computo del volume esistente sul quale applicare le percentuali di ampliamento il volume condonato, ma considerando come ampliabile tutto il volume da sempre regolare. Tale circolare è stata però rettificata dal Presidente del Consiglio Regionale che avocava a tale istituzione l'autentica interpretazione della Legge, affermando che l'articolo incriminato doveva essere preso alla lettera, intendendosi non ampliabili tutti quegli immobili che abbiano anche un solo metro cubo condonato. All'oggi sono facilmente prevedibili ricorsi amministrativi contro una Legge che discrimina i volumi condonati che, come tali, sono

all'oggi a tutti gli effetti regolari. Concettualmente la Legge regionale ligure è coerente con l'indirizzo di limitare al massimo il consumo di territorio causato dalle nuove costruzioni e incentiva l'intervento sull'esistente.

In questo scenario il Piano Casa aumenta leggermente i parametri di ampliabilità, specie per gli edifici più piccoli, ma ha soprattutto l'effetto di dare una nuova possibilità di ampliamento a chi aveva già utilizzato le opportunità date dagli strumenti urbanistici.

Da un punto di vista pianificatorio di più ampio respiro è ovvio pensare che questa norma potrebbe avere effetti molto pesanti permettendo in teoria un forte aumento del patrimonio immobiliare esistente. Tale evenienza appare però fortemente ridimensionata se si analizza realisticamente la configurazione del territorio e del sistema dell'edificato in Liguria per cui i vincoli di distanza e gli altri vincoli privatistici fortemente limitano le possibilità di ampliamento; a ciò si deve poi aggiungere che in vaste aree dell'entroterra la richiesta di nuovi volumi è molto scarsa, mentre nelle zone costiere dove la pressione speculativa è molto forte numerosi vincoli restringono sensibilmente le aree di territorio ove sia applicabile la Legge.

Una valutazione degli esiti della Legge è ancora molto prematura: essa è sostanzialmente entrata in vigore i primi giorni di gennaio, epoca di scadenza del periodo di 45 giorni in cui i Comuni avevano facoltà di individuare parti del loro territorio in cui non si possa applicare la norma. A tal riguardo si rileva che tra i maggiori Comuni liguri Imperia, Sanremo, Albenga, Savona e Chiavari non hanno deliberato alcuna limitazione, mentre l'hanno fatto Finale Ligure, Rapallo, Sestri Levante e La Spezia. Difficile trovare un criterio condiviso tra i Comuni che hanno limitato l'applicabilità del Piano Casa in quanto si tratta per lo più di scelte legate a specificità locali. Fortemente differente tra un Comune e l'altro il numero delle pratiche

presentate in questi primi giorni di applicazione.

Passando ad un'analisi più tecnica della norma non si può che riscontrare la presenza di diverse carenze che già hanno portato e porteranno in futuro ad accese dispute interpretative per quanto riguarda gli aspetti più eclatanti e, purtroppo, come l'esperienza insegna, porteranno a diverse interpretazioni tra un Comune e l'altro per gli aspetti più marginali ma in molti casi non secondari in termini di effettive possibilità edificatorie. Prima di tutte si rileva la già evidenziata questione degli immobili oggetto di condono: sebbene sia chiaro che lo spirito del Legislatore è quello di non premiare ulteriormente i "furbetti", appare di difficile difesa in sede legale amministrativa e costituzionale una norma che discrimina tra volumi regolari e regolarizzati, differenza lessicale che in sede legale non ha alcun valore.

Una questione che può apparire marginale, ma che è rilevante in termini di quantità (e, pertanto, in termini di impatto sul paesaggio e in termini di valori immobiliari in gioco) è la definizione di volume come "l'ingombro geometrico della costruzione in soprassuolo": in un territorio collinare terrazzato come quello ligure dove nella maggioranza dei casi gli edifici si sviluppano su più livelli in parte incassati nei terrazzamenti appare evidente il dubbio interpretativo sul metodo di calcolo del volume.

Nelle intenzioni più coraggioso delle norme "ordinarie" è il Piano Casa in materia di miglioramento della qualità edilizia: un bonus del 10% di ulteriore ampliamento volumetrico è dato a chi con l'occasione dell'ampliamento rende *l'intero edificio* rispondente alle più recenti e restrittive norme antisismiche congiuntamente e rispondente alle norme di efficienza energetica cogenti per le nuove costruzioni. Ulteriori bonus del 5% sono inoltre accordati a chi utilizzi materiali tipici locali (in particolare l'ardesia ligure) per gli edifici rurali di valore testimoniale.

Interessante dal punto di vista del

rapporto tra parametro normativo ed esito tipologico-formale è lo scaglionamento delle percentuali di ampliamento: per gli edifici più piccoli (fino a 200 mc) l'ampliabilità parametrizzata in base ad una percentuale, ma è di 60 mc a prescindere dalla dimensione dell'esistente. Se ciò può creare qualche dubbio dal punto di vista perequativo, è da cogliere l'intenzione del Legislatore, seppure nella semplicità della norma, di agevolare una crescita tipologicamente corretta dell'edificio, dando la possibilità di aggiungere una stanza e non un volume di dimensioni incongrue che alteri la leggibilità tipologica della costruzione.

In conclusione, da un punto di vista della disciplina urbanistica è inevitabile riscontrare che se da un lato l'approfondimento nello studio del sistema normativo dei piani urbanistici si fa sempre più sofisticato, leggi "straordinarie" come questa si fondano su deroghe e articolazioni normative piuttosto rozze e in molti casi, fortemente, destabilizzanti del sistema urbanistico locale.

**Ricercatore in urbanistica, Università Iuav, Venezia.*

Piemonte. Snellimento delle procedure

*Silvia Saccomani**

La legge 20/09 del Piemonte, in attuazione del cosiddetto Piano Casa, si presta a diverse letture. Centrale è, però, l'interpretazione che la legge stessa dà del provvedimento nazionale, interpretazione che esprime gli obiettivi dell'amministrazione regionale. L'iter della legge è stato avviato (maggio 2009) con un comunicato stampa in cui la presidente della Regione, sottolineando con un certo orgoglio l'anticipo con cui il Piemonte recepisce il "piano" governativo, poneva in risalto di fatto un unico obiettivo: il risparmio energetico. Gli ampliamenti in deroga si giustificano

Applicazione della Lr 20/09 - La situazione attuale

province	Torino	Alessandria	Asti	Cuneo	Biella	Vercelli	Novara	Verbano Cusio Ossola	totale
N. risposte dei Comuni	106	74	32	51	18	19	24	24	348
N. Comuni che hanno introdotto restrizioni	17	8	5	7	5	-	4	3	49
N. progetti presentati	24	6	6	19	3	-	2	-	60
N. progetti assentiti	5	6	2	9	2	-	-	-	24

a condizione che si realizzi un risparmio energetico, quantificato in una riduzione di almeno il 40% del fabbisogno di energia dell'unità edilizia (art. 3); il risparmio energetico giustifica anche interventi di demolizione totale o parziale e ricostruzioni con ampliamento, purché gli edifici risultanti raggiungano una qualità energetica ed ambientale definita (art. 4). Questo sembra essere l'obiettivo centrale - forse più della presidenza della Regione che dello stesso Assessore competente -, obiettivo che giustifica anche altre indicazioni alquanto discutibili della legge. Il riferimento è in particolare al Capo III "Interventi per il recupero e la riqualificazione del patrimonio esistente", che introduce, sotto la voce "interventi di riqualificazione edilizia" (art. 14), strumenti ("i comuni individuano ambiti di territorio su cui promuovere programmi di rigenerazione urbana, sociale e architettonica...") cui demandare operazioni di riqualificazione del tessuto urbano con demolizioni, ricostruzioni, cambi di destinazione d'uso, cubature premiali, uso di strumenti perequativi al di fuori di un'organica innovazione legislativa. Anche in questo caso le operazioni si giustificano sulla base dell'obiettivo del risparmio energetico. Va ricordato che, mentre la legge 20 veniva approvata, era in discussione in Consiglio regionale la nuova legge per il governo del territorio (DL 488/07), che sarebbe stata la sede più adeguata per l'inserimento di questo tipo di azioni, a cui avrebbe potuto fornire un contesto normativo solido¹. Una seconda lettura riguarda l'autonomia concessa ai Comuni in materia di individuazione delle parti

di territorio escluse dall'applicazione della legge: autonomia, da un lato, ma anche, dall'altro lato, lo scaricare la responsabilità di queste scelte, da cui possono derivare non marginali effetti sul territorio, sugli enti sui quali maggiore è la pressione da parte dei privati. E' questo un aspetto su cui valutare l'atteggiamento dei Comuni nell'applicazione della legge, anche se è troppo presto per farlo: la legge è entrata in vigore solo il 31/7/09 e concedeva ai Comuni 60 giorni per decidere se e quali parti del territorio comunale escludere dalla sua applicazione.

Qualche elemento emerge dall'indagine sviluppata dalla Regione che, a novembre 2009, ha inviato un questionario a 1.206 comuni per valutare lo stato di applicazione della legge. Anche se i comuni che finora hanno risposto sono ancora pochi (circa il 29%) (v. tab.), un dato emerge con una certa evidenza: i Comuni hanno in genere evitato di incrementare le limitazioni territoriali previste dalla legge², essendo non molti quelli che si sono avvalsi della possibilità di escludere altre parti del proprio territorio (mediamente poco meno del 5% con punte del 28%, provincia di Biella, e casi in cui nessun comune ha introdotto ulteriori restrizioni, provincia di Vercelli). Anche le restrizioni non sembrano particolarmente significative; un esempio: a Torino vengono escluse le parti del territorio destinate a servizi, a viabilità, quelle interessate da fasce di rispetto e quelle classificate come Zone boscate. Di fatto, quindi, vengono escluse solo quelle parti la cui esclusione appare ovvia in base alle norme di piano. Scarse restrizioni, quindi, ma anche un numero di

progetti presentati in base alla legge piuttosto contenuto, rispetto alla situazione di altre regioni. E' possibile che i maggiori costi di costruzione connessi al risparmio energetico abbiano frenato il ricorso alle opportunità offerte dalla legge, soprattutto in un periodo di crisi economica particolarmente pesante in Piemonte.

** Docente di urbanistica, Politecnico e Università di Torino.*

Note

1. Un esempio: l'art. 14 fa cenno a procedure perequative, non previste nella Lr 56/77 in vigore e non normate in sede regionale.
2. Le parti escluse sono (art. 5): edifici in assenza o difformità di titoli abilitativi, edifici nei centri storici o nelle aree d'interesse storico e paesaggistico, monumenti isolati, singoli edifici civili o rurali di valore storico?artistico o ambientale o documentario, edifici nei parchi nazionali o in aree protette, aree individuate dai piani regolatori in classe di pericolosità IIIa, zone sismiche, rustici, edifici sui quali è applicata la Lr 21/1998 sul recupero dei sottotetti. Inoltre negli edifici ricadenti all'interno di aree dichiarate di notevole interesse pubblico in base al Codice dei beni culturali e del paesaggio, gli interventi di ampliamento (art. 3) sono ammessi previa autorizzazione paesaggistica.

Puglia. Provvedimenti a sostegno della residenza

Carmelo Torre*

Il punto di vista dell'Assessorato Regionale Pugliese all'Urbanistica, Assetto del Territorio ed Edilizia Residenziale Pubblica, è stato più volte esplicitato in conferenze, interviste, dibattiti. In una delle ultime occasioni, vale a dire il dibattito organizzato dalla Regione Puglia per Urbanpromo 2009 tra alcuni assessori regionali, l'Assessore Angela Barbanente ha ribadito che il vero Piano casa è quello derivante dalla finanziaria del 2008 di Tremonti, e non quello nato dall'accordo Stato-Regioni del maggio 2009.

L'assessorato rivendica inoltre il fatto di aver anticipato con proprie leggi le politiche di supporto all'accesso alla casa. In quest'ottica, la legge regionale 14/2009, in attuazione dell'accordo stato regioni è ancorata al quadro normativo regionale di riferimento, e in particolare alla sostenibilità edilizia, in termini di accessibilità sociale, di risparmio energetico e di architettura bioclimatica. Infatti in Puglia è possibile attuare interventi in ampliamento e demolizioni con successiva ricostruzione solo a patto che le realizzazioni rispettino le norme stabilite dalla legge regionale 12/2008 sull'edilizia sostenibile.

Il piano casa regionale quindi viene inteso come strumento attuativo di norme regionali che traducono gli obiettivi politici dell'assessorato. Quindi pur essendosi rivelato numerose volte critico nei confronti del Piano Berlusconi, la Regione Puglia, attraverso il suo assessorato all'edilizia residenziale pubblica non perde l'occasione di usare anche l'accordo stato-regioni come strumento per aggiungere un ulteriore tassello alle politiche abitative avviate nel quinquennio della "Primavera pugliese". Incentivo alle imprese (probabilmente quelle piccole e medie) per le nuove volumetrie sì, ma solo in chiave di sostenibilità edilizia.

Interpretazioni

La legge 14/2009 pugliese potrebbe apparire come la normativa regionale più restrittiva tra quelle presenti nel quadro nazionale. In realtà essa va considerata come parte organica di un insieme di leggi e di iniziative sviluppate negli ultimi 4 anni in Puglia. Uno degli obiettivi principali delle politiche per la casa e l'edilizia è stato quello di una riconfigurazione complessiva di esse rispetto al passato attraverso la produzione di leggi regionali che ridefiniscono l'assetto della rigenerazione urbana, della qualità e della sostenibilità del patrimonio edilizio:

- la legge 33/07 sul riuso per scopi abitativi di sottotetti e seminterrati;
- la legge 12/08 sull'housing sociale;
- la legge 13/08 sull'edilizia sostenibile, riferimento per gli interventi da operare nel "piano casa";
- la legge 21/08 sui programmi integrati di rigenerazione urbana.

A questa produzione normativa si aggiungono iniziative puntuali:

- il supporto finanziario per la "ripartenza" degli IACP, commissariati immediatamente dopo l'insediamento della giunta Vendola, e quindi attuato con la possibilità di realizzare un profondo riordino degli apparati organizzativi degli istituti stessi;
- la realizzazione dell'Osservatorio Regionale della condizione abitativa
- infine una serie di bandi per il finanziamento di azioni orientate alla nascita di un politica per l'housing sociale.

Una antesignana del "Piano Casa Berlusconi" può essere considerata la Lr 33/2007, contenente le norme per il recupero dei sottotetti e il riutilizzo di porticati e locali seminterrati, che di fatto rappresenta un tentativo di ampliamento dell'offerta abitativa, operando attraverso regolamenti predisposti dai comuni, per recuperare nuovi spazi abitabili.

L'esperienza che invece ha visto maggiormente convergere i tre obiettivi in maniera più evidente è quella dei Pirp, i "Programmi Integrati di Riquilificazione delle Periferie", nell'ambito dei quali hanno operato insieme alle amministrazioni, da protagonisti, gli IACP e i partner privati.

Tali strumenti sono stati finanziati attraverso politiche regionali (la legge 20/05). I Pirp devono inoltre una parte della loro rilevanza al fatto di costituire l'esperienza pioniera che ha condotto alla messa a punto della Legge regionale sui Programmi integrati di rigenerazione urbana, la n. 21 del 2008 già citata.

Ultimo passo è il finanziamento previsto per il 2010 in dieci milioni di euro di interventi di ristrutturazione e recupero di alloggi da destinare all'affitto a canone sostenibile (nella logica dell' "affordability") per almeno otto anni derivanti dai finanziamenti della Legge 14/09. Ai finanziamenti si accede tramite partecipazione al bando pubblicato il 31 dicembre del 2009. Il Piano casa regionale del 2009, in attuazione della "legge Berlusconi", in questo contesto, si colloca quindi in una quarta fase, preceduto oltre che dall'esperienza dei Pirp) anche dal Bando Regionale per la realizzazione di "Alloggi a canone sostenibile", e dalla Lr sull'edilizia sociale, la n. 12/2008, che prevede l'uso di bonus volumetrici e l'attuazione di pratiche perequative per incentivare la produzione da parte dei privati di patrimonio abitativo in affitto a canone sostenibile, e per incrementare il patrimonio residenziale pubblico.

In sostanza si è tentato di minimizzare i rischi di cattiva produzione edilizia, o di "mascheramento" di abusi non rilevati spacciabili per ampliamenti, in una occasione aggiunta alle altre, in un tentativo di costruzione di un quadro organico di sistemi di bonus, di possibilità di riuso abitativo, già presenti in altre norme.

Per quanto riguarda i dati, numerosi comuni hanno approvato o stanno approvando i regolamenti comunali, ma i numeri relativi alle variazioni catastali corrispondenti ad ampliamenti o ricostruzioni potranno essere considerati definitivi solo dopo il 28 febbraio 2010. Infatti, la Legge Regionale "Finanziaria" n. 34 del 2009 ha posticipato il termine per la presentazione della documentazione delle variazioni catastali derivanti dagli interventi straordinari previsti dal Piano Casa.

*Gruppo di Studio Edilizia Sociale Inu.

Lazio. Il Piano Casa

Lucio Contardi*

Intervista Giovanni Carapella**

1. Nel coniugare il piano casa, la Regione Lazio con la Lr 21/09 ha inserito obiettivi specifici quali la sicurezza sismica, il monitoraggio dell'edilizia esistente, l'offerta di edilizia in affitto, la riqualificazione ambientale e quella delle periferie. Pensa che gli interventi del Piano Casa potranno conseguire risultati significativi in questi ambiti, ovvero costituiscono una sperimentazione per altre azioni di governo del territorio?

Il Piano casa nasce sulla base del protocollo di intesa Governo-Regioni del 01/04/2009 con l'obiettivo di rilanciare e incentivare il settore delle costruzioni attraverso l'attivazione di micro-interventi privati sull'edilizia residenziale esistente. La preoccupazione principale della Regione Lazio è stata quella di incanalare tali interventi in un insieme di regole urbanistiche certe, condizionando ampliamenti, demolizioni e ricostruzioni a una serie di obiettivi di interesse generale: il miglioramento delle performances degli edifici dal punto di vista statico e tecnologico, la promozione di tecniche di risparmio energetico e idrico, l'incentivazione di una progettazione di qualità. Il tutto coerentemente ai principi ispiratori della Lr 06/08 su architettura sostenibile e bioedilizia. L'obiettivo è quello di migliorare contestualmente anche l'immagine urbana nei contesti periferici e in quei territori, marini e lacustri in particolare, di alto valore ambientale ,deturpati da abusivismo ed edilizia di bassa qualità.

In questa direzione, il Piano casa regionale offre delle opportunità che andranno monitorate e valutate, in particolare gli articoli 7 e 8 che prevedono l'introduzione, in variante della Lr 22/1997, di programmi integrati rispettivamente per il ripristino ambientale e per il riordino

urbano e delle periferie. Si tratta di possibilità di concrete sperimentazioni che la Legge Regionale offre ai Comuni, sostenute anche da concrete risorse finanziarie che premieranno le amministrazioni virtuose. Infatti, la Regione sostiene, attraverso un bando, i Comuni che vorranno utilizzare le opportunità della Legge e realizzare strumenti urbanistici e programmi di iniziativa pubblica.

2. Il piano casa nasce, nella politica governativa, con intenti di sviluppo economico, in funzione anticiclica; punta ad attivare diffusamente e rapidamente l'investimento delle famiglie su bisogni individuali. Nella legge della regione Lazio sono invece inseriti strumenti complessi per indirizzare la sostituzione verso la riqualificazione dei contesti di pregio ambientale e di quelli periferici. Pensa che i tempi dell'emergenza affermata (24 mesi) siano compatibili con queste azioni necessariamente più "aggregate"?

Il Piano casa nasce in tutto il Paese con obiettivi anti-congiunturali. La durata di 24 mesi, dal 04/12/2009 al 04/12/2011, è riferita agli interventi di ampliamento e demolizione e costruzione del patrimonio esistente. Il piano casa del Lazio, in realtà, è un provvedimento molto complesso che prevede una strumentazione urbanistica innovativa (i programmi integrati di cui sopra agli artt. 7 e 8), la modifica della normativa sull'edilizia residenziale pubblica attraverso la promozione del diritto all'abitare nonché tutta una serie di norme che, a regime, puntano a velocizzare e semplificare la prassi urbanistica di Comuni, Province e Regioni. I 24 mesi sono riferiti agli interventi più prettamente edilizi, previsti dal titolo primo della legge. Secondo uno studio effettuato dal Cresme per conto della CNA del Lazio, la legge stessa esplicherà la propria azione in quattro anni, prevedendo circa 2,8 miliardi di investimenti e interessando una platea di edifici suscettibili di ampliamento pari a 443.000 edifici per il solo comparto residenziale, con una ricaduta

occupazionale diretta di 35.400 unità e 12.300 addetti all'indotto.

3. Una legge emergenziale e derogatrice come il piano casa entra ovviamente in conflitto con l'impostazione tradizionale e "razional comprensiva" della legislazione urbanistica regionale del Lazio. Pensa che questa contraddizione possa accelerare una modernizzazione della legge quadro regionale?

Nella presente legislatura regionale siamo intervenuti con alcune importanti modifiche della legge urbanistica n.38, ad esempio introducendo lo strumento innovativo della conferenza di copianificazione che ha consentito l'approvazione in tempi certi del Prg di Roma. Lo stesso piano casa introduce delle modifiche della normativa urbanistica regionale all'interno del capo IV della legge. Il terreno che si è cercato di praticare è quello di coniugare la logica deregolatrice del piano casa con regole e certezze urbanistiche. Obiettivo della prossima legislatura regionale, sarà quello di una rivisitazione, a un decennio di distanza dalla sua approvazione, dell'intera legislazione urbanistica.

* Vice presidente Inu Lazio.

** Presidente della commissione Lavori Pubblici e Casa della Regione Lazio.

Marche. Il ruolo di mediazione dell'Anci

*Marinella Topi**

La Regione Marche, il 6 ottobre del 2009, ha approvato la legge n. 22, comunemente conosciuta come piano casa.

L'opportunità di ampliare, migliorare e riqualificare gli edifici residenziali e produttivi corrisponde non solo alle esigenze dettate dalla crisi economica ma anche alla particolarità della struttura insediativa e sociale delle Marche, caratterizzata non da concentrazioni metropolitane ma da tante micro realtà diffuse e senza occupare nuovo territorio, gli interventi sono previsti sul patrimonio esistente, crea le condizioni per eliminare le brutture, ridurre la dispersione energetica, il rischio sismico e idrogeologico, che tanti danni hanno provocato in Italia e nelle Marche. Nel corso dell'elaborazione della legge tuttavia, da molte parti, in nome della crisi economica, si è cercato di ottenere un altro risultato, quello di scardinare la normativa urbanistica e i principi relativi al governo del territorio e della pianificazione. Si chiedeva una vera e propria deregolamentazione, un nuovo condono, di dare carattere strutturale al regime derogatorio, non considerando le finalità straordinarie della legge, evidenti nella sua temporalità, 18 mesi per la presentazione delle richieste d'intervento.

La Regione Marche ha promosso un ampio ed approfondito confronto fra tutti i soggetti e gli attori interessati. In questo contesto l'Anci ha assunto un ruolo di rappresentanza, e mediazione ed è riuscita ad introdurre modifiche importanti rispetto alla proposta originaria, garantendo la tutela dei beni paesaggistici e architettonici, la sicurezza sismica e idrogeologica. La principale attività svolta dall'Anci è stata di avanzare proposte che avevano l'obiettivo di evitare lo stravolgimento delle normative urbanistiche ed edilizie, ridurre i possibili ricorsi e contenziosi, semplificare le procedure e renderne più agevole l'applicazione.

La commissione tecnica, composta dai

dirigenti degli uffici urbanistici dei Comuni ha svolto un ruolo estremamente importante sia nel confronto sulla proposta di legge con la Giunta regionale e poi con il Consiglio Regionale, sia nell'azione di coordinamento e di mediazione fra i Comuni con cui sono state verificate la reale applicazione tecnico-amministrativa e l'incidenza sul territorio delle previsioni contenute nella legge. Com'è noto, infatti, gli strumenti urbanistici ed edilizi dei Comuni sono molto diversificati e quindi era necessario mantenere un linguaggio univoco e prevedere regole in grado di essere utilizzate in tutti i Prg ed in tutte le realtà. Il confronto fra i tecnici dei Comuni è stato serio e intenso e attraverso l'utilizzo degli strumenti informatici e della rete realizzata fra gli uffici urbanistici, si è riusciti a fornire informazioni in tempo reale e a ricevere osservazioni e proposte.

L'Anci ha attivato una collaborazione anche con i professionisti per assumere le loro competenze e nella convinzione che il loro coinvolgimento e il loro ruolo di filtro fra gli Enti Locali e i privati, cittadini e imprese, avrebbe reso più semplice l'applicazione della legge e avrebbe consentito di avviare immediatamente la fase di presentazione delle richieste anche in ragione dei tempi ristretti (18 mesi) per l'attuazione della legge.

All'indomani dell'approvazione della legge l'Anci e gli Ordini hanno indetto numerosi incontri nelle Province per illustrarla e chiarirne i passaggi normativi, a quest'attività hanno collaborato anche l'ufficio legislativo, il servizio governo del territorio della Regione e i consiglieri regionali. Dalle assemblee è emersa la necessità di specificare in modo più puntuale alcuni articoli, anche per favorire un'omogeneità di comportamento dei Comuni nella predisposizione delle delibere relative alle definizioni ed eventuali limitazioni applicative del piano casa, per questo l'Anci ha chiesto l'emanazione di norme interpretative che, ovviamente, senza modificare la legge, fugassero i dubbi sopraggiunti. Il tavolo di lavoro istituito con l'ufficio legislativo e il servizio governo del territorio ha portato, ricordando solo

alcuni aspetti, a semplificare ulteriormente la procedura prevista dall'applicazione del Protocollo Itaca, e a precisare che i parametri urbanistici ed edilizi erano quelli contenuti nel testo unico dell'edilizia Dpr 6 giugno 2001 n. 380 e nella normativa statale, regionale e comunale, l'inderogabilità delle distanze fra i fabbricati stabilita dal Dm 1444/68, le modalità per attuare la monetizzazione degli standard e quelle per la redazione dei piani di recupero. Le norme interpretative emanate dalla Giunta Regionale con il parere positivo del CAL e la bozza di deliberazione predisposta dall'Anci, sono state molto utili per consentire ai Consigli Comunali di approvare le delibere relative. Tutti i Comuni hanno provveduto a deliberare nei tempi previsti dando dimostrazione di efficienza e capacità d'intervento. L'unità d'intenti fra Regione e Anci ha dimostrato che quando si realizza una reale sussidiarietà e collaborazione fra gli Enti si ottiene il risultato di produrre regole condivise in tempi rapidi e di fornire una risposta ai bisogni dei cittadini e delle imprese. L'Anci sta continuando ad offrire ai Comuni un supporto tecnico per dirimere eventuali ulteriori dubbi interpretativi e ha organizzato la fase di monitoraggio per verificare gli effetti prodotti dalla legge sul territorio. Va evidenziata l'attenzione posta ai centri storici e al paesaggio, compreso quello rurale che caratterizza fortemente il territorio marchigiano, di particolare rilievo è la norma sui manufatti rurali che nel consentire gli ampliamenti e/o le demolizioni e ricostruzioni li sottopone anche ad piano di recupero per garantire la coerenza con i caratteri architettonici dell'edilizia rurale marchigiana, e l'applicazione del protocollo Itaca per valutare le compatibilità energetiche-ambientali. In definitiva, la legge, probabilmente non produrrà grandi trasformazioni ma si caratterizzerà per una serie di micro interventi diffusi su tutto il territorio, capaci di dare risposte alle reali esigenze della popolazione e al contempo garantire lo sviluppo dell'attività edilizia.

**Presidente Commissione Urbanistica Anci a cura della Redazione Inu Marche.*

INU Edizioni riviste

URBANISTICA diventa trimestrale!

The advertisement features three vertical panels. The left panel shows a black and white photograph of a city street with a large number '21' in the top left corner. The middle panel displays three covers of the journal 'URBANISTICA'. The top cover is labeled 'URBANI' and shows a detailed urban plan. The middle cover is labeled 'URBANISTICA' and shows a map of a coastal area with labels 'G' and 'G1'. The bottom cover is labeled 'URBANISTICA' and shows a small map of Italy. The right panel features the large, bold text 'SI FA IN 4'.

URBANI

URBANISTICA

URBANISTICA

21

122
settembre-dicembre 2003
N. 15 reg. trib. Roma
a four monthly journal
september-december 2003
€ 27,00
INU

138
settembre-dicembre 2003
Rivista quadrimestrale
primavera-estate 2003
N. 32 reg. trib. Roma
a four monthly journal
january-april 2003
€ 27,00
INU

141
settembre-dicembre 2003
Rivista trimestrale
gennaio-marzo 2010
N. 32 reg. trib. Roma
a three monthly journal
january-march 2010
€ 25,00
INU

SI
FA
IN
4

Da 78 anni è la rivista italiana che offre la più vasta panoramica sull'urbanistica nazionale e internazionale. È la sede dove gli urbanisti si presentano e discutono, un indispensabile punto di riferimento per chi desidera dare profondi contenuti allo studio e alla professione.

Dal prossimo numero URBANISTICA diventa trimestrale, quattro numeri per avere più spazio e per stare più vicina ai suoi lettori.

Abbonamento cumulativo

URBANISTICA + Urbanistica Informazioni + Urbanistica Dossier Euro 130

Visioni strategiche e cooperazione interregionale

Valeria Lingua*

Nell'ambito delle dieci giornate dedicate a "Il piano al tempo della crisi", organizzate dall'Inu nazionale e regionale, giovedì 1° ottobre si è svolta una tavola rotonda organizzata dalla Regione Veneto, Dipartimento pianificazione territoriale, relativa a "Il PTRC e i piani regionali a confronto". Il dibattito, coordinato da Mauro Giudice, ha coinvolto i dirigenti dei dipartimenti di Pianificazione territoriale del Veneto (Romeo Toffano) e delle regioni vicine, Friuli Venezia Giulia (Mauro Pascoli) ed Emilia Romagna (Paolo Mattiussi). Il confronto tra il documento Veneto e le esperienze delle regioni vicine ha rappresentato l'occasione per sviluppare una riflessione più ampia su due questioni di immediata attualità: la natura del PTR nel passaggio dalla pianificazione territoriale al governo del territorio e la multiscalarità degli approcci che ne derivano, sia in termini di politiche sia in merito al rapporto tra Regioni nel più ampio contesto europeo.

Natura e forma del piano regionale

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni assumono la potestà legislativa in materia di governo del territorio. Tuttavia, il quadro normativo

nazionale non fornisce una definizione univoca del concetto - definizione che rappresenterebbe invece il caposaldo della attesa legge di principi nazionale- per cui il proliferare di leggi regionali in merito ha dato adito a definizioni diverse e a stratificazioni delle competenze e delle settorialità.

Il processo di aggiornamento dei piani territoriali regionali rispetto alle nuove istanze portate dal dibattito culturale e dai cambiamenti legislativi, presenta forme e velocità di adeguamento differenti: nel caso specifico, il Piano territoriale regionale (PTR) dell'Emilia Romagna è in corso di redazione; il PTR del Friuli Venezia Giulia, giunto all'adozione, è attualmente in una fase di emparse dovuta al cambio di legislatura e alla volontà della nuova giunta di cambiare la legge regionale; infine, il PTRC del Veneto è in fase di approvazione.

I tre documenti condividono la necessità di superare un approccio tradizionale alla pianificazione territoriale, attraverso un piano di natura strategica più che strutturale: il PTR deve dare un'idea di futuro, un obiettivo comune, una vision condivisa. Gli enti locali e provinciali sono chiamati a condividere e specificare tale scenario, anche attraverso il coordinamento della pianificazione sotto-ordinata e settoriale in termini di coerenza e rispondenza agli indirizzi definiti a livello regionale.

Lo scenario delineato per la predisposizione del PTR dell'Emilia

Romagna il luogo degli obiettivi e degli indirizzi per tendere allo scenario prefigurato in merito alle reti di città e territori, all'economia della conoscenza e alle reti ecologiche, mentre spetta alle Province, nell'ambito dei loro Piani territoriali di coordinamento, il compito di sedimentare e mettere a sistema una serie di norme già esistenti e proprie della pianificazione settoriale, delineando un vademecum complessivo delle disposizioni che sovrintendono l'area vasta e definendo la coerenza delle regole con lo scenario regionale. Per dare forma e concretezza allo scenario strategico, con il PTR si intende proporre un nuovo patto sociale con gli enti locali, che nasca da una visione partecipata del futuro.

Anche il PTRC Veneto è inteso come patto sociale e lo slogan che lo accompagna, «un piano che traguarda il futuro attraverso lo sguardo degli uomini» evoca uno strumento inteso non tanto a mettere ordine attraverso regole prescrittive, quanto piuttosto come operazione di costruzione di senso intorno ad una vision condivisa: improntata da un «pragmatismo visionario». Tale espressione, pur suonando come un ossimoro, permette di comprendere la forma piano che ne deriva: uno strumento leggero, tecnologico e suggestivo, capace di essere compreso anche dai non addetti ai lavori attraverso un linguaggio fatto di schematizzazioni degli obiettivi e delle direzioni di sviluppo, filmati e descrizioni multimediali,

indirizzi finalizzati ad orientare la pianificazione sotto-ordinata. Il Piano Territoriale Regionale del Friuli Venezia Giulia, adottato nel 2007, e le modifiche previste dalla nuova giunta regionale sono mirate a definire una prospettiva maggiormente strategica di governo del territorio regionale e a delineare nuovi rapporti con gli enti locali e sovralocali. La dimensione visionaria e strategica della regione nel panorama italiano ed europeo richiede infatti un rilevante cambiamento: se nei decenni passati il FVG era considerato come l'ultima propaggine dell'Europa verso l'Est, nell'Europa a 27 assume una posizione più centrale e dunque un ruolo differente e fortemente improntato all'integrazione interna e con i contesti regionali vicini. Quanto alla governance regionale, invece, la prospettiva delineata dal PTR riguarda lo sviluppo di pratiche cooperative di area vasta, considerando il livello provinciale non praticabile a causa della natura storico-culturale, della disomogeneità e della scarsa propensione delle province alla cooperazione. Il nuovo piano territoriale intende quindi dare ai Comuni uno scenario con obiettivi generali e specifici, entro il quali gestire una completa autonomia nel governo del loro territorio, anche attraverso l'intercomunalità. In queste esperienze di pianificazione regionale si evidenziano due questioni comuni ed emergenti: da un lato, il tema del rapporto con la pianificazione sotto-ordinata e settoriale, richiede una riflessione sulla natura del piano territoriale regionale e invoca la necessità di una dimensione strategica e di indirizzo, finalizzata sia a fornire la direzione verso cui far convergere le previsioni dei PTCP e dei piani comunali, sia a rappresentare l'elemento attorno al quale coordinare la normativa esistente e di settore, di per sé già cospicua e spesso configgente. Dall'altro lato, la visione strategica veicolata dal PTR richiede necessariamente uno sforzo di integrazione tra politiche di area vasta, anche a livello finanziario. Il PTR infatti soffre della difficoltà di

incidere su alcuni settori piuttosto che su altri, difficoltà legata sia alla necessità di una effettiva rispondenza tra le politiche del PTR e le previsioni del Piano Regionale di Sviluppo, sia alla volontà politica, che determina temi più forti (mobilità, abitare, risorse rinnovabili ecc.), perché meglio finanziati e sostenuti, rispetto a temi deboli come la ruralità e il paesaggio. Considerare il Piano Territoriale Regionale come un quadro di riferimento strategico, vocato a definire uno scenario di sviluppo futuro piuttosto che un quadro di regole certe, ancorato alla programmazione dello sviluppo e deputato a formare il quadro all'interno del quale configurare nuovi rapporti con gli enti locali e nuove aggregazioni tra gli stessi, è segno di una forte maturazione delle strutture tecniche e politiche regionali. Tuttavia, l'evoluzione della natura e della forma del Ptcp implica un vero e proprio cambiamento culturale: l'elevato numero di osservazioni al PTRC Veneto, tese per lo più a rivendicare regole conformative e prescrizioni localizzate, evidenzia come la natura strategica del PTR sia ancora lungi dall'essere compresa e assimilata, e richieda un notevole sforzo di coinvolgimento di tutti gli interessi territoriali nei processi di formazione degli strumenti di governo del territorio regionali.

Interregionalità

Il tema dei rapporti con le province e i comuni, sviluppati in termini di area vasta e intercomunalità, implica necessariamente una riflessione sui confini della pianificazione regionale. In particolare, se la questione della copianificazione con/tra gli enti sotto-ordinati e della pertinenza delle politiche regionali rispetto a questioni di area vasta come l'ambiente, le infrastrutture e il paesaggio sono ormai oggetto di riflessione in tutti gli strumenti di pianificazione regionale, in talune realtà si tenta di sviluppare anche ragionamento strutturato in merito ad un possibile e auspicabile coordinamento interregionale. Oltre alla consolidata tradizione di

cooperazione su specifici temi che coinvolgono soprattutto le regioni del nord, come quello della tutela e sviluppo del paesaggio alpino e della cooperazione transfrontaliera¹, una delle riflessioni dominanti nei Piani territoriali regionali di ultima generazione riguarda proprio il rapporto tra le dinamiche interne alla regione e il sistema-regione nel suo complesso, inserito in un sistema più ampio che riguarda le regioni contermini e la competitività regionale in ambito europeo.

In questo senso, il nuovo PTR della Regione Emilia Romagna delinea il superamento di una visione policentrica del territorio regionale, attraverso la concezione di un sistema di reti di città (federazione delle città e dei territori) in cui le città diventano "motori di sviluppo", per "costruire la regione-sistema" nel più ampio sistema padano ed europeo.

Anche la configurazione del PTRC Veneto va in questa direzione, riconoscendo alle città un ruolo di poli di sviluppo, ma individuando anche sistemi di competitività esterni e nuovi, come quello delle strade culturali² o della mobilità slow, destinati a nuove domande di fruizione legate all'ambiente, alla cultura e al paesaggio.

Ancora, il PTR del Friuli Venezia Giulia prende atto dell'appartenenza della regione a numerosi progetti di cooperazione interregionale transfrontaliera, interrogandosi sulle modalità per far entrare in gioco il piano territoriale in un sistema cooperativo già strutturato. La risposta sembra derivare, ancora una volta, da una nuova natura dello strumento di pianificazione territoriale regionale, inteso come documento strategico il cui obiettivo chiave sia lo sviluppo di una visione di futuro che, partendo dalle potenzialità della regione, nella loro proiezione territoriale, possa essere trasmessa all'esterno. Tale visione implica una condivisione con le realtà locali e la scala vasta, per poter attivare una lobby di livello regionale capace di competere in ambito europeo.

In termini generali, l'atto pianificatorio regionale è considerato

come processo di costruzione di senso e di messa a sistema di dinamiche diverse in un ambito non solo regionale e sub-regionale, ma macro-regionale. L'esigenza di ampliare le proiezioni al futuro al di fuori dell'ambito regionale, dunque, non nascono più solamente dalla ovvia necessità di rapportarsi a temi che per loro natura esulano dai confini amministrativi (infrastrutture per la mobilità e immateriali, ambiente, paesaggio), ma prendono atto dell'urgenza di inserirsi in un sistema di competitività europeo. Un sistema in cui la cooperazione può portare ad una maggiore incisività sui processi decisionali e sull'accesso ai canali finanziari europei nell'ambito della coesione territoriale. Un primo tentativo in questo senso è rappresentato dall'insediamento, nel 2007, del Tavolo interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile della macro-regione Padana "Adria Po Valley", cui aderiscono le Regioni

Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte e Veneto e le Province di Trento e Bolzano, per pervenire alla creazione di una regione europea, ovvero di una piattaforma cooperativa per ricostruire le condizioni di efficienza, di qualità e di attrattività in un sistema competitivo europeo. Rispetto alle euro-regioni esistenti (Alpe Adria e Adriatica), si tratta di una realtà squisitamente italiana, riferita alle regioni del nord e con una peculiarità: il fatto di essere saldamente ancorata alla dimensione della pianificazione regionale. In un'ottica di coerenza, gli scenari elaborati nell'ambito delle numerose riunioni del tavolo interregionale³ diventano parte integrante dei piani territoriali delle regioni aderenti⁴. La contestualizzazione nello scenario interregionale dà forza e legittimità alla vision regionale, in quanto inserita in un quadro di coerenza condiviso, di valenza sovregionale.

* Dottore di ricerca in Pianificazione territoriale e sviluppo locale, Università di Firenze

Note

1. Tra queste, per fare qualche esempio, Piemonte e Valle d'Aosta sono interessate dalla Conferenza Transfrontaliera Mont-Blanc; tutte le regioni del Nord sono coinvolte nella Convenzione delle Alpi; il Friuli Venezia Giulia e il Veneto sono implicate nell'Euroregione Adriatica e nella promozione dell'Euroregione Alpe-Adria.
2. Il percorso della Via Ostilia, diagonale militare della prima Guerra Mondiale e oggi degradata e interrotta in alcuni punti, nel PTRC è considerata come nuovo tracciato strategico su cui insediare funzioni importanti (dalla pista ciclabile a poli per il loisir e lo sport) per lo sviluppo del cosiddetto "terzo Veneto".
3. Nell'ambito del Tavolo interregionale sono state elaborati tre scenari: lo "schema delle strutture ecologiche", lo "schema delle reti infrastrutturali" e lo "schema delle polarità urbane" dell'area padano-alpina-adriatica.
4. Non è un caso, dunque, che le tavole realizzate e condivise nell'ambito del tavolo interregionale per lo sviluppo sostenibile Adria Po- Valley siano ormai parte integrante del quadro conoscitivo dei piani territoriali regionali di nuova generazione. Il PTR della Regione Piemonte e il PTRC del Veneto, entrambi già adottati e in corso di approvazione, riportano le tavole condivise nell'ambito del Tavolo interregionale per lo sviluppo sostenibile Adria Po Valley tra i materiali del quadro conoscitivo, ai fini dell'elaborazione degli scenari regionali.

Il Piano territoriale regionale di coordinamento (Ptrc) del veneto

La finalità del Ptrc è di *proteggere e disciplinare il territorio per migliorare la qualità della vita in un'ottica di sviluppo sostenibile e in coerenza con i processi di integrazione e sviluppo dello spazio europeo, attuando la Convenzione europea del Paesaggio, contrastando i cambiamenti climatici e accrescendo la competitività.*

L'uso del suolo, considera le azioni di piano volte a gestire il processo di urbanizzazione, attraverso specifiche misure per gli spazi aperti e la matrice agricola del territorio aperto e del sistema insediativo. Nella cosiddetta città diffusa dell'area centro-veneta, si prevede una estesa opera di riordino territoriale, volta a limitare l'artificializzazione e l'impermeabilizzazione dei suoli. In funzione del controllo delle criticità dei suoli è indicata la possibilità della densificazione edilizia sulle pianure insediative di Mestre, Padova, Verona e delle principali località balneari.

Il tema della biodiversità è affrontato attraverso l'individuazione e la definizione di sistemi ecorelazionali, corridoi ecologici, estesi all'intero territorio regionale e connessi alla rete ecologica europea. Sono individuati ambiti vocati alla rinaturalizzazione e riforestazione. Nelle aree di montagna si prevedono opportune azioni di limitazione del rimboschimento spontaneo, tutelando i prati e pascoli alpini esistenti, ripristinando le praterie storiche, valorizzando gli ambiti vocati all'agricoltura di montagna.

La questione dell'energia, delle risorse e dell'ambiente trova traduzione nel sistema delle azioni di piano volte a razionalizzare e migliorare l'uso delle risorse, anche per contrastare il *cambiamento climatico*. È incentivato l'uso di risorse rinnovabili per la produzione di energia. Sono promossi il risparmio e l'efficienza energetica negli insediamenti (abitativi, industriali, commerciali, ecc.). Si prevedono interventi per il risparmio e la conservazione della risorsa acqua. Sono oggetto di specifiche politiche gli ambiti interessati dalle maggiori concentrazioni di inquinanti del suolo, dell'aria e dell'acqua (nitrati, CO₂, ecc.), così come le aree interessate dalla risalita del cuneo salino.

Per quanto riguarda la mobilità il piano si propone di governare il rapporto tra le infrastrutture e il sistema insediativo, cogliendo l'opportunità di razionalizzare il territorio urbanizzato sulla base della presenza dei corridoi plurimodali I e V, del SFMR e dell'asse viario della Pedemontana. La rete della logistica regionale è organizzata in due livelli, con gli hub principali posizionati sull'asse Venezia-Padova e Verona e con connessioni secondarie nel territorio. Sono individuati i collegamen-

ti intervallivi e quelli tra la pianura e la montagna, nonché quelli in ambito alpino transregionale e transfrontaliero.

Lo **sviluppo economico** è affrontato in relazione all'ambito produttivo che raccoglie i principali cluster riconosciuti a livello nazionale, rispetto ai quali sono da attivare azioni per aumentare la loro competitività. Si individuano luoghi del sapere in funzione dell'economia della conoscenza da intendersi anche come anello per promuovere partnership tra ricerca e impresa. Sul fronte della valorizzazione turistica sono individuati gli elementi e i contesti da valorizzare e tutelare, al fine di sviluppare armonicamente i diversi turismi ridefinendo il legame tra l'ospitalità e l'armatura culturale e ambientale del territorio, in particolare per quanto riguarda il sistema delle ville venete, delle città storiche e delle città murate.

Le azioni di piano così individuate sono state rapportate, per quanto riguarda il livello operativo, alle tre grandi tematiche progettuali, in riferimento alla specificità della Regione Veneto: la **montagna**, oggetto di politiche territoriali che ne riconoscano il nuovo ruolo non più di territorio svantaggiato ma sistema differenziato di aree di elaborazione di modelli alternativi e innovativi di sviluppo; la **città** considerata nella sua multiforme identità di centro metropolitano, città estesa, città "slow", città balneare, e come tale da riorganizzare secondo politiche differenziate che puntino alla qualità, identità e centralità; il **paesaggio**, considerato in un'ottica improntata alla complessa percezione che gli abitanti del Veneto e i suoi ospiti hanno di questa terra. Accanto alla salvaguardia dei paesaggi compromessi di rilevanza universale, come particolari zone montane, fluviali, lagunari e specifici contesti e monumenti storici, il piano mira a costruire o rigenerare i paesaggi della quotidianità e quelli dell'abbandono e del degrado.

La correlazione della pianificazione paesaggistica al più ampio processo conoscitivo e decisionale proprio del Ptrc permette una definizione unitaria delle politiche per il governo del territorio. Secondo i principi sopra enunciati, che rimandano ad una visione olistica della nozione di paesaggio, e nel rispetto dei dettami normativi del Codice Urbani, si è delineato un percorso metodologico per definire disciplinarmente il significato di Ptrc quale piano territoriale paesaggistico per la Regione del Veneto.

Dalla casa alla città sostenibile

Anna Maria Vailati, Aldo Vecchi

Diversi soggetti stanno formulando e sperimentando positive innovazioni in materia di “sostenibilità ambientale” degli insediamenti urbani, con differenti accentuazioni e competenze specialistiche, in materia di risparmio e produzione di energia, di contenimento del consumo di suolo, di mobilità efficiente, di compatibilità ecologica, di riqualificazione paesaggistica, di integrazione con il sistema agro-forestale e di revisione del ciclo alimentare, ed anche di qualità urbana, di inclusione sociale, di confort abitativo, di ottimizzazione delle risorse economiche.

La necessaria pluralità delle esperienze e dei punti di vista, stante la difficoltà di dialogo tra i diversi linguaggi disciplinari ed i circoli accademici, rischia però, soprattutto passando dalla scala del singolo fabbricato “sostenibile” a quella del quartiere e del tessuto urbano/metropolitano, di disperdere le iniziative e di non far maturare un nuovo “comune sentire”, utile ad orientare il vasto corpo degli “addetti ai lavori” e ad influenzare i “non addetti” (cittadini/utenti, amministratori locali, forze politiche, sindacali e imprenditoriali).

In particolare ci sembra che non siano ancora emersi criteri organici per vagliare le opzioni progettuali in merito agli aspetti quantitativi (densità, altezze, rapporti di copertura) e qualitativi (mix funzionale, tipologia, morfologia) dei nuovi interventi edificatori – sia su aree libere, sia su aree dismessi da recuperare –, che continuano ad essere proposti, anche in questa fase recessiva, e persino nei Piani dichiarati “a crescita zero” (che a ben veder sono comunque sempre “a zero virgola qualche cosa”).

Mentre la “architettura sostenibile” è pervenuta a manuali operativi, sia pure in rapido aggiornamento, l’“urbanistica sostenibile” appare ancora circoscritta ad esperimenti settoriali, oppure ad approcci teorici preliminari riguardo alla partecipazione, all’equilibrio

autopoietico, ecc.

La questione appare rilevante anche perché in alcune Regioni i Piani Comunali sono o saranno presto in fase di rinnovo a tappeto, per effetto delle nuove leggi regionali sul Governo del Territorio (con il pensionamento di norme dirigiste generiche – e disattese – quale l’indice fondiario medio non inferiore a 8.000-10.000 metri cubo/ettaro di cui ai paralleli articoli n 23 della fu Lr 51/75 lombarda e della sopravvivenza Lr 56/77 piemontese), e devono per lo più misurarsi con Piani Territoriali di Coordinamento di una qualche efficacia, faticosamente elaborati dalle (vituperate) provincie.

Nella consapevolezza che ogni soluzione progettuale concreta è comunque necessariamente condizionata:

- dal quadro normativo e vincolistico locale;

- dalla realtà fisica, geografica, microclimatica;

- dal contesto storico - culturale - paesaggistico (tanto più rilevante quanto minore è il peso relativo dei nuovi interventi);

- dalle propensioni dei soggetti interessati (politici ed imprenditoriali), che rappresentano concretamente, con le inevitabili mediazioni, la domanda degli utenti finali;

- dalla formazione dei tecnici coinvolti nel processo progettuale, alle varie scale, si rileva la carenza di un linguaggio comune, che renda più motivate e trasparenti le proposte di assetto urbano, cioè confrontabili con soluzioni alternative e comprensibili anche al normale cittadino.

Una proposta di articolazione dei problemi che vanno approfonditi

Le seguenti riflessioni tentano di articolare le problematiche in merito a densità e tipologie, assumendo una griglia di variabili tipica di una “Valutazione ambientale strategica”, e privilegiando l’attenzione verso gli indicatori più sensibili agli agenti locali:

A) un primo gruppo di valori risulta abbastanza neutro rispetto alle alternative di progettazione urbana,

nel senso che le “buone pratiche” possono consentire di minimizzare comunque l’impatto insediativo, a prescindere dalle tipologie e densità ipotizzate:

- *controllo dei consumi idrici interni alle abitazioni* (i consumi esterni, per irrigazione, giardinaggio, lavaggio sono invece molto variabili);

- *qualità degli scarichi liquidi;*

- *impiego di materiali da costruzione sani e riciclabili* (con qualche limite tecnologico: ad esempio, per case alte con struttura in legno);

- *controllo delle emissioni sonore* (mentre l’inquinamento acustico passivo è influenzato dalle morfologie edilizie, a parità di materiali isolanti);

- *limitazione dell’inquinamento elettromagnetico* (anche se insediamenti più compatti possono limitare le interferenze con le reti di telecomunicazioni e di trasporto dell’energia elettrica, facilitandone la razionalizzazione)

- *limitazione degli inquinamenti durante il processo costruttivo;*

B) all’estremo opposto, un gruppo di valori fondamentali, benché fortemente inter-agenti con i contenuti progettuali quali-quantitativi, non sono riconducibili a valutazioni generali, perché sostanzialmente condizionati dal “genius loci” e dalla specificità delle condizioni socio-economiche locali:

- *tutela e valorizzazione del paesaggio e dei beni culturali;*

- *inserimento nel contesto storico e geografico locale;*

C) nel mezzo invece si collocano i valori che necessitano di approfondimenti scientifici, con particolare attenzione alle reciproche interferenze (anche con i valori del gruppo “B”), e quindi attraverso comparazioni multi-criteri, e comunque con un’ottica di tipo olistico; si tratta in parte di variabili fisicamente misurabili, in qualche misura proporzionali, o variamente funzionali, rispetto alle grandezze edilizie:

- *consumo di suolo agro-forestale*, proporzionale alla superficie complessiva occupata per usi urbani (anche di verde pubblico);

- *permeabilità dei suoli*, che è funzione inversa della superficie

coperta da edifici oppure variamente impermeabilizzata;

- *permeabilità ecologica dei territori non urbanizzati*, evidentemente maggiore con insediamenti compatti (ma non si può escludere una virtuosa progettazione che consenta forme di continuità della rete ecologica anche nelle maglie più verdi dei tessuti urbani meno densi)

D) Infine, la parte restante, e più complessa, riguarda variabili che hanno grande rilevanza ai fini della sostenibilità ambientale degli insediamenti, ma non rivestono funzioni di carattere lineare rispetto alle singole grandezze edilizie:

- *bilancio idrico complessivo*, sia relativo alle risorse idro-potabili sia al ciclo pluviale, considerando l'insieme dei consumi umani (anche per irrigazione, giardinaggio e lavaggio), la permeabilità dei suoli, l'estensione e le caratteristiche delle pavimentazioni semi-permeabili, nonché la possibile introduzione di coperture verdi (che influiscono sulla velocità di corrivazione, sulla evaporazione e sul micro-clima);

- *efficienza energetica*, che, non solo può variare al mutare di densità e tipologie - a parità di materiali e tecnologie -, ma anche esserne radicalmente condizionata, nel senso che determinate tecniche costruttive ed impiantistiche risultano congruenti con determinate tipologie e densità, e non con altre: in un contesto in rapida evoluzione;

- *efficienza dei trasporti*, considerando le alternative, i conflitti e le possibili integrazioni tra le diverse modalità di spostamento, con mezzi pubblici o provati, ed i limiti di accettabilità sociale alle eventuali limitazioni o accentuazioni della mobilità: i campi di variabilità differiscono in funzione di altimetria e clima, per esempio riguardo alla fattibilità ed usabilità delle piste ciclabili, come anche per le distanze pedonali massime ammissibili; anche questo settore è fortemente influenzato dal modificarsi degli elementi tecnologici, così come del contesto sociale ed economico, anche a scala globale (es. prezzi dei carburanti);

- *qualità dell'aria*, per quanto deriva dai fattori locali, sia riguardo alle

emissioni dirette dagli insediamenti, per la climatizzazione artificiale (vedi sopra punti D/a e D/b), sia indirettamente dal sistema dei trasporti (vedi D/c)

- *benessere bioclimatico* (interno alle abitazioni) e *micro-clima urbano*, risultante dalla combinazione di fattori complessi;

- *clima acustico*, anch'esso derivante da molti elementi, locali e sovra-locali;

- *raccolta dei rifiuti solidi*: gli insediamenti compatti riducono i percorsi di raccolta, ma la raccolta differenziata risulta più efficiente negli insediamenti, radi, che impongono maggiore responsabilizzazione ai singoli utenti, e dove gli orti rendono possibile una riduzione del consumo di imballaggi e la pratica del compostaggio diretto dei rifiuti umidi;

- *efficienza economica complessiva*, considerando i costi diretti ed indiretti degli insediamenti, in tutto il loro ciclo - dal cantiere alla dismissione finale - e passando per la durata delle possibilità di manutenzioni ed adattamenti, per il cumulo dei costi energetici

- *efficienza ed accettabilità sociale*, che risulta di assai difficile misurazione, sia per una certa labilità delle discipline sociologiche ed antropologiche, sia per la complessità delle mediazioni tra i soggetti coinvolti nelle decisioni (politici, tecnici, agenzie immobiliari, promotori, imprese) ed i diversi segmenti dell'utenza finale della città: insediamenti ad alto costo iniziale ma di lunga durata e bassi costi di gestione e manutenzione (e limitato inquinamento ambientale) possono essere acquisiti direttamente solo dai ceti più abbienti, mentre latita

una domanda organizzata dai potenziali escludi, o perché non rappresentati (o non rappresentabili, come le nuove minoranze degli immigrati), o perché paradossalmente rappresentati da esponenti politici degli stessi ceti più abbienti.

(E - non si considera in questo testo l'impronta ecologica complessiva degli insediamenti, comprensiva cioè di tutte le risorse primarie utilizzate nel ciclo di vita degli insediamenti, rapportate alle aree necessarie per produrle e riprodurle - a scala globale- , comprensive di energia, alimenti ed altre materie prime, perché da un lato si coinvolgono comportamenti indipendenti dalla conformazione urbana (ad esempio cosa si mangia e come si coltiva, sotto casa od in altro continente; come si produce la quota di energia importata), dall'altro si investono variabili macro-economiche internazionali - dal prezzo del petrolio alla tassazione dei trasporti -, il cui controllo, anche concettuale, non può che esulare da queste poche pagine: con l'auspicio però che qualcuno se ne occupi, dalle forze politiche ai governi, e soprattutto ad esempio la Comunità Europea).

Una simulazione della casistica concreta in materia di densità e tipologie

Per impostare una comparazione dei possibili effetti ambientali tra diversi schemi compositivi, occorre inoltre valutare che non vi è una proporzionalità diretta tra tipologie edilizie e densità fondiaria, come pure tra i tipi di tessuto urbano e le densità territoriali complessive; anche se un quartiere di case a torre è mediamente

Tabella 1. Densità e tipologie

	n° piani	Densità fondiaria max m3/m2	Densità territoriale "ristretta" (v.sopra) m3/m2	Superficie coperta (sulla superficie territoriale) m2/m2
Ville singole	2	1,33	1,18	0,34
Ville binate	2	1,88	1,56	0,28
Casa a patio	2	2,07	1,52	0,44
Villetta a schiera	2	2,00	1,61	0,31
Palazzine	4	2,40	1,98	0,19
Casa alte in linea	6	3,00	2,40	0,15
Corti	8	5,80	4,03	0,34
Torri	10	7,87	6,14	0,22

Tabella 2. Alcune peculiarità non dimensionali delle diverse tipologie edilizie

	privacy	sicurezza	Autonomia costruttiva e flessibilità	Esposizione eliotermica	Ventilazione *	Immissioni acustiche
Ville singole	Max	Minimo	Max	Massimo	Elevato	Elevato
Case a patio	Medio	Basso	Elevato	Medio	Minimo	Minimo
Case a schiera	Medio	Basso	Elevato	Elevato	Medio	Medio
Palazzine	Basso	Massimo	Minimo	Elevato	Elevato	Elevato
Case alte in linea	Basso	Elevato	Minimo	Elevato	Medio	Medio
Corti	Minimo	Medio	Minimo	Minimo	Basso	Basso
Torri	Basso	Elevato	Minimo	Medio	Massimo	Massimo

Note: * valore positivo o negativo secondo luoghi e stagioni

associabile ad una densità più elevata rispetto ad un quartiere di villette, nell'ambito di una gamma compresa tra 0,1 m³/m² e 10 m³/m², le tipologie più diffuse si possono collocare con discreti margini di sovrapposibilità ed intercambiabilità, al variare delle densità.

La tabella 1, densità e tipologie

Premessa: simulazione sviluppata per destinazioni residenziali, con taglio di alloggi medio di 90 m², senza calcolare il volume di scale (e androni) ed autorimesse (ipotizzate interrate, tranne che per ville singole e case a patio, e distribuite ove necessario su più piani, per non uscire dalla superficie coperta fuori terra) e assumendo i seguenti vincoli compositivi:

- ricerca della massima densità fondiaria possibile, nel rispetto delle altre condizioni assunte
- doppio affaccio per ogni alloggio
- manica edilizia non superiore a 12 metri
- altezza convenzionale interpiano di metri 3 ed esclusione di sottotetti abitabili
- altezze dei fabbricati non superiori alle reciproche distanze tra pareti finestrate (ad esclusione della tipologia a torre, dove si dimezza data la discontinuità delle ombre portate)
- distanza minima dai confini dei lotti e dalle strade metri 5 (zero per il tipo a corte)
- esclusione di distribuzione a ballatoio
- superficie territoriale "ristretta" intesa come minimo necessario con la sola sommatoria di residenza, strade carrabili e ciclo-pedonali, parcheggi,

verde elementare (e l'esclusione di parchi, servizi ed altre funzioni, che si ipotizzano astrattamente costanti con i diversi tessuti tipologici esaminati)

- superficie coperta, calcolata sulla superficie territoriale, al lordo di scale ed androni

Inoltre, combinando le tipologie edilizie, il taglio degli alloggi e le modalità di aggregazione in tessuti urbani, si determinano diversi fabbisogni quantitativi di aree stradali, di parcheggi ed autorimesse e di aree ad uso pubblico e/o sociale; ad esempio:

- gli spazi per gli autoveicoli possono essere progettualmente dilatati o

compressi, in relazione al ruolo che si ipotizza o si affida alla mobilità ciclo-pedonale ed al trasporto pubblico, con modalità coattive oppure consensuali;

- i quartieri con giardini privati comportano una minor domanda di parchi pubblici ed in generale di spazi di aggregazione;
- l'introduzione di un mix funzionale con le attività produttive, commerciali e di servizio, più consono alla città compatta e favorevole a percorsi di mobilità più brevi, ma più intensi, influisce ovviamente sul consumo di suolo urbanizzato, sia in caso di stretto intreccio con le funzioni residenziali, sia in caso di separazione

Tabella 3. Densità e tipologie in alcuni "quartieri sostenibili" (dati disponibili in biblioteche ed internet)

	Estensione/ha	Alloggi	Abitanti	Alloggi/ha	Abitanti/ha
OLANDA Amersfoort, Quartiere Nieuwland	70	4.700	15.000	67	215
Alphen aan der Rijn, Quartiere Ecolonia	2,7		300		111
AUSTRIA Linz Quartiere Solar City	32	1.317		41	
SVEZIA Malmo, Oresund/Expo Quartiere Bo01	12	800		67	
GERMANIA Stoccarda Quartiere Burgholzhof	10,5	950		90	
Friburg im Breisgau Quartiere Rieselfeld	70	4.200	11.000	60	157
Friburg im Breisgau Quartiere Vauban	34		5.000		147

Del quartiere Vauban di Friburg im Breisgau sono note anche le seguenti densità fondiariae:

- ville unifamiliari 1,88 m³/m², bifamiliari 3,34
- schiera da 2,14 a 3,00 m³/m²
- palazzine 1,77 m³/m²

da tessuti più omogeneamente residenziali, perché le destinazioni non residenziali da qualche parte vanno comunque collocate, e conteggiate (così come le funzioni sgradite e respinte ai margini dei quartieri, dai cimiteri agli ospizi, dagli ospedali alle carceri, dai depuratori agli impianti di riciclaggio e smaltimento dei rifiuti, dagli impianti per la produzione di energia alle altre fabbriche, dalle infrastrutture di trasporto alla logistica delle merci).

Si rammentano inoltre le seguenti caratteristiche peculiari delle tipologie edilizie più diffuse, che non sono correlate strettamente ai valori dimensionali:

Tabella 2: Alcune peculiarità non dimensionali delle diverse tipologie edilizie

Valutazioni sulle proposte in campo

Il campo delle esperienze e delle proposte concrete in materia di “quartieri e città sostenibili” appare abbastanza ricco in Europa (anche se l’accento è posto ancora molto più sulle singole “architetture sostenibili”) e molto meno in Italia.

Da una rassegna sommaria di esempi europei, si ricava la seguente comparazione, che evidenzia densità medie relativamente elevate, tranne il caso limite di Amsterdam quartiere GWL, che presenta densità largamente superiori ai 10 m³/m²–.

In Italia, a parte la meteora propagandistica sulle “new towns” per i terremotati (e non solo) da parte del Presidente del Consiglio e dei suoi tecnici di fiducia (di cui risulta una densità abitativa di 170 abitanti per ettaro, con una superficie coperta presumibile di 1/3 della superficie territoriale), meritano di essere esaminate soprattutto le le proposte di Federico Oliva e collaboratori, che – teorizzando le esperienze compiute in diversi piani Comunali, con Campos Venuti ed altri – propone una precisa gamma di densità edilizie e formula nuovi standard specifici di verde pubblico e privato (con quantità minime di piantumazioni, arboree ed arbustive), al fine di raggiungere un

equilibrio tra emissioni ed assorbimento di CO₂, assumendo frontalmente parte della tematica ecologica nella prassi urbanistica. Nel vigente Prg di Reggio Emilia gli indici di utilizzazione territoriale sono compresi tra 0,4 m²/m² (circa 1,2 m³/m²) nelle aree di trasformazione urbana e 0,1 m²/m² (0,3 m³/m²) nelle aree di “trasformazione ambientale”, con un valori intermedi di 0,2 m²/m² (0,6 m³/m²) per i nuclei frazionali; le superfici a verde, pubblico e privato, oscillano dal 50% all’80%, con precisi obblighi di permeabilità e piantumazione (non risultano espliciti vincoli di continuità ecologica). Le tipologie sono suggerite, ma non approfondite, come “a blocco” oppure “in linea” per le densità maggiori, con altezza massima di 6 piani (e mix funzionale fino al 20-25%), e “ville mono-bifamiliari oppure a schiera” per l’edilizia rada con altezza 2 piani. La proposta di Oliva&C ha il pregio di essere concreta e precisa; però sconta alcune semplificazioni positivistiche (assumendo di fatto come costanti le variabili relative a motorizzazione, modalità di trasporto, emissioni in atmosfera di case e veicoli) ed un qualche sottovalutazione delle problematiche del consumo di suolo e della rete ecologica, perché tende ad equiparare il verde urbano (pubblico, privato condominiale) al verde agro-forestale, sostenendo anzi che il verde urbano inquina meno di certa agricoltura intensiva (e per giunta assistita); ciò può essere vero oggi, ma la continuità dei suoli agricoli extra-urbani è un valore paesaggistico ed ambientale in se (come il buio ed il silenzio, necessari per valorizzare il suono e la luce) ed inoltre “un’altra agricoltura è possibile” (vedi gli esperimenti di “Terra madre” e di “Kilometro zero”), per cui occorre conservare questi spazi come riserva strategica per una possibile alternativa verso una relativa auto-sufficienza alimentare alla globalizzazione, drogata dalla esternalizzazione dei costi ambientali dei trasporti su terra e su mare; il che sembra più difficile (ma forse non impossibile) a partire dal verde pubblico e condominiale.

Di contro non risultano esservi esempi concreti della proposte alternative, vagheggiate da diversi teorici, verso una città compatta, multifunzionale, a mobilità in prevalenza pubblica e/o ciclo-pedonale, con un virtuoso mix multi-funzionale (spontaneo o guidato?) che vivacizza la città, riduce i percorsi ed aumenta il tempo libero, ingloba una parte del verde ma ne lascia il grosso all’esterno, ed è anche ricca di valori culturali, architettonici, monumentali, ecc.

Restano per ora piuttosto utopiche, perché gli esempi di nuovi quartieri compatti, sorgenti da aree industriali e ferroviarie dismesse, sembrano finora riprodurre la congestione motorizzata tipica delle vecchie città.

** Inu Emilia-Romagna.*

Catalogna: densificazione e diffusione insediativa

Eleonora Barone*

Attualmente i processi di agglomerazione di persone, attività e servizi, come risultato positivo delle nuove tecnologie e dell'incremento della mobilità, si verificano anche in situazioni di dispersione. Il modello che meglio si accompagna ai criteri di pianificazione con un basso livello di disfunzioni è ancora la città compatta e complessa? Il dibattito nei diversi paesi europei sembra dare una risposta affermativa, proponendo il completamento e la densificazione. Una particolare attenzione viene riservata alla necessità di introdurre nuovamente "un progetto" che sia in grado di riportare l'attenzione sul "bene comune" in un esercizio di *geografia volontaria*¹. Nell'ottica di stabilire relazioni e individuare problematiche per il futuro della città e del territorio, il caso della Catalogna rappresenta un esempio di adesione alle direttive europee e un modello di rinnovata fiducia negli strumenti di piano. L'operato dell'amministrazione catalana, che si presenta come modello di forte attivismo derivato dalla volontà di intervenire direttamente sul territorio con gli strumenti di pianificazione, cela spesso la mancanza di una riflessione più profonda su quello che dovrebbe essere il modello territoriale applicabile.

La Spagna è stata oggetto di importanti trasformazioni territoriali legate allo sfruttamento turistico di massa del secondo dopoguerra e ha vissuto un periodo di crescita del mercato immobiliare che ha raggiunto record storici. Negli ultimi dieci anni i tassi medi di crescita del PIL hanno raggiunto il 3,7%, contro la media europea del 2%, ed il boom dell'edilizia privata, con il conseguente aumento costante degli immobili, fa sì che oggi la Spagna sia uno dei paesi che maggiormente subisce il peso della crisi economica mondiale, con un tasso di

disoccupazione in continuo aumento. L'inadeguatezza dei piani urbanistici e la manipolazione degli stessi ad opera delle amministrazioni locali hanno favorito un'urbanizzazione dispersa che ha cambiato la percezione del paesaggio e la relazione tra urbano e non urbano. In Catalogna le conseguenze dell'urbanizzazione dello spazio sono ben evidenti nel sistema costiero. Fino a pochi decenni fa alla richiesta di terreni si faceva fronte semplicemente urbanizzando la prima linea della costa o la zona montana, a discapito delle masse forestali e di campi coltivati. Oggi questa occupazione indiscriminata del territorio deve fare fronte alla reazione delle cooperative degli agricoltori, che rivendicano il mantenimento delle coltivazioni nelle zone suburbane ed al movimento crescente per la difesa dell'ambiente. Negli ultimi anni infatti la Catalogna, approfittando della posizione di relativa indipendenza, in quanto entità politico-amministrativa autonoma, e della volontà di intervenire direttamente alla costruzione del proprio territorio si è distinta per un particolare attivismo nel campo della pianificazione. Di fatto, dopo le prime elezioni democratiche dell'Ottanta e in particolar modo negli ultimi cinque anni, la *Generalitat de Catalunya*, governo autonomo della Catalogna, ha riformato totalmente le basi e gli strumenti della sua politica territoriale.

Il rinnovamento decisivo si riscontra in maniera particolare a partire dalla legislatura 2003-07, sotto la presidenza di Pasqual Maragall. Con la divisione in 7 ambiti territoriali (*Alt Pirineu i Aran, Ponent, Comarques Centrals, Comarques Gironines, Terres de l'Ebre, Camp de Tarragona, Àmbit Metropolità*) definita dal Piano territoriale generale della Catalogna² del 1995, il governo inizia l'elaborazione di piani³. In un tempo relativamente breve, la *Generalitat* si trova ad avere in attivo 6 piani territoriali di cui 3 approvati e gli altri in elaborazione⁴, 3 piani direttori territoriali⁵, 9 piani direttori urbanistici⁶, 9 piani settoriali legati

per il trasporto e la mobilità e 9 piani *comarcals*⁷ di montagna. A questi si devono aggiungere quelli elaborati dai comuni. Si tratta insomma di un lavoro titanico che in pochi anni ha prodotto risultati stupefacenti per quantità e qualità. Ma l'originalità, come già avvenuto per la città di Barcellona, è ritrovare nella decisione di procedere dal particolare al generale, risolvendo le questioni concrete legate ai singoli ambiti prima di procedere al rinnovamento del piano territoriale generale. L'atteggiamento pragmatico è confermato anche dal Programma *Area Residencial Estratègica ARE* e dalla Redazione della normativa urbanistica per i comuni sprovvisti di piano.

Il programma *Area Residencial Estratègica ARE*, frutto di un decreto legge del 2008 con carattere d'urgenza⁸, risponde all'obiettivo di dotare le amministrazioni comunali di uno strumento di rapida acquisizione di suoli da destinare alla costruzione di alloggi. Il decreto stabilisce la necessità di redigere 12 piani direttori urbanistici per la progettazione di queste aree ed utilizza un nuovo criterio per stimare il valore del suolo basato sul valore di mercato attuale e non sulle previsioni di piano.

Il primo programma *ARE* prevedeva la distribuzione di 100 nuovi interventi in 86 comuni per un totale di 90.000 nuovi alloggi, da progettare e realizzare entro il 2010. Ad oggi, posticipata la realizzazione di due anni, sono state individuate 14 aree⁹ con 18.300 nuovi alloggi. Gli alloggi costruiti dagli enti pubblici (50%) hanno un regime di *protezione ufficiale* e sono destinati all'affitto con l'opzione di successivo acquisto, quelli realizzati da investitori privati sono destinati esclusivamente alla vendita. Questo ambizioso progetto si propone l'obiettivo di rendere più dinamica l'economia catalana e di far fronte all'emergenza della prima casa. Considerato infatti il forte peso delle seconde case sul patrimonio immobiliare, la ridotta presenza dell'affitto e il fatto che il mercato è dominato dalla proprietà (circa l'86% delle famiglie è proprietaria della casa

in cui vive), risulta evidente che il diritto alla prima casa passi necessariamente per un acquisto. Di qui la scelta della *Generalitat* di destinare una percentuale importante delle nuove residenze alle *case di protezione ufficiale*, cercando di recuperare una parte dei benefici generati dall'attività immobiliare per ridarli alla comunità, rompendo il monopolio di alcuni soggetti sul mercato. Questo programma ha suscitato polemiche non solo per la scelta discutibile delle localizzazioni, per i criteri di assegnazione delle case non geografici¹⁰, ma anche per la quantità di nuovi alloggi previsti in un contesto ricco di immobili incompiuti o invenduti.

La redazione della normativa urbanistica per i comuni privi di strumenti di piano risponde alla necessità di colmare il vuoto urbanistico che interessa 165 comuni su 946 rispondendo ad un decreto legge emanato nel 2005 che prevede la risoluzione del problema dall'alto. La *Generalitat* decide di redigere delle norme di pianificazione urbanistica, che seppure con validità transitoria, assumeranno le veci di un vero e proprio piano regolatore generale. L'urgenza del provvedimento viene determinata proprio dai caratteri comuni ai municipi in questione, che se da una parte evidenziano la staticità e la poca necessità di crescita dei vari nuclei urbani, dall'altra ne mostrano la fragilità. Nonostante infatti la specificità morfologica e costruttiva dei singoli ambiti territoriali, questi municipi presentano delle caratteristiche comuni: ridotta accessibilità dovuta a reti infrastrutturali insufficienti, scarso numero di abitanti paragonato alla grande estensione territoriale e modesta dinamica occupazionale. Data la sostanziale mancanza di risorse a disposizione di questi comuni per affrontare il lungo lavoro che un piano regolatore presuppone, la normativa fornisce indicazioni comuni per le amministrazioni locali sul suolo urbano consolidato, rinviando al futuro piano la localizzazione delle espansioni. La normativa, i cui lavori sono iniziati

nel luglio 2008, avrà validità immediata benché transitoria a partire dalla data finale di consegna, prevista per luglio del 2010.

Entrambi i casi illustrano la risposta catalana alla domanda di fondo riguardo al modello che meglio sintetizza la complementarità tra sistema urbano e sistema territoriale. Essa si presenta perfettamente in linea con le disposizioni europee in quanto propone un modello di occupazione del suolo compatto e policentrico. Nel caso delle *ARE* s'intende concentrare strategicamente i poli d'espansione a ridosso di centri urbani di media dimensione nell'intenzione di rafforzarne l'importanza sul territorio. Nel secondo caso, si prevede di consolidare il tessuto urbano attraverso operazioni di ricucitura puntuale per colmare i vuoti urbani lasciati incompiuti. La *Generalitat* considera difatti che la lotta contro le limitazioni di una massiccia occupazione del territorio, in mancanza di un progetto adeguato, non debba implicare in nessun modo una rinuncia dei benefici di quella che possiamo chiamare metropolizzazione dello spazio ed aspira ad organizzare la Catalogna sulla base di una serie di spazi urbani di alta qualità collegati fra loro come un arcipelago metropolitano: una «città di città»¹¹.

In questo senso, per far fronte alle dinamiche territoriali associate alla dispersione urbana il governo ha riformulato le proprie direttive puntando sui concetti di compattezza (contro dispersione), complessità (contro specializzazione) e coesione (contro segregazione). Si continuano a costruire città più grandi, spinte verso un continuo ampliamento per fasce concentriche come se si trattasse ancora di allargare le vecchie mura. Per combattere la dispersione derivata dall'esplosione urbana, il concetto che viene ormai propugnato è quello di consolidare e compattare. Si opta per un modello urbano omogeneo cercando di evitare disgregazioni spaziali e grandi differenze in quanto a intensità o densità, applicando a volte in maniera troppo pedissequa l'esigenza di limitare le distanze e i

consumi energetici.

Il disagio nei confronti delle disfunzioni dovute alla dispersione verificatesi con il boom edilizio indirizza le scelte urbanistiche ma spesso si favorisce la forma compatta senza integrare le singolarità del territorio al paesaggio urbano. I piani territoriali prevedono ad esempio per un centro urbano di media dimensione una crescita del 30% rispetto a quello che viene chiamato suolo urbano consolidato, dando adito ad una possibile interpretazione errata degli stessi. Di fatto in molti casi, soprattutto nei centri a carattere rurale, ciò che si può chiamare *urbano consolidato* si riduce a poco più del centro storico, realtà molto più circoscritta rispetto all'effettiva area di sviluppo che detto polo ha subito negli anni.

Lo stesso tipo di atteggiamento è riscontrabile nella politica di pianificazione territoriale legata alla mobilità. Parallelamente al rinnovo e all'ampliamento dei trasporti pubblici e su ferro, i piani per la mobilità propongono numerose varianti per l'adeguamento delle infrastrutture territoriali alle mutate condizioni economiche e sociali, interpretando la necessità di dare alla popolazione un accesso equivalente al territorio e di accrescere la competitività della rete e dei singoli poli. Nonostante nella maggior parte delle relazioni dei piani territoriali venga citata ripetutamente la frase «la mobilità è un diritto e non un obbligo» si ha spesso l'impressione che l'esigenza crescente di autonomia nell'utilizzo di mezzi di trasporto individuali si converta in un obbligo nella stessa misura in cui la società si organizza sulla base di questa individualità.

Se da una parte il pragmatismo della politica catalana e il fatto di aver accumulato una così vasta produzione di strumenti di pianificazione in un arco di tempo molto ristretto ci mostra un generale ottimismo, nonché una capacità sorprendente di riprendere il controllo del territorio, appare chiaro che le decisioni prese continuano a muoversi verso la risoluzione di problematiche a breve termine. Alla positività legata al fatto

di essere in possesso di una produzione, talvolta eccessiva, di strumenti di monitoraggio e di progetto, si contrappone l'asincronia dei vari strumenti tra di loro e tra realtà e piano, che spesso non consente di sfruttarne tutte le potenzialità. L'ingente elaborazione di nuove categorie adeguate alla descrizione dei fenomeni, che conferisce alla regione catalana un ruolo di primo piano nel contesto europeo, così come l'interdisciplinarietà ricercata nell'approccio metodologico, non è però ancora in grado di dare i frutti sperati e sarà necessario più tempo perché questa notevole produzione riesca, non solo a monitorare, ma anche ad indirizzare e a prevenire gli sviluppi delle nuove territorialità. Il modello territoriale che si sta applicando rischia ancora una volta di ipotecare la crescita futura delle necessità d'interesse pubblico, di isolare e sacrificare gli spazi d'interesse naturale, di farci perdere valori paesaggistici ed ambientali. Il fatto che in Catalogna si stiano continuando a destinare enormi quantità di terreno a settori d'espansione dimostra che il problema non risiede tanto nell'insufficienza di spazio qualificato quanto nell'egemonia del mercato nel suo insieme. Astenendoci da un'improduttiva polemica sulla necessità reale di un modello di crescita continua, per il quale rimandiamo al dibattito fra economisti sulla possibilità di concepire la "decrescita"¹², è opportuno chiedersi in conclusione se lo stato attuale di generale crisi finanziaria non sia l'occasione per rivedere le strategie di crescita delle città, per indirizzarle verso un futuro meno condizionato dalle leggi del mercato, più vicino ad una lettura integrata di città e territorio.

*Architetto, direzione generale di urbanistica della Generalitat de Catalunya.

Note

1. Oriol Nel-lo, *Ciutats de ciutats. Reflexions sobre el procés d'urbanització a Catalunya*, ed. Empúries, Barcelona 2001
2. Piano territoriale generale della Catalogna approvato nel 1995

<http://www10.gencat.net/ptop/AppJava/cat/plans/general/ptgeneral.jsp>

3. La legge di politica territoriale 12/1983 modificata dalla 31/2002 definisce quattro strumenti di pianificazione territoriale: il Piano Territoriale Generale che determina le grandi scelte regionali; i Piani Settoriali che affrontano questioni settoriali (infrastrutture, ambiente,...); i Piani Territoriali Parziali che sviluppano le scelte del Piano Territoriale Generale relativamente ai sette ambiti territoriali individuati in precedenza lavorando sulla struttura del territorio e sulle previsioni future; i Piani Direttori Territoriali di carattere intercomunale che sono strumenti più flessibili e temporanei elaborati per risolvere questioni concrete.

La legge urbanistica 1/2005 definisce tre strumenti di pianificazione urbanistica in coerenza con la pianificazione territoriale: il Piano Direttore Urbanistico di carattere intercomunale con obiettivi, direttive e norme; il Piano di Ordinamento Urbanistico Municipale e la Normativa Urbanistica Municipale di carattere comunale che corrisponde al nostro Piano.

4. Attualmente sono stati approvati il Piano territoriale del *Alt Pirineu i Aran* (2006), di *Ponent* (2007), delle *Comarques centrals* (2008), delle *Terres de l'Ebre* (2001), e sono in processo di elaborazione e/o di approvazione quello del *Camp de Tarragona*, del *Àmbit Metropolità* e delle *Comarques gironines*.

5. Il piano direttore territoriale de *l'Empordà* (2006), il piano direttore territoriale de *l'Alt Penedès* (2008), il piano direttore territoriale della *Garrotxa* (2008) ed è in fase di elaborazione quello del *Ripollès*.

6. Il piano direttore del *delta de l'Ebre*, il piano direttore urbanistico del sistema costiero, il piano delle attività industriali e turistiche del *Camp de Tarragona*, il piano direttore urbanistico de *el Pla de Bages*, de *la Serra de Rodes*, delle colonie industriali del *Llobregat*, de *la Cerdanya*, del *Pallars Sobirà* e in ultimo quello della *Conca d'Òdena*.

7. La *comarca* è un'unità politico - amministrativa definita secondo parametri morfologici e funzionali che venne ripistinata dopo il franchismo nel 1987. Più precisamente si tratta di un'entità più piccola della provincia che comprende diversi comuni.

8. Si tratta del primo decreto legge del 2008 elaborato in virtù delle competenze speciali acquisite in seguito all'approvazione dello Statuto Catalano.

http://www.parlament.cat/porteso/estatut/estatut_italia_100506.pdf

9.

<http://ptop.gencat.cat/rpucportal/AppJava/cercaExpedient.do?reqCode=veureDocument&codintExp=242675&fromPage=load>

10. Le case di *protezione ufficiale* possono essere destinate a tutti i cittadini catalani in maniera indifferenziata senza considerare i costi aggiuntivi legati agli spostamenti dei singoli.

11. Oriol Nel-lo, *Ciutats de ciutats. Reflexions sobre el procés d'urbanització a Catalunya*, ed. Empúries, Barcelona 2001

12. Serge Latouche, *La scommessa della decrescita*, Feltrinelli editore, Milano 2007

URBANISTICA 140

TEMI DELLE SEZIONI PRINCIPALI

Editoriale Il tempo del progetto urbano (Paolo Avarello).

Sezione *Problemi, politiche, ricerche*
Housing sociale a Vienna: innovare le politiche abitative a partire dal progetto (a cura di Massimo Bricocoli, Lina Scavuzzo). Con un intervento di Wolfgang Förster

Sezione *Progetti e realizzazioni*
La città del buon abitare e la progettazione urbana (a cura di Paolo Colarossi e Antonio Pietro Latini). Interventi di S. Garano, M. Ricci. E. Piroddi

Sezione *Profili e pratiche*
Sperimentazioni oltre la sicurezza: politiche urbane e immigrazione a Torino (Paola Briata)

Il consumo di suolo nella provincia di Torino (Ilario Abate Daga, Andrea Ballocca, Paolo Foietta)

Suburbia anno zero? Crisi dei mutui *subprime* e sviluppo metropolitano negli Usa (Lucio Giecillo)

L'urbanistica nella fase dei cambiamenti climatici (Francesco Domenico Moccia)

Sezione *Metodi e strumenti*
I nuovi interrogativi della ricerca (M. Talia) con interventi di Elisa Grandi, Daniele Iodice, Silvia Mantovani, Stefania Proli

La ricerca urbanistica e la resistibile ascesa del progetto (M. Talia) con interventi di Elisa Bertagnini, Michele Morbidoni, Eleonora Giovane di Girasole, Luca Barbarossa

N. 140 (settembre - dicembre 2009)

Fascicolo che conclude la serie quadrimestrale. Pagine 128, illustrazioni b/n e colori, Euro 27

Da gennaio 2010 URBANISTICA diviene trimestrale
Abbonamento annuale (4 fascicoli) Euro 80 (soci INU Euro 64)

PER INFORMAZIONI:

INU EDIZIONI, PIAZZA FARNESE 44 - 00186 ROMA

TEL. 06/68195562, FAX 06/68214773

MAILTO inuprom@inuedizioni.it

una finestra su: Newcastle - Gateshead

a cura di Marco Cremaschi

La cultura è spesso chiamata in causa -in vario modo, con qualche definizione di troppo e molta confusione- come la risorsa indispensabile del capitalismo urbano post-fordista. Le letture prevalenti, che hanno grande eco tra i policy-makers, mostrano un approccio che è al contempo descrittivo e normativo: nozioni come "città creativa" o come "distretto culturale", muovono dalla presentazione di alcune realtà che riescono a competere sulla scena globale, per proporre un insieme di indicazioni che dovrebbero accompagnare le città nel passaggio a un'economia post industriale. Prevale dunque un approccio problem-solving che procede per modelli, attraverso cui si formulano (e impongono) strategie che dovrebbero permettere alle città contemporanee di fare della cultura una leva di sviluppo. Ma si tratta spesso di una forzatura a posteriori: la casualità delle economie (ri)creative trapela dalla sconnessione delle iniziative, e soprattutto dalla rimozione dei problemi tradizionali

Newcastle-Gateshead: percorsi di sviluppo

*Claudia Meschiari**

I grandi progetti di rigenerazione urbana giocano un ruolo fondamentale nel costruire una immagine di sviluppo: sia per la capacità che gli si attribuisce di farsi veicoli di significati condivisi, sia, più concretamente, per i nuovi spazi di investimento che creano nelle città.

Evans (2009) definisce questo diffuso interessamento verso l'uso della cultura come leva di sviluppo e rigenerazione urbana come un "movimento", in cui politiche e pratiche sono promosse a livello internazionale da alcuni specialisti-chiave, centri di ricerca e network socio-politici, che fanno largo uso della presentazione di casi considerati di successo. Il rischio più evidente è quello di analisi in parte superficiali e mono-dimensionali, che raramente tengono conto delle difficoltà di comparare contesti istituzionali e locali, nonché i specifici trascorsi storici. E' proprio questo ricorso frequente alla presentazione di casi che spinge a riflettere sull'evidente convergenza delle strategie e delle soluzioni di policy adottate in moltissime città del mondo. La conurbazione di Newcastle-Gateshead, nel Nord-Est dell'Inghilterra, ritenuto oggi un esempio quasi paradigmatico per le città in transizione post-industriale, veniva definita già negli anni Ottanta

come un "laboratorio di politiche pubbliche" (Robinson, et. al., 1986), e come una "archetipica regione di declino industriale" (Amin, Tomaney, 1991): una regione considerata un "modello", dunque, da oltre due decenni.

Oggi, diversi autori (Miles, 2005; Comunian R., Sacco P.L., 2006) sottolineano il successo dei processi di riqualificazione che hanno interessato in particolare il water-front delle due principali municipalità, quella di Newcastle upon Tyne, e quella di Gateshead. Nonostante alcune ovvie considerazioni sulla natura in parte esclusiva delle iniziative culturali proposte e dello sviluppo residenziale sulle sponde del Tyne, e sulle difficoltà di misurare gli effetti socio-economici a medio e lungo termine della *culture-led regeneration* (Evans, 2005), viene messa in luce la capacità dei grandi progetti architettonici di allacciarsi alle identità-comunità locali, fornendo nuovi strumenti per una auto-rappresentazione positiva, di successo, coerentemente con l'enfasi sulle "comunità" posta dal governo neo-laburista (Imrie, Raco, 2003).

Tre grandi progetti architettonici sono considerati icone del cambiamento: il Baltic Centre for Contemporary Arts (fig. 1 e 2), uno dei maggiori musei di arte contemporanea della Gran Bretagna ricavato da un edificio che ospitava un mulino industriale; il Gateshead Millennium Bridge (fig. 2), un ponte mobile di forma ellittica sul fiume Tyne, esclusivamente pedonale e ciclabile; e l'auditorium Sage



Fig. 1 - Il Baltic Centre for Contemporary Arts, visto dalla sponda di Newcastle, in prossimità del Millennium Bridge.

Gateshead, progettato da Norman Foster (fig. 3 e 4). I tre progetti sono stati realizzati a partire dalla fine degli anni Novanta sulla riva del fiume Tyne, nella municipalità di Gateshead. Il cambiamento che la città ha conosciuto negli ultimi dieci anni viene attribuito sia agli ingenti finanziamenti pubblici per la costruzione delle principali infrastrutture culturali, sia ai processi

di riqualificazione fisica dei waterfront delle due principali municipalità, sia alla capacità di queste azioni di veicolare significati identitari nuovi, e riconosciuti come positivi. Ad accomunare queste letture vi è un'idea del declino industriale come fenomeno essenzialmente inevitabile, strettamente associato all'immagine negativa della regione nel suo complesso, mali rispetto ai quali la

cura culturale sembrerebbe aver posto rimedio, sia dal punto di vista urbanistico, sia rispetto alle successive ricostruzioni di una identità locale. Il processo di deindustrializzazione non rappresenta però una netta soluzione di continuità. Byrne (2002) lo definisce come un "cambiamento stabile" (Byrne 2002) in cui il localismo, il forte legame tra sindacati e governo locale, l'idea di sviluppo come progetto collettivo di ampio respiro - tutti identificati come caratteri del periodo industriale - indietreggiano a favore di una concezione di sviluppo legata a dinamiche globali, e in cui il capitale privato guida le traiettorie del cambiamento urbano, e le politiche locali hanno principalmente il compito di favorire questo processo.

L'industrialismo rappresenta dunque non solo un sistema economico e sociale, ma anche quella che viene definita da Williams come una "structure of feeling" (1958), ossia una costruzione identitaria complessa, che consente ad una collettività di orientarsi nel mondo. Nel passaggio da un sistema all'altro non si realizza dunque una sostituzione, ma fenomeni di più complessa sovrapposizione, permanenza, intreccio, difficilmente prevedibili. Un esempio è messo in luce nella descrizione della vita notturna di Newcastle, in cui la presenza di nuove popolazioni (come gli studenti universitari o i giovani professionisti), si intreccia con la tradizionale propensione alla socialità della regione, ma anche con le forme del consumo di alcol e con una matrice identitaria fortemente maschile, che si traduce anche nei fenomeni di violenza e nel clima complessivamente aggressivo delle notti di Newcastle (Hollands, Chatterton, 2002).

Allora, più che l'esito lineare di un processo di deindustrializzazione ben riuscito, l'immagine attuale della nuova conurbazione risulta dal prodotto temporaneo e visibile di cambiamenti in cui si mescolano spinte globali e caratteri locali, precisi orientamenti politici e declinazioni particolari. In cui le diverse forze in gioco seguono traiettorie e tempi



Fig. 2 - Il Millennium Bridge in movimento, davanti al Baltic Centre for Contemporary Arts



Fig. 3 - L'Auditorium Sage Gateshead, progettato da Norman Foster. L'ingresso del Baltic Centre for Contemporary Arts

diversi. In altre parole, percorsi di cambiamento così profondi non seguono strade determinabili a priori, nè tantomeno replicabili: la ricostruzione di un percorso coerente si realizza sempre a valle, cercando consequenzialità e linearità in processi segnati piuttosto da fratture e logiche eterogenee.

Il cambiamento più visibile e celebrato - in particolare, il recupero urbanistico dei waterfront e l'elaborazione di una immagine della città completamente

nuova - ha le sue radici, come accenneremo nel paragrafo seguente, in un sodalizio tra l'azione del governo centrale, sostanzialmente ostile ai governi locali almeno all'inizio, e da capitali privati e statali; ma anche da organi interamente pubblici nati con scopi di gestione di un settore ben preciso, quello culturale, e che hanno poi in certa misura colmato la mancanza di una strategia più complessiva.

Per tracciare un percorso di sviluppo

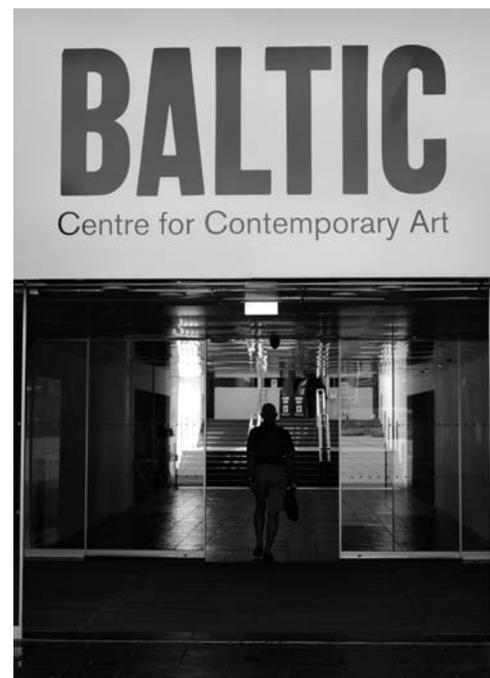


Fig. 1bis - L'ingresso del Baltic Centre for Contemporary Arts

urbano, appare quindi importante considerare non solo i processi che hanno portato alla valorizzazione di alcune parti della città, ma anche quali siano stati i principali attori, e quali sistemi di relazioni si siano prodotti e affermati nel tempo; intendere l'esito come punto di partenza e pretesto. L'obiettivo diventa quindi la comprensione di un "contesto interattivo, al quale vengono riconosciute complessità ed instabilità elevate" (Crosta, 2003).

*Dottoranda del Dipartimento di Studi Urbani, Università degli Studi Roma Tre.



Fig. 4: L'Auditorium Sage Gateshead, progettato da Norman Foster, sulla sinistra, visto dal Millennium Bridge. Sullo, sfondo, i vecchi ponti della città.

Da città industriale a città da bere

di C. M.

Gli elementi che connotano la storia del territorio negli ultimi trent'anni sembrerebbero effettivamente seguire un percorso lineare: si tratta di una conurbazione caratterizzata fino agli anni Settanta da una forte presenza di siti industriali, circondata da una regione di miniere di carbone; collocata nell'area più povera dell'Inghilterra; scarsamente dotata di grandi infrastrutture e poco raggiungibile; marcata, inoltre, da alcune specifiche criticità sociali, come tassi di scolarizzazione significativamente inferiori alla media nazionale.

E che, a partire dagli anni Novanta, attraverso ingenti investimenti in progetti architettonici ed urbanistici a destinazione culturale, sembra cambiare in modo sostanziale il suo paesaggio urbano e la sua economia. La diffusione stessa del nome composto Newcastle-Gateshead riflette l'azione della attuale agenzia di marketing locale, che conduce una campagna in cui la conurbazione del Tyneside, e in particolare le parti che si affacciano sul fiume, appaiono come un'unica città, e come il principale polo attrattivo del Nord dell'Inghilterra. Come riporta il sito dell'agenzia: "located in North East England, Newcastle (on the North bank of the River Tyne) and Gateshead (on the South bank) have been transformed into a single visitor destination called Newcastle-Gateshead"

(www.newcastlegateshead.com, sett. 2009)

Nella storia recente della città, si riscontrano però anche forti momenti di rottura, che appaiono fondamentali per comprendere la Newcastle-Gateshead di oggi. In particolare, un passaggio rilevante è da collocarsi nelle politiche del governo conservatore negli anni Ottanta e Novanta, che toccano sia l'identità locale, sia la linea di sviluppo della regione, sia la composizione e

l'azione della sfera politica urbana. Alle difficoltà dovute alla ristrutturazione del comparto produttivo corrisponde infatti negli anni Ottanta una esplicita stigmatizzazione della cultura industriale della regione, accusata di mancare di spirito imprenditoriale, e di rappresentare un ostacolo allo sviluppo. A questo si associa una forte critica ai livelli amministrativi locali, che si concretizza nella abolizione del "Metropolitan Council of Tyne and Wear", un organo amministrativo che univa le Municipalità delle rive del Tyne, e che era stato il promotore di un piano strategico complessivo per la regione. A partire dal 1987 e fino alla fine degli anni Novanta, la conurbazione sulle rive del Tyne viene inoltre interessata massicciamente dall'azione della "Tyne and Wear Development Corporation" (TWDC).

Le Urban Development Corporations (UDC) rappresentano una delle azioni di politica urbana più incisive della lunga stagione di governo conservatore, e il maggiore settore di spesa del governo inglese nel campo delle politiche urbane tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta. Si tratta di organi che assumono competenze di pianificazione e di sviluppo per ampi settori delle città coinvolte, in particolare nelle inner cities, e vengono gestiti da una commissione che fa riferimento al governo centrale. Il cui compito principale è quello di attirare e favorire gli investimenti (Imrie & Thomas, 1999). Alla base vi è la convinzione che favorire le imprese private che sceglievano di investire e costruire nelle aree oggetto dell'intervento avrebbe generato effetti positivi a cascata su tutta la città (Healey, 1995); ma vi è anche una profonda sfiducia negli organi eletti localmente, accusati di non essere in grado di farsi carico di un processo di rigenerazione, e l'intenzione di muovere verso una gestione di tipo imprenditoriale della città (Cochrane, 1999, p.251).

L'abolizione del Metropolitan Council si accompagna anche alla presa in carico da parte del Consiglio per le

Arti (Arts Council) dei finanziamenti in campo culturale che riguardano la regione, attraverso l'azione di una Commissione (Regional Arts Board) che opera in stretta collaborazione con le autorità locali. Da un compito di gestione economica, la commissione regionale arriva a svolgere un ruolo di forte orientamento delle politiche per lo sviluppo orientate alla cultura, e si afferma come la maggiore organizzazione di promozione culturale del Nord dell'Inghilterra (Bailey, 2004). E' all'azione di questo organo, attraverso i finanziamenti provenienti in gran parte dal Lottery Fund, che si devono i grandi interventi sulla sponda di Gateshead. L'abolizione del livello sovralocale alla fine degli anni Ottanta ha quindi, tra i suoi esiti, anche la crescita di relazioni verticali, cioè tra enti locali e agenzie o istituzioni statali.

In questa cornice, la stessa idea di "città", per la conurbazione di Newcastle-Gateshead, rimane critica: ogni forma di coerenza dell'azione politica appare più come un risultato temporaneo e disomogeneo, che come parte di un progetto complessivo. Sebbene questo possa produrre sintesi insperate e positive, uno degli effetti è anche la scarsa capacità di allargare lo sguardo delle azioni strategiche locali oltre i luoghi a più alta concentrazione di interessi simbolici ed economici; e non esercitare le possibilità di integrazione e collaborazione a livello locale (Vigar et al., 2005).

Due letture

Uno dei fenomeni più visibili del cambiamento che ha interessato Newcastle-Gateshead negli ultimi anni è la crescita della vita notturna. A produrla, secondo Hollands e Chatterton è un mix di elementi di natura globale, come la transizione verso economie post-industriali e la crescita di una classe di abitanti-consumatori come studenti universitari o giovani professionisti, e caratteri locali, come la propensione alla vita notturna concentrata nel fine settimana, un certo tipo di consumo

alcolico, l'orgoglio identitario. A prodursi è una vita notturna effettivamente molto intensa, che ha cambiato il volto di alcune aree del centro che un tempo versavano in pessime condizioni.

Ma è anche connotata da una sempre minore accessibilità se non si è "consumatori", in cui i locali gestiti da proprietari locali hanno conosciuto una forte diminuzione negli anni, e dove gli spazi di condivisione e creatività (ad esempio, quelli che supportano la produzione musicale giovanile locale) sono sempre più in difficoltà, e sospinti verso la periferia (Hollands, Chatterton, 2002). Le caratteristiche della vita notturna di Newcastle - con una offerta poco diversificata, caratterizzata da un clima nel complesso aggressivo, in cui le diverse popolazioni urbane faticano a mescolarsi e in cui mancano forme di socialità non legate al consumo intenso di alcol, ma anche vivace, molto frequentata e con una certa popolarità nel contesto inglese - sembrano strettamente legate alle difficoltà e ai cambiamenti a cui è andata incontro la working-class della regione, come "cultura residuale" (Williams, 1958), in relazione a nuove culture dominanti.

Il testo di Williams costituisce uno dei fondamenti dei *cultural studies*, un approccio nato con l'intento di trascendere gli steccati disciplinari e di riconnettere pratiche culturali e azione politica, che ha conosciuto un grande sviluppo nei Paesi anglosassoni a partire dagli anni Sessanta e Settanta. L'importanza, e la attualità, del testo di Williams sta soprattutto nell'aver posto la "cultura" non come un corpo separato di attività intellettuali, ma come una forma di comprensione e di organizzazione della realtà, che dà forme alle relazioni sociali, e che agisce nella produzione del contesto. In un momento in cui la cultura è chiamata con insistenza in causa come risorsa dello sviluppo urbano, e in cui molti dei modelli più seguiti provengono dal contesto anglosassone, ci sembra interessante richiamare l'attenzione su uno dei testi che ha fondato il dibattito

rispetto alla questione culturale nelle società contemporanee, e che ci ricorda la necessità di approfondire lo sguardo per meglio comprendere i fenomeni attuali.

Williams, R., 1961. *The Long Revolution* Pelican Books., London.

Hollands, R. & Chatterton, P., 2002, "Changing Times for an old industrial city. Hard times, hedonism and corporate power in Newcastle's nightlife", *City*, 6(3), 291-315

Bibliografia

Amin, A. & Tomaney, J., 1991. Creating an enterprise culture in the North-East. The impact of urban and regional policies of the 1980s. *Regional Studies: The Journal of the Regional Studies Association*, 25, 479-487.

Bailey, C., Miles, S. & Stark, P., 2004. Culture-led urban regeneration and the revitalisation of identities in Newcastle, Gateshead and the North East of England. *International Journal of Cultural Policy*, 10(1), 47-65.

Byrne, D., 1999. Tyne and Wear UDC - turning the uses inside out: active deindustrialisation and its consequences, in Imrie R. & Thomas H., 1999 Byrne, D., 2002. Industrial culture in a post-industrial world. The case of the North East of England. *City*, 6(3), 279-289.

Cochrane, A., 1999. Just another failed urban experiment? The legacy of the Urban Development Corporations. In Imrie R & Thomas H., 1999 Crosta P. L., 2003. *Reti translocali. Le pratiche d'uso del territorio come politiche e come politica*, Foedus, n. 7

Evans, G., 2005. Measure for measure: Evaluating the evidence of culture's contribution to regeneration. *Urban Studies*, 42(5/6), 959-983.

Evans, G., 2009. Creative Cities, Creative Spaces and Urban Policy. *Urban Studies*, 46(5-6), 1003-1040.

Gibson, C. & Kong, L., 2005. Cultural Economy: a critical review. *Progress in Human Geography*, 29(5), 541-561.

Healey, P., 1995. The institutional challenge for sustainable urban regeneration. *Cities*, 12(4), 221-230.

Hollands, R. & Chatterton, P., 2002. Changing Times for an old industrial city. Hard times, hedonism and corporate power in Newcastle's nightlife. *City*, 6(3), 291-315.

Imrie, R. & Thomas, H., 1999. *British Urban Policy: An Evaluation of the Urban Development Corporations 2° ed.*, London, SAGE.

Imrie, R. & Raco, M., 2003. *Urban Renaissance? New Labour, Community and Urban Policy*, Bristol, Policy Press.

Miles, S., 2005. 'Our Tyne': iconic regeneration and the revitalisation of identity in Newcastle Gateshead. *Urban Studies*, 42(5), 913.

Robinson, F., Wren, C. & Goddard, J., 1986. *Economic Development Policies. An evaluative Study of Newcastle Metropolitan Region*, Oxford, Clarendon Press.

Vigar, G., Graham, S. & Healey, P., 2005. In Search of the City in Spatial Strategies: Past Legacies, Future Imaginings. *Urban Studies*, 42(8), 1391-1410.



Paesaggi della montagna umbra

A cura di Sandra Camicia

Nell'ambito del Progetto europeo LOTO (Landscape opportunities for territorial organization), la Regione Umbria coglie l'opportunità per approfondire ed individuare indirizzi di metodo e strumenti operativi attraverso cui governare le trasformazioni paesaggistiche, al fine di garantire la conservazione e valorizzazione dei caratteri identitari più rilevanti del territorio.

Particolarmente curato l'apparato iconografico di questo volume nel quale emerge il percorso tracciato dalle fotografie "monumento" di Guido Guidi.

Pagine 184, abstract in inglese

Illustrazioni a colori,

formato cm. 23,5 x 29,5

Prezzo di copertina €35

Sconto del 20% per i Soci INU

PER ORDINI E INFORMAZIONI:

INU EDIZIONI SRL

PIAZZA FARNESE 44 - 00186 ROMA

TEL 06/68195562, FAX 06/68214773

E-mail inuprom@inuedizioni.it

VI RUN
Rassegna Urbanistica
Nazionale

Matera
1/14 marzo
2010



PROGRAMMA

lunedì 1 marzo

9.30 Apertura delle iscrizioni alla VI RUN
Chiesa Madonna del Carmine c/o Palazzo
Lanfranchi

10.00-13.00 Visita guidata a Matera
partenza da Palazzo Lanfranchi

15.30 Inaugurazione della VI RUN Palazzo
Lanfranchi

**martedì 2 marzo – Convegni e Colloqui della
RUN**

9.30-13.00
Consiglio Nazionale Agronomi e Forestali
Convegno: "Agricoltura e paesaggio" Palazzo
Lanfranchi, sala delle Arcate

Ministero per i Beni e le Attività Culturali –
Direzione Generale per il Paesaggio, le Belle
Arti, l'Architettura e l'Arte Contemporanee;
Ministero dello Sviluppo Economico –
Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione
Economica; con il Comune di Matera
presentazione del Programma Sensi
Contemporanei "Qualità Italia. Progetti e con-
corsi per la qualità dell'architettura nelle
regioni del Sud Italia" Palazzo Viceconte

14.30-18.00
Gruppi di studio nazionali INU "Politiche agri-
cole" e "Pianificazione provinciale"
Seminario: "Sviluppo rurale e pianificazione
territoriale"
Palazzo Lanfranchi, sala delle Arcate

Ministero delle Infrastrutture e dei
Trasporti/Dicoter – Commissione nazionale INU
Politiche infrastrutturali – Seminario:
"Piattaforme territoriali strategiche e nuova
governance" Auditorium Comunale Gervasio

Gruppo di studio nazionale INU "Centri storici
minori"
Seminario: "Centri storici: nuovi portali per il
territorio"
Palazzo Viceconte

Ministero dell'Ambiente della Tutela del
Territorio e del Mare
Convegno: "Città sostenibili: fondi strutturali e
patto dei sindaci nel Sud"
Palazzo Lanfranchi, Centro Carlo Levi

Facoltà di Architettura di Matera
Convegno: "Città Paesaggio Territorio.
Fenomenologie del piccolo nel grande"
Palazzo dell'Annunziata

18.00-19.30
Colloquio della RUN – Gruppo di studio nazio-
nale INU "Vulnerabilità sismica e pianificazione"
Incontro sul tema: "Vulnerabilità sismica urba-
na"
Palazzo Lanfranchi, sala delle Arcate

Colloquio della RUN – Presentazione del
numero di Urbanistica Dossier n. 1/2010
"Percorsi del Piano Paesaggistico Regionale" (a
cura di) A. Abate, A. Mazza, INU Edizioni
Palazzo Lanfranchi, Centro Carlo Levi

Spazio editoriale de Il Sole24Ore
Palazzo Lanfranchi, sala seminari

19.00
Inaugurazione della Mostra "Consagra e l'ar-
chitettura, la Carta di Matera"
a cura della Fondazione Zètema MUSMA –
Museo della Scultura Contemporanea di
Matera

**mercoledì 3 marzo (mattina) – Convegni
della RUN**

9.00
Iscrizioni alla VI RUN Chiesa Madonna del
Carmine c/o Palazzo Lanfranchi

9.30-11.30
Regione Basilicata, convegno: "Strategia
UNICA
e programmazioni di settore: quali prospettive
per la Regione Basilicata"
Palazzo dell'Annunziata

11.30-13.30
Regione Basilicata – Ministero dei Beni e delle
Attività Culturali – Ministero dello Sviluppo
Economico – Convegno: "La creatività come
strumento per lo sviluppo del territorio"
Palazzo dell'Annunziata

9.30-13.00
Istituto Nazionale di Urbanistica – Convegno:
"Mezzogiorno, crisi, governo del territorio"
Auditorium Comunale Gervasio

Università della Basilicata – Convegno:
"Integrazione di saperi e approcci nel governo
del territorio"
Palazzo Viceconte

**mercoledì 3 marzo (pomeriggio) – Sessione
Plenaria di apertura e Colloqui della RUN**

14.30-18.00
Sessione Plenaria di apertura Auditorium
Comunale Gervasio

18.00-19.30
Colloquio della RUN – INU (a cura di P.
Properzi):
"Presentazione del Rapporto dal Territorio
2010"
Palazzo Lanfranchi, Centro Carlo Levi

Colloquio della RUN – G. De Luca, presentazio-
ne del volume di A. Mazza
"La deriva securitaria nel governo degli spazi
urbani" Aracne editrice, Roma 2009
Palazzo Lanfranchi, sala seminari

Spazio editoriale ESI editrice
Palazzo Viceconte

con il patrocinio di:

Senato della Repubblica
Ministero dei Beni e delle Attività Culturali
Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali
Ministero per i Rapporti con le Regioni
Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
Provincia di Matera
Comune di Matera
Camera di Commercio di Matera

con il contributo di: Regione Basilicata

si ringraziano gli sponsor: ENI - Carical
si ringrazia per la collaborazione:
Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici della Basilicata
Soprintendenza per i Beni Archeologici della Basilicata
Soprintendenza per i Beni Storico-Artistici ed Etnoantropologici della Basilicata
Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici della Basilicata
Facoltà di Architettura di Matera - Università degli Studi della Basilicata
Centro Carlo Levi - Matera
Fondazione Zètema - Matera

19.30 Città del Vino/Regione Basilicata – aperitivo Ipogeo di San Francesco

giovedì 4 marzo – Sessioni e Colloqui della RUN

9.30-13.00

Sessione di dibattito A1 – “La dimensione strutturale e la dimensione paesaggistica” presiedono e introducono: V. Cappiello, A. Peano

interventi da alcuni casi in Mostra discussant: R. Priore (RECEPT)
Palazzo Viceconte

Sessione di dibattito A2 – “Pianificazione di coordinamento e ruolo intermedio” presiede e introduce: R. Gerundo
interventi da alcuni casi in Mostra discussant: F. D. Moccia (Università Federico II Napoli)
Auditorium Comunale Gervasio

14,30-18,00

Sessione di dibattito A3 – “Strategie, politiche e programmi” presiedono e introducono: F. Pace, G. De Luca
interventi da alcuni casi in Mostra discussant: A. Barbanente (Politecnico di Bari, Assessore Regione Puglia)
Palazzo dell'Annunziata

Sessione di dibattito B1 – “La pianificazione associata del territorio locale e metropolizzato” presiede e introduce: F. Sbetti
interventi da alcuni casi in Mostra discussant: A. Bonomi (AASTER)
Auditorium Comunale Gervasio

18.00-19.30

Workshop Urb.It. srl: “Attori e temi di Urbanpromo 2010”
Palazzo Lanfranchi, sala seminari

Colloquio della RUN – L. Benevolo, E. Piroddi, presentazione del “Manuale di urbanistica”

Mancosu editore, Roma 2009
Palazzo Lanfranchi, Centro Carlo Levi

Colloquio della RUN – Gruppo di studio nazionale INU VAS: “Il futuro della VAS in Italia” e presentazione degli atti del del Convegno nazionale di Roma del 26/11/2009
Palazzo Lanfranchi, sala delle Arcate

20.00-23.00 Cena sociale dell'INU

venerdì 5 marzo – Sessioni e Colloqui della RUN

9.30-13.00

Sessione di dibattito A4 – “La pianificazione della sicurezza del territorio” presiede e introduce: P. Properzi
interventi da alcuni casi in Mostra discussant: G. Fontana (Coordinatore e responsabile della Struttura di Missione – l'Aquila)
Palazzo Viceconte

Sessione B2 – “Strategie e piani di Città” presiede e introduce: C.A. Barbieri
interventi da alcuni casi in Mostra discussant: G. Roma (CENSIS)
Auditorium Comunale Gervasio

14.30-18.00 Sessione B3 – “Sviluppo operativo dei piani”

presiedono e introducono: F. Rossi e D. Cecchini
interventi da alcuni casi in Mostra discussant: C. Maltese (la Repubblica)
Auditorium Comunale Gervasio

Sessione B4 – “Energia e ambiente nel governo del territorio locale”

presiedono e introducono: S. Ombuen e S. Pareglio
interventi da alcuni casi in Mostra discussant: E. Zamparutti (membro della Commissione VIII, Camera dei Deputati)
Palazzo dell'Annunziata

18.00-19.30

Colloquio della RUN – C. Maltese, presentazione con gli autori del libro intervista di F. Oliva a G. Campos Venuti, Laterza Bari 2010
Palazzo Lanfranchi, Centro Carlo Levi

Colloquio della RUN – M.Russo, M.Pica Ciamarra, presentazione della rivista “Carré Bleu” sulla “Dichiarazione dei Doveri dell'Uomo e costruzione della città contemporanea”
Palazzo Lanfranchi, sala seminari

19.30-21.00

Associazione Città del Vino – S. Becherucci, presentazione del volume “Vino e paesaggio, materiali per il governo del territorio vitivinicolo. Il Piano Regolatore delle Città del Vino” e contestuale aperitivo
Ipogeo di San Francesco

sabato 6 marzo – Sessione plenaria di chiusura

9.30-13.00

Sessione Plenaria di chiusura e proiezione del film di L. Ciacci “Giovanni Astengo, urbanista militante”
Auditorium Comunale Gervasio

14.30-18.00

Visita guidata a Matera

domenica 14 marzo – Chiusura della Mostra e della VI RUN (15.30)

Crisi del piano e/o crisi degli urbanisti

Francesco Sbetti

L'evento della VI Run, la Rassegna Urbanistica Nazionale, che ospita a Matera, piani e progetti, predisposti per governare le trasformazioni delle nostre città e dei nostri territori, oltre a numerosi dibattiti che vedranno impegnati amministratori, tecnici e studiosi, ci impone di tornare sul tema di riflessione che vede l'Istituto impegnato a partire dal Congresso di Ancona; precisamente sulla questione degli esiti del "nuovo piano" generato dalla stagione delle riforme urbanistiche regionali e come questo è in grado di essere uno strumento utile per affrontare le domande che oggi la società e il territorio pongono.

Questa riflessione l'abbiamo anche chiamata "il piano al tempo della crisi" perché la crisi pone i comuni di fronte a mutate condizioni e i piani urbanistici rischiano di tornare ad essere "libri dei sogni" e "piani di carta". Si pone cioè il tema di come il piano (e altri strumenti di governo del territorio) possa garantire qualità urbana ed ambientale, servizi pubblici e case in affitto, in assenza di interventi pubblici diretti e di operatori in grado di trovare sostenibilità economica per finanziarli. In altre parole si possono pensare interventi in grado di dare risposte credibili ai cittadini e al territorio senza che questo debba significare continuare a vendere il territorio per fare cassa o

rinunciare a dare risposte ai fabbisogni?

Per approfondire e cercare, nel solco dell'esperienza dell'urbanistica riformista, di costruire risposte utili, abbiamo coinvolto alcuni urbanisti, in diverso modo impegnati, sollecitandoli a misurarsi sui *temi* e sugli *strumenti*. In primo luogo abbiamo chiesti a Carlo Albero Barbieri di riposizionare il dibattito al "*punto in cui eravamo arrivati*" e cioè il tentativo di costruire una risposta compiuta e razionale di governo del territorio articolata all'interno di un quadro legislativo che vede al centro il Parlamento con una "*legge di principi*" e le Regioni con la competenza legislativa in materia in grado di definire "*le regole*" e quindi i comuni con la piena podestà (in copianificazione) urbanistica sul loro territorio. Federico Oliva pone l'attenzione alle *responsabilità degli urbanisti* e sulla necessità di coniugare leggi e piano con i temi emergenti dalle trasformazioni territoriali, auspicando anche alcune leggi fondamentali per le città e il territorio quali una sostanziale riforma della fiscalità urbanistica e lo sviluppo di sistemi di mobilità pubblica. Miche Talia di fronte al rischio di una significativa marginalizzazione e di un relativo disimpegno dell'urbanista, pone l'attenzione alle potenzialità che vengono offerte dalla partecipazione diretta al confronto e alla attivazione di processi decisionali che consente, anche all'urbanista, di intervenire non solo come interprete tecnico di tali procedure, ma anche come uno degli

attori. Due posizioni distanti dal percorso dell'Inu sono rappresentate da Marco Romano, il quale ci ricorda i meccanismi formali con cui era stata costruita in questi ultimi mille anni la città europea e come questi meccanismi formali corrispondessero alla radice ultima della nostra società; un modello che fino a cinquant'anni fa tutti conoscevano e che negli ultimi cinquant'anni proprio le pretese radicali di un'urbanistica moderna invasa dalle pretese della tecnica funzionalista hanno fatto dimenticare. Roberto D'Agostino afferma invece che il piano urbanistico, vale a dire lo strumento attraverso il quale governare le trasformazioni territoriali sulla base di obiettivi condivisi e democraticamente decisi e controllati, non esiste più. La pianificazione riguarda procedure, comportamenti e norme che nulla hanno a che vedere con i risultati che le leggi urbanistiche si attendevano. Si è imposta un'urbanistica dell'emergenza. Le norme sono quelle, ad esempio, del cosiddetto piano casa, che altro non è che la libertà di costruire fuori dai piani e dalle regole. Dentro e fuori l'Inu il dibattito è certamente articolato, Urbanistica Informazioni mette a disposizione le sue pagine a partire dai risultati che si raccoglieranno a Matera, verificando se, come dice F. Oliva, il piano è ancora uno strumento indispensabile per garantire il necessario equilibrio tra le tutele e lo sviluppo sostenibile.

Una riforma è necessaria

Carlo Alberto Barbieri*

Il *governo del territorio* è un concetto ed un ambito di competenze che non possono essere ricondotti ad una “materia” in senso tradizionale e dunque limitarsi alla disciplina e regolazione degli usi del suolo (in sostanza il *core* dell’urbanistica *post lege* del 1942); si tratta invece di un “ruolo funzionale” a carattere orizzontale e transcalare, che supera la precedente frammentazione di materie e competenze e si estende, oltre all’urbanistica e alla pianificazione, al paesaggio, alla difesa del suolo, allo sviluppo socio-economico del territorio, alla mobilità e ai trasporti, all’infrastrutturazione del territorio, alla protezione degli ecosistemi, alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

La progettazione di Leggi della *pianificazione per il governo del territorio* (un impegno necessario anche se certamente non esaustivo) di nuovi strumenti per sostenere ottiche e sviluppare contenuti nuovi o affrontarli in modi diversi, sconta la necessaria difficoltà di dover costruire un telaio innovativo per la pianificazione delle città, del territorio, del paesaggio e per le politiche di tutela, valorizzazione, qualificazione dei sistemi insediativi, di contenimento del consumo di suolo, di sviluppo sostenibile.

Ciò è vero sia in considerazione dell’avvenuta modifica della Costituzione (2001), sia in ragione del processo legislativo, mai concluso dal Parlamento italiano e riavviato (sia pur molto lentamente e contraddittoriamente) nella legislatura in corso, avente per oggetto una *Legge di principi fondamentali del Governo del territorio*, attuativa del riformato Titolo V della Costituzione.

Dal passaggio dalla prima regionalizzazione (quella dell’istituzione delle Regioni e fino al Dpr 616 del 1977) alla seconda (quella del federalismo amministrativo a Costituzione invariata della riforma Bassanini e del D.Lgs 112/98), sino a

quella conseguente alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, si può ritenere che la ricerca di una “funzione di governo del territorio”, quale superamento dell’iniziale ristretta competenza delle Regioni in “materia di urbanistica”, abbia seguito una parabola progressiva.

Sussidiarietà, cooperazione e copianificazione

Il nuovo piano e il nuovo pianificare che in molte Regioni si stanno sperimentando si configurano come un riconoscibile passaggio verso la natura processuale e integrata della pianificazione, volta a superi quella del “sistema di piani” ordinati gerarchicamente, volti al controllo e alla regolazione dell’uso del suolo, oltre che da piani settoriali redatti da soggetti istituzionali diversi e fra loro sostanzialmente separati. Rapporti istituzionali dunque maggiormente orizzontali, fondati sulla sussidiarietà, sulla adeguatezza, sulla responsabilità, su metodi e procedure di cooperazione e copianificazione fra gli enti territoriali, di concertazione e partecipazione dei soggetti pubblici e privati.

La copianificazione, che deve riguardare soprattutto (probabilmente soltanto) la pianificazione strutturale si sviluppa a partire dagli oggetti delle rispettive competenze di pianificazione dei soggetti istituzionali, per lasciare la pianificazione operativa, se coerente con i contenuti strutturali, alla piena responsabilità dei Comuni che hanno predisposto il proprio *Piano strutturale* (assai meglio se su base intercomunale). In altri termini, un processo di pianificazione e governo del territorio in cui ogni livello istituzionale è oggetto di contributi, osservazioni e pareri da parte di tutti gli altri, ma è lui solo responsabile di quegli oggetti e problemi dominabili con il proprio livello di piano.

Le procedure di formazione e approvazione dei piani devono dunque basarsi su *Conferenze di copianificazione e valutazione* sia quali sedi di indispensabile *governance*. sia quali strumenti coerenti e idonei rispetto alla natura processuale del

nuovo pianificare.

Viene in tal modo radicalmente riformata la precedente procedura di approvazione gerarchica basata su atti complessi e su fasi, temporalmente assai lunghe. Ne conseguono due effetti entrambi positivi per il governo del territorio: un percorso di confronto e condivisione costruttivo e una sensibile riduzione dei tempi di formazione ed entrata in vigore dei piani strutturali.

Per una pianificazione non “separata” del territorio

Le leggi regionali di nuova generazione individuano alcuni momenti e procedure in cui assicurare l’interazione dei diversi settori e specialisti, secondo un approccio che opta sia per una *filiere di piani* (abbandonando la separatezza fra di essi), sia per un insieme interrelato di funzioni proprie della pianificazione:

- l’*interpretazione strutturale* del territorio, che sintetizza i risultati analitici e le valutazioni operate per i diversi settori, evidenziando i fattori e le relazioni di lunga durata che condizionano i processi di trasformazione e conservazione;
- il *profilo normativo*, quale insieme di regole comuni a tutti i settori, cui dovranno riferirsi i processi di decisione ai diversi livelli;
- la costruzione processuale delle *strategie* di riferimento per la *governance* territoriale, che accompagni la programmazione e la pianificazione settoriale, orientandole sulla base di visioni, obiettivi, politiche e progettualità condivise;
- la definizione del *processo valutativo*, come insieme di procedure, strumenti e indicatori con cui sostenere e verificare *ex ante, in itinere* e monitorare *ex-post* i processi attuativi della pianificazione.

Riconoscere la natura plurale della pianificazione

Nel processo di pianificazione va riconosciuta la natura plurale e le diverse modalità ed efficacia dei piani. I *contenuti strutturali* della pianificazione sono quelli che attengono ai valori condivisi di lungo periodo, più stabili e meno negoziabili.

Il *Piano strutturale*, “configurativo” del territorio, deve costituire il riferimento autorevole per la conoscenza e l’interpretazione fondativa del territorio e per le scelte, gli indirizzi e le direttive che il piano stabilisce per le parti di territorio da trasformare, per quelle da riqualificare, per quelle da conservare e valorizzare.

La *componente strategica* ha invece natura politico-programmatica e di *visioning*, dove il rapporto tra visione del futuro e del presente, tra obiettivi, strategie, progettualità e azioni per conseguirli, è un processo e un sistema di relazioni e valutazioni dinamiche. La *dimensione operativa* del piano, “conformativo” della proprietà degli immobili, riguarda la capacità di conseguire, nel breve e medio periodo, gli obiettivi e gli esiti su cui il Piano strutturale ha ottenuto il consenso, promuovendo la realizzazione degli interventi di trasformazione previsti, sviluppando politiche, azioni e progetti in cui siano visibili e valutabili il rapporto con gli attori privati e il loro ruolo, le responsabilità, i tempi, gli esiti e la qualità di essi; è la sede della concertazione pubblico-privato, del rapporto tra economia, mercato e piano, della perequazione urbanistica, della programmazione delle opere pubbliche.

Il Piano strutturale locale nella forma intercomunale, promossa e sostenuta (anche finanziariamente) da molte nuove Leggi, deve fondarsi su un’efficace e necessaria collaborazione in cui i Comuni possano riconoscere che i vantaggi derivanti da una formazione del *Piano strutturale* (lasciando *Regolamenti urbanistici* e *Piani operativi* ai singoli Comuni) possono essere superiori ai loro “costi”: un’intercomunalità agevolata non solo da forme più semplici di associazione e aggregazione, ma anche da pratiche di *perequazione* e *compensazione territoriale*.

Contrastare il consumo di suolo

Arrestarne il consumo (e soprattutto lo spreco) può realizzarsi agendo sul perseguimento di forme insediative policentriche (con “economie di scala” e forme agglomerate reticolari) e non

disperse e frammentate, ma altresì perseguendo forme più compatte e contigue (rispetto all’urbanizzato), riconoscendo i valori territoriali, ambientali, paesaggistici, agricoli, oltre che insediativi e infrastrutturali. Ciò può trovare sede di decisione e di valutazione nel *Piano strutturale*, che interpreta e valuta (il riferimento è qui alla Vas) condizioni e vocazioni e, più in particolare, nella *copianificazione* in cui è più agevole (in un ambiente di attuazione ragionevole del principio di sussidiarietà), condividere le scelte, le opportunità ma anche i vincoli e le limitazioni che i piani del tradizionale sistema di pianificazione gerarchico e separato non hanno saputo esprimere o rendere efficaci.

Per il contenimento del consumo di suolo, conseguenza della “tracimazione della città” o dell’edificazione diffusa, la pianificazione strutturale e paesaggistica della Regione, la pianificazione strutturale e di coordinamento delle Province e soprattutto i Piani strutturali intercomunali e comunali, devono esprimere precise direttive ed evitare la trasformazione di territori non urbanizzati se non dopo aver valutato tutte le alternative di riuso di aree dismesse o sottoutilizzate o da rifunzionalizzare, valutato equilibrati ma efficienti parametri di densità edificatoria (senza dover scegliere soltanto tra “villette” o “grattacieli”) e parametri di sostenibilità ecologica.

Operatività della pianificazione

Sulla base delle prime positive esperienze già avviate in altre Regioni (e con più forza se ci si potrà avvalere della *Legge nazionale di principi per il Governo del territorio* che ne affermi il fondamento e la praticabilità anche di tipo fiscale), gli strumenti da utilizzare sono la *perequazione e compensazione territoriale* su base intercomunale, per le potenzialità che essi rappresentano nel favorire una migliore condivisione da parte dei piani locali nei confronti delle scelte di pianificazione d’area vasta.

Ricordiamo infatti come la perequazione territoriale sia una modalità di interazione fra Comuni per

sviluppare operativamente scelte intercomunali o d’area vasta con particolare riguardo alle previsioni di insediamenti commerciali, terziari e produttivi. L’ipotesi di compensazione intercomunale dei costi e dei benefici delle scelte insediative trae origine dalla constatazione delle esternalità negative e positive derivanti dalle decisioni in materia insediativa operate dai singoli comuni.

Con la perequazione urbanistica, invece, i vincoli all’interno di un ambito di trasformazione cambiano natura, perdendo quella di “vincolo coercitivo di non edificabilità”, dal momento che, anche nei terreni che dovranno essere ceduti al Comune per standard, opere pubbliche o per l’edilizia residenziale sociale (Ers), il Piano operativo (in coerenza con le scelte del Piano strutturale) avrà localizzato diritti edificatori che saranno però utilizzati in porzioni dell’ambito di trasformazione urbanistica al netto delle aree cedute al Comune.

Gli *standard urbanistici*, forse la più importante “conquista” dell’urbanistica riformista della fine degli anni Sessanta, avrebbero dovuto garantire quantitativamente gli spazi per la realizzazione dei servizi e del verde pubblici da parte dei Piani regolatori di tutti i comuni italiani. Nel quadro attuale (basato sul Governo del territorio del riformato Titolo V della Costituzione e nella prospettiva della relativa Legge nazionale di principi), la “materia” degli standard deve essere disciplinata sia come un principio fondamentale, sia come una “dotazione minima”, dalla Legge nazionale. Le nuove Leggi regionali, oltre ai criteri di dimensionamento esplicitati nei confronti dell’attività di pianificazione del territorio, forniscono riferimenti quantitativi certi, accanto a più innovativi riferimenti riguardanti gli aspetti prestazionali, qualitativi, ecologico-ambientali, e le condizioni per un efficace rapporto pubblico-privato.

**Vice presidente Inu.*

Le responsabilità degli urbanisti

Federico Oliva*

L'urbanistica è in crisi e gli urbanisti hanno fallito. Due affermazioni che abbiano sentito ripetere spesso negli ultimi tempi e che sono state anche riprese con grande evidenza nella pagina culturale di un grande quotidiano a fine 2009, in verità in modo alquanto tendenzioso, sia per quanto riguarda le domande, che le risposte dei personaggi intervistati. Ma se la prima affermazione riguarda una situazione oggettiva, difficilmente confutabile, la seconda è invece, ameno a mio giudizio, certamente falsa. Cominciamo dalla prima. La crisi che l'urbanistica oggi sta vivendo viene da lontano: la sua origine è infatti sostanzialmente riconducibile alla debolezza prima e all'inapplicabilità poi dell'ordinamento giuridico che la sostiene e alla conseguente scarsa efficacia degli strumenti che utilizza, situazioni tutte legate alla mai compiuta riforma della legge urbanistica entrata in vigore nei primi anni cinquanta. In assenza di un provvedimento organico e generale, ci si è affidati a provvedimenti parziali, che si sono successivamente spesso rivelati insufficienti, anche se la necessità di una riforma generale era apparsa evidente già nei primi anni sessanta, dopo solo dieci anni di attuazione della legge urbanistica, perché alla stessa, sostanzialmente fondata su un approccio pubblicistico – espropriativo, mancavano i presupposti per un suo efficace funzionamento, a partire da una moderna normativa per gli espropri, per continuare con le risorse finanziarie necessarie proprio per gestire un'iniziativa pubblicistica. Naturalmente la volontà di non riformare l'urbanistica è stata una precisa scelta politica dei governi e delle maggioranze parlamentari di allora, aiutata, qualche volta, anche dal massimalismo degli urbanisti riformisti: quello che non si voleva però mettere in discussione era il ruolo e il peso della rendita fondiaria nel

nostro sistema economico, ruolo e peso che si è mantenuto ed accresciuto nel tempo, se è vero, com'è vero, che oggi, l'incidenza media del costo del suolo su quello finale delle costruzioni raggiunge proprio in Italia i valori massimi, rispetto a tutti gli altri paesi europei. Le cosiddette "riforme parziali" approvate dopo il ritiro della riforma nel 1963 da parte del Governo, non potevano sciogliere questo nodo, sia per un perdurante orientamento politico contrario, sia per le ripetute sanzioni di incostituzionalità, inevitabili quando si vuole intervenire solo su una parte, senza volere riformare le fondamenta. Questa condizione protratta nel tempo, ha tolto efficacia alla pianificazione, che si è potuta esprimere pienamente solo in circostanze eccezionali, nei casi fortunati dove le condizioni politiche e culturali si incrociavano, seppure in modo effimero e non duraturo. In generale, invece, l'urbanistica non ha mai potuto garantire una reale corrispondenza tra obiettivi e risultati e questa ne ha rappresentato la principale condizione di delegittimazione e di discredito sociale, anche perché gli italiani sono poco inclini a rispettare le regole del bene comune e molto più orientati a pensare innanzitutto ai propri interessi individuali, come la reazione al "piano casa" proposto l'anno scorso dal *premier* ha ampiamente testimoniato. La stesso notevole sviluppo della pianificazione che si è avuto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione con la piena responsabilità assegnata alle Regioni, non ha risolto completamente il problema: da un lato perché il nuovo modello di pianificazione fa fatica ad affermarsi in un contesto ancora condizionato culturalmente e disciplinarmente dal vecchio; dall'altro lato perché le riforme regionali sono prive della copertura della legge nazionale sui principi fondamentali del governo del territorio, senza la quale l'efficacia anche della migliore legge regionale non è garantita. Mentre lo stesso governo del territorio appare problematico se lo Stato non vuole affrontare, con adeguate risorse, i temi della stabilità idrogeologica o della

sicurezza idraulica, o mettere mano seriamente alla fiscalità locale, oggi sostanzialmente assente dal processo di pianificazione, se non per gli effetti negativi che una sciagurata legge dello Stato ha determinato nell'utilizzazione degli oneri di urbanizzazione. O, ancora, se il Governo non decide un programma di infrastrutturazione del Paese che non si riduca solo a programmare nuove autostrade in concessione ma che porti l'Italia al livello degli altri Paesi dell'Europa occidentale; un programma che rappresenta la condizione preliminare di ogni politica di assetto territoriale o urbanistica. In sintesi, non ci si può aspettare che l'urbanistica recuperi il credito che dovrebbe avere nella società, se non viene messa in condizione di funzionare, al di là delle capacità o dei limiti degli urbanisti.

Veniamo ora alla seconda affermazione ricordata all'inizio, vale a dire quella che riguarda le responsabilità degli urbanisti. In questi ultimi quaranta anni, da quando sono apparse le prime difficoltà della riforma, poi via via sempre più evidenti, gli urbanisti, in particolare quelli che facevano riferimento all'INU, hanno raddoppiato il proprio impegno per colmare gli svantaggi che questa condizione comportava: non si sono dedicati solo a garantire scelte corrette nei piani, tecnicamente fondate e culturalmente aggiornate, ma si sono inventati anche il contesto giuridico e strumentale che poteva consentire un minimo di successo al piano. La possibilità di esproprio si riduce sempre di più a causa dell'incostituzionalità delle norme relative e della sempre più ridotta disponibilità finanziaria delle amministrazioni? L'urbanistica inventa la perequazione e la compensazione urbanistica, strumenti che solo quindici anni fa erano considerati quasi una pratica impossibile, mentre oggi sono utilizzati da tutti, anche se non ancora garantiti da nessuna legge. Il vecchio piano regolatore mostra sempre di più tutta la sua inefficacia di strumento totalmente prescrittivo e conformativo dei diritti edificatori che il regime immobiliare pretende di esigere immediatamente senza alcuna

dilazione e programmazione temporale? L'urbanistica recupera il *masterplan* programmatico della tradizione razionalista, come cornice delle trasformazioni da realizzare successivamente, fornendo così il prototipo dei *piani strutturali* che caratterizzeranno la nuova stagione delle riforme regionali, ma propone anche una nuova pianificazione operativa, prescrittiva e conformativa, che esalta la dimensione progettuale della disciplina. E gli esempi potrebbero continuare con i molti arricchimenti e le numerose supplenze che la sperimentazione italiana ha saputo garantire, con il costante sostegno dell'INU che ha sempre rappresentato un punto di riferimento per ogni pratica innovativa e riformista. Se la qualità della città contemporanea, brutta e senza forma, è difficile da rintracciare o se le condizioni insediative delle nuove trasformazioni urbane sono incettabili per la mancanza della indispensabile mobilità di massa e perché ancora riferite alla mobilità automobilistica individuale, è forse colpa degli urbanisti? Se la rendita differenziale continua ad aggredire i luoghi speciali del nostro territorio, in barba ad ogni piano paesistico perché così vogliono un'economia non governata e un sistema politico miope è ad essi che va attribuita ogni responsabilità? Le risposte a questi paradossi sono evidenti e non assolvono certo responsabilità individuali di scelte sbagliate che possono sempre esistere. C'è, tuttavia, una responsabilità che deve essere addebitata a quella parte degli urbanisti italiani che non si è più esplicitamente riconosciuta nelle posizioni dell'INU, ed è quella di avere affossato, con un'azione insieme politica e culturale che ha condizionato le componenti più radicali del centro - sinistra, una buona legge di riforma urbanistica che il Parlamento, una volta tanto, si accingeva ad approvare alla fine della XIII Legislatura, prima dell'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione. La maggioranza degli urbanisti, quelli che operano sul campo e considerano ancora il piano come uno strumento

indispensabile per garantire il necessario equilibrio tra le tutele e lo sviluppo sostenibile, continua invece a combattere una difficile battaglia disciplinare per affermare le ragioni dell'urbanistica; quasi una missione impossibile, dato che gli ostacoli principali sono rintracciabili nel sistema politico e nella società che ha ampiamente dimostrato di non amare l'urbanistica e di preferire i condoni edilizi e il "piano casa".

Tuttavia, una critica forse deve essere accettata anche dagli urbanisti riformisti in generale e dall'INU in particolare: aver spesso incentrato la propria azione soprattutto sulla riforma dei meccanismi legislativi e del tipo di piano, tralasciando, a volte, la necessaria iniziativa politica e culturale anche sui contenuti fondamentali e sui temi emergenti delle trasformazioni territoriali che nel tempo hanno via via caratterizzato le nostre città e il nostro territorio. Tutto ciò senza dimenticare quanto sia stato e sia tuttora fondamentale il tema della riforma della legislazione e del piano, come ho cercato di dimostrare all'inizio e quanto sbagliate siano state le posizioni di chi ha sempre sostenuto l'inutilità di questo impegno e che comunque i problemi erano "ben altri". Soprattutto, perché anche questa iniziativa è stata in realtà condotta, anche se forse non con la necessaria forza e capacità di orientamento e utilizzando strumenti inadeguati e, in qualche caso, velleitari.

Che senso ha, infatti, per riferirsi agli esempi più significativi, sviluppare nei piani anche con importanti approfondimenti tecnici e culturali sistemi di mobilità adeguati alle necessità funzionali ed ambientali delle città e del territorio, quando lo Stato italiano non ha mai sostanzialmente predisposto una programmazione di infrastrutturazione moderna senza reperire mai le risorse adeguate ed oggi, in una situazione della finanza pubblica schiacciata dal debito pubblico, si limita a programmare da un lato nuove autostrade in concessione, che non gravano quindi sui bilanci pubblici e, d'altro lato, al

completamento dell'alta capacità ferroviaria, oltre che a grandi opere non tutte prioritarie. Oppure impegnare i piani in un'azione indirizzata al contenimento del consumo di suolo extraurbano per nuovi insediamenti, quando l'esperienza anche internazionale insegna che il contributo della pianificazione, pur importante, non è tuttavia determinante e che sono necessari altri strumenti, fiscali e di tutela ambientale, che solo una legge dello Stato può garantire. Oppure, infine, sviluppare nella pianificazione operativa nuove modalità di redistribuzione della rendita fondiaria, quando è ormai evidente che una effettiva redistribuzione sociale della stessa non può che essere affidata ad una sostanziale riforma della fiscalità urbanistica, aprendo una strada che nessun Governo ha mai voluto seguire, ma che le vicende della crisi economica e lo scenario in atto della trasformazione urbana indicano come assolutamente necessaria. L'uno e l'altro fronte, quello della riforma del piano e quelli di alcune leggi fondamentali per le città e il territorio sono indispensabili per garantirne un effettivo governo: l'INU non farà mancare il suo impegno per entrambi.

* *Presidente Inu.*

Le politiche urbane e la disciplina contro la crisi della città

*Michele Talia**

A seguito della crisi finanziaria esplosa nel 2008 con il fallimento della Lehman Brothers e di altre importanti banche americane, il sistema economico mondiale ha subito drammatiche ripercussioni, che hanno comportato una prolungata recessione e il ridisegno dei rapporti che legano le principali aree di mercato del pianeta. Per effetto di un singolare effetto "domino" anche l'evoluzione dei sistemi insediativi di molti Paesi ha registrato

profonde modificazioni, a partire dal rallentamento, e in alcuni casi dalla inversione di tendenza, dei processi innescati da quella bolla speculativa che, fin dai primi anni novanta, aveva comportato una crescita drogata della attività edilizia e processi di urbanizzazione spesso fuori controllo. Anche se le cifre normalmente impiegate per descrivere il consumo di suolo prodotto da tali fenomeni appaiono discutibili, è difficile negare che una parte molto estesa del territorio ha conosciuto, soprattutto in Italia, gli effetti traumatici (marginalizzazione dei paesaggi storici, deterioramento del bilancio energetico, perdita della identità urbana, ecc.) di dinamiche urbane che la nostra cultura tecnica e amministrativa non ha saputo governare. E se il cosiddetto “piano casa” promosso dal Governo Berlusconi e la legislazione regionale che ne è conseguita non determineranno le conseguenze traumatiche che molti avevano paventato, ciò deriverà molto probabilmente dal fortuito cortocircuito che si stabilirà tra le nuove norme espansive e de-regolatrici e una congiuntura particolarmente sfavorevole per gli investimenti immobiliari, che in alcune città degli Stati Uniti ha già comportato il contenimento delle aree edificate e il reimpianto del verde in quartieri sempre più spopolati e costosi in termini di gestione dei servizi. Non mancano altri segnali incoraggianti di questa attitudine ad apprendere dalle difficoltà temporanee e di elaborare politiche antirecessive, che ad esempio possono essere rintracciati, purtroppo quasi mai in Italia, nel finanziamento di progetti di ricerca che investono sull’innovazione tecnologica, sull’economia della conoscenza e sul risparmio energetico. Non è ancora possibile stabilire se dietro le rovine prodotte da una stagnazione economica che è stata paragonata, forse con troppa precipitazione, al crollo del 1929 si nasconde dunque un futuro più rassicurante, in cui vengano elaborati gli anticorpi necessari a impedire il ripetersi degli eventi che hanno già comportato l’eccesso della finanziarizzazione e l’avvitamento della economia mondiale. Ma se il temporaneo arretramento dei mercati e

delle città potrà giovare di quella *distruzione creatrice* che secondo Schumpeter sarebbe il possibile esito anche delle congiunture economiche più negative dipenderà in larga misura dalla capacità con cui la regolamentazione del mercato e il governo del territorio sapranno affrontare gli attuali condizionamenti, trasformando i fattori di vincolo in altrettante occasioni favorevoli che dovranno essere tempestivamente valorizzate. Qualora si assuma questo particolare punto di vista è ragionevole supporre che non solo la crisi economica che ha investito i mercati mondiali, ma anche lo stesso cambiamento climatico causato dalla precedente e prolungata fase di crescita, potranno costituire al tempo stesso una minaccia e un’opportunità per i nostri processi di urbanizzazione. Se infatti è sempre più evidente la insostenibilità delle dinamiche urbane più recenti, proiettate quasi fatalmente verso un consumo sconsiderato di risorse non riproducibili, è possibile formulare l’auspicio che esse si trasformino in un importante laboratorio per sperimentare un nuovo modo di produzione, nel quale la tensione verso forme insediative “a emissione zero” può alimentare ambiziosi programmi di sostituzione edilizia e di riorganizzazione delle reti infrastrutturali che siano in grado di favorire la riconversione del nostro apparato produttivo e, più in generale, di promuovere la modernizzazione della cultura tecnica e della società. E’ solo il caso di sottolineare come in tale prospettiva i programmi di demolizione e di ricostruzione delle nostre periferie – di cui ci siamo occupati solo pochi anni fa, e che secondo un discutibile neologismo alluderebbero alla “rottamazione urbana” della città contemporanea – non debbano affidarsi unicamente a complesse e raramente applicabili logiche premiali, ma possano trovare nella *green economy* sostenuta da Barack Obama un fondamentale supporto economico, tecnico-organizzativo e ideale. Se dunque il progetto di una città sostenibile in grado di produrre più energia di quanto ne consuma intende affrancarsi dal marchio di un’utopia irrealizzabile, esso

deve riuscire a coniugare il disegno di una nuova forma urbana – in cui siano dunque presenti tutte le principali articolazioni del “benessere” ambientale (potenziamento e razionalizzazione del sistema della mobilità e del trasporto pubblico, trattamento più efficiente dei rifiuti, risparmio dell’energia e delle risorse idriche, realizzazione di corridoi verdi, ecc.) – con il progressivo avvento di un modo di produzione radicalmente diverso da quello attualmente dominante, e incentrato sulla collaborazione e lo stimolo reciproco tra i settori di punta della *new economy* e i segmenti più qualificanti e innovativi sia dell’industria di costruzioni, sia del governo del territorio. E’ altresì evidente che il passaggio da una crescita urbana alimentata dalla bolla speculativa con cui abbiamo convissuto per oltre un decennio ad uno scenario dal profilo ancora incerto, ma in cui possono affermarsi nuovi stili di vita e nuove visioni del futuro, implica un risoluto cambio di passo e l’adozione di uno sguardo più lungo da parte di *elites* tecnico-culturali che pure non hanno saputo contrastare la crisi prolungata del nostro modello insediativo. Secondo Jeremy Rifkin¹ si tratterebbe di una vera e propria rivoluzione industriale (la terza, in ordine temporale), che consentirebbe di superare il tradizionale antagonismo tra la visionarietà ecologista e le ragioni dell’economia attraverso la drastica riduzione della distanza che separa la produzione e il consumo dell’energia. A differenza di quelle precedenti, questa rivoluzione non assegna semplicemente alla città il compito di ospitare i cambiamenti più significativi, ma la trasforma nello snodo fondamentale in cui coniugare la sperimentazione di nuove tecnologie del trasporto, della coibentazione degli edifici e della produzione e immagazzinamento dell’energia con nuove formule insediative e con inedite pratiche sociali. In questa transizione di fase è necessario che la cultura urbanistica, e in primo luogo l’Inu, sappiano analizzare in modo critico e autocritico la nostra storia più recente e le sfide che ci attendono, sottoponendo a revisione anche i traguardi che abbiamo raggiunto in campo disciplinare. In

attesa che il prossimo Congresso di Livorno consenta di mettere a punto nuove proposte e iniziative con cui affrontare questa complessa inversione di tendenza, è forse opportuno predisporre un'agenda dei temi in grado di orientare una riflessione finalizzata non solo a rinnovare la nostra disciplina, ma anche, e soprattutto, a contrastare efficacemente la "crisi" urbana con la proposta di una città più efficiente, più giusta e, perché no, anche più bella.

Conviene sottolineare come tale proponimento non sia del tutto inedito, e che anche in passato è più volte affiorata la tentazione ad affrontare con una prospettiva meno appiattita sul presente le trasformazioni insediative che il nostro Paese stava attraversando, e a valutare l'efficacia dell'urbanistica nel fornire risposte convincenti alle esigenze postulate da tali mutamenti², ma in molti casi queste suggestioni sono state messe da parte a causa di una comprensibile attrazione per le questioni tecnico-amministrative interne alla disciplina (la cosiddetta "pianistica"), che non ha consentito di registrare adeguatamente la domanda di cambiamento che proveniva più in generale dalla società e dal territorio. Se, ad esempio, una larga maggioranza degli operatori è ormai convinta che la perequazione urbanistica può costituire un metodo di notevole efficacia nel perseguire una maggiore giustizia distributiva in presenza di consistenti interventi di trasformazione della città, pochi hanno finora preso atto che in molte situazioni tale tecnica ha manifestato tutta la sua strumentalità (è appunto solo una "tecnica"), e si è rivelata incapace di contrastare la formazione di nuove plusvalenze. Non solo; a fronte del diffuso riconoscimento del contributo offerto dall'Inu alla riforma del governo del territorio, siamo ancora molto lontani dall'obiettivo di fare del piano un grande progetto collettivo, tanto che l'attività di pianificazione fatica sempre di più a riconquistare quel rapporto con l'opinione pubblica che le aveva garantito una ben diversa visibilità in occasione di alcuni momenti cruciali della nostra storia: dapprima lo sviluppo industriale, poi la ricostruzione post-

bellica, infine la crescita economica degli anni Sessanta e Settanta. In presenza di questa difficoltà ad entrare in sintonia con le aspirazioni dei cittadini è dunque necessario fare in modo che gli urbanisti sappiano guardare oltre la contemporaneità, contrastando al tempo stesso un effetto perverso che l'iter della riforma del governo del territorio rischia di produrre. Esiste infatti la possibilità che la nuova forma piano che abbiamo progressivamente messo a punto fin dalla metà degli anni Novanta abbia determinato (e determini in futuro) il rischio di una significativa marginalizzazione e di un relativo disimpegno dell'urbanista, che potrebbe far proprio il "criterio del male minore" che costituisce il riferimento più consueto della pubblica amministrazione. Ne consegue che l'urbanista, partecipando alle procedure complesse di formazione del piano implicite nelle concezioni più aggiornate della *governance*, può tendere non solo al ridimensionamento delle proprie aspirazioni, ma anche alla rinuncia del principio della responsabilità individuale che dovrebbe ispirare il suo comportamento.

Io credo al contrario che la tradizione e la storia del nostro Istituto ci costringa a perseguire un faticoso ma necessario equilibrio tra un approccio pragmaticamente riformatore, che è indispensabile in ogni concreta applicazione del nostro più aggiornato bagaglio tecnico, e una visione più radicale e intransigente, che appare altresì imprescindibile quando siamo chiamati a svolgere fino in fondo il nostro ruolo di protagonisti della scena urbana, valutando nel merito gli scenari di cambiamento in discussione, e proponendo una diversa prospettiva che consenta alle nostre città di uscire dalla situazione di stallo, o di autentico declino, in cui si trovano da troppo tempo.

Coerentemente con questa ipotesi di lavoro il ruolo dell'urbanista può mutare in modo significativo, anche cogliendo le potenzialità che vengono offerte dalla pianificazione strategica, che prevedendo la partecipazione diretta al confronto e alla attivazione di processi decisionali (mediante Forum,

commissioni paritetiche, laboratori di quartiere, ecc.) anche di soggetti privi di deleghe specifiche, fa sì che egli possa intervenire non solo come interprete tecnico di tali procedure, ma anche come uno degli attori. Spingendosi oltre una valutazione delle possibilità concrete che ci si presentano in relazione a quest'ultima e notevole estensione delle nostre responsabilità e della nostra immagine pubblica, sembra urgente una riflessione sul complesso sistema di forze che caratterizza oggi l'urbanistica, a partire dalla comprensione dei nuovi compiti assegnati ai rappresentanti delle istituzioni, fino alle nuove declinazioni di termini e di concetti quali "interesse collettivo", "equità", "difensore civico" o "soggetto di pianificazione" che fanno parte da sempre della nostra mitologia, ma che debbono essere al più presto e profondamente ripensati.

**Giunta nazionale Inu.*

Note

1. Cfr. J. Rifkin, *Economia all'idrogeno*, Mondadori, Milano, 2002.
2. Vedi a tale proposito due miei precedenti contributi: M. Talia, "Ma gli urbanisti sanno guardare oltre la contemporaneità?", *Urbanistica*, n. 114, 2000; M. Talia, "La riforma del territorio e il nuovo ordine urbano", *Urbanistica*, n. 138, 2009.

Per un ricostruzione della disciplina

*Marco Romano**

Che nel nostro campo le cose non andassero così bene incominciava ad essere evidente quasi trent'anni fa: da un lato nella sfera politica i piani urbanistici venivano spesso modificati per inseguire qualche momentanea convenienza e dall'altro gli esiti visibili della "buona" urbanistica – quando realizzati – erano con evidenza insoddisfacenti.

Secondo Giovanni Astengo, il mio maestro, sulla consistenza teorica dell'urbanistica non c'era molto da discutere, era anzi diventata una vera scienza perché fondata su tutta una gamma di discipline ausiliarie – dall'economia alla sociologia, dall'ecologia alla demografia, dalla geografia alla storia e a quant'altro

insegnavamo nel corso di Laurea in urbanistica fondato all'IUAV agli inizi degli anni Settanta - ciascuna delle quali con un'altrettanto ferma pretesa di scientificità, cioè della capacità propria delle scienze naturali di essere formalizzate in leggi che consentono di predire l'andamento futuro dei fenomeni, e poiché una parte di questi fenomeni concernevano comportamenti e bisogni della popolazione, l'urbanistica poteva pretendere di avere come obiettivo - diceva Auzelle - la felicità umana. E, se così era, i problemi erano tutti sul versante della sfera politica, dove avremmo dovuti farci avanti - come lui stesso nella regione Piemonte o Edoardo Detti nel comune di Firenze - per prenderne le redini e indirizzarla dove la via maestra della disciplina avrebbe indicato.

Solo che la pretesa di scientificità della nostra disciplina, a un esame più attento, non reggeva, come ho dimostrato in un breve saggio pubblicato sulla rivista *Urbanistica* venticinque anni fa, la cui attendibilità avevo discusso con Giulio Giorello - e con Marcello Pera - che appunto di epistemologia erano allora gli specialisti più *à la page*, un saggio che chi ne avesse curiosità può rileggere sul mio sito, www.esteticadellacitta.it. Ecco, da allora ho studiato quanto potevo per cercare quale fosse un più attendibile fondamento disciplinare, sfogliando ad una ad una come un carciofo tutte le pretese di farne l'espressione materiale di altri fenomeni sociali, con l'argomento di fondo - ogni volta peraltro riverificato - che la durata della forma fisica della città, quella che l'urbanistica bene o male configura, ha una durata di gran lunga maggiore dei fenomeni dei quali dovrebbe essere l'espressione e degli stessi bisogni che dovrebbe soddisfare *hic et nunc*.

Così, dopo dieci anni, ho pubblicato i risultati delle mie ricerche, che erano poi la scoperta della macchina per tagliare il burro: venivano messi in chiaro i meccanismi formali con i quali era stata costruita in questi ultimi mille anni la città europea e come questi meccanismi formali corrispondessero alla radice ultima

della nostra società, una società aperta mobile e democratica che viene per l'appunto specchiata nelle sue pietre: una faccenda che fino a cinquant'anni fa tutti conoscevano e che negli ultimi cinquant'anni proprio le pretese radicali di un'urbanistica moderna invasa dalle pretese della tecnica funzionalista hanno fatto dimenticare. Da mille anni le città europee sono fatte di case e di strade rese significative da una rete di sequenze di strade e di piazze tematizzate - cioè con un nome e una riconoscibilità - e proprio come noi continuiamo oggi a progettare nuovi musei, nuove biblioteche, nuovi teatri, nuovi giardini pubblici, tutti temi sul tappeto da quattro o cinquecento anni, non è chiaro perché non possiamo continuare a progettare piani regolatori appoggiati alle medesime sequenze di strade principali, di strade monumentali, di strade trionfali, di passeggiate, di *boulevard*, di lunghi viali alberati, ritmati da piazze di mercato, da piazze monumentali, da piazze della chiesa, da piazze con una scuola o con un campo sportivo o con un teatro - tutte cose che conosciamo e riconosciamo benissimo - sequenze disposte con quella raffinata sapienza accumulata negli ultimi secoli e benissimo testimoniata da quella che a Firenze va dall'arco degli Uffizi a piazza della Libertà.

Sul soffitto della sala dei Cinquecento a palazzo Vecchio Giorgio Vasari ha dipinto Arnolfo di Cambio che presenta il suo progetto di ampliamento della città, ora cinque volte più grande, un progetto che dopo due secoli e mezzo meritava ancora di venire ricordato perché ancora comprensibile a tutti, articolato com'era in strade e piazze tematizzate che non avevano perso il loro originario significato: dunque è un linguaggio che, fondato su termini di lunga durata, promette di durare nel tempo per secoli e non, come il linguaggio moderno fondato su una aleatoria zonizzazione delle funzioni, destinato con queste a una rapida obsolescenza.

Ma peraltro questo progetto di lunga durata sottendeva un programma politico, perché la città vecchia era

dominata dalle aristocrazie asserragliate nei loro palazzi e nel 1284 la nuova classe dirigente dei mercanti e delle corporazioni aprirà un territorio molto più vasto alle ambizioni e alle case di quella "*gente nova e i subiti guadagni*" che tanto innervosiva Dante.

Il comune di Modena mi ha chiesto l'anno scorso il progetto di un piano regolatore per il territorio a sud della via Emilia, progetto che ha appunto questo carattere, di essere costituito prima di tutto da sequenze di strade e di piazze tematizzate fino al limite costituito dalla tangenziale; se poi vi appoggiamo gli isolati che già caratterizzano i quartieri più recenti in quella stessa zona e conteggiamo così, embrionalmente, la capacità edilizia che ne risulta, il suo orizzonte temporale sarebbe forse di un centinaio di anni e in fondo il suo risvolto politico, di rendere più libero l'accesso all'edificabilità dei terreni, ha qualcosa a che vedere con quello di Arnolfo.

Naturalmente non sarebbe necessario liberalizzare la costruzione in tutto il territorio così disegnato, ma se dovessimo predisporre delle priorità potremmo giudicare non soltanto in termini di terreni edificabili e di disponibilità di infrastrutture o di servizi ma anche di strade e piazze tematizzate da avviare con una qualche gerarchia.

Dei piani regolatori stesi con questi criteri, che hanno dietro di sé un'esperienza secolare, sappiamo tutto, soprattutto sappiamo che il disegno delle strade e delle piazze tematizzate, una volta accettato, sarà molto difficile da cambiare, perché le varianti continue che rendono i piani urbanistici contemporanei di fatto un colabrodo sempre reversibile incontrerebbero maggiori difficoltà, essendo ogni volta subito chiaro come lo modificano, per esempio interrompendo una strada trionfale che dovrebbe trarre il nuovo teatro - o un altro tema collettivo altrettanto nei desideri cittadini - o la continuità della sequenza di una passeggiata o il tracciato di un *boulevard*.

Qui, in questa sede, in un dibattito promosso dall'INU toscana con la

presenza dell'assessore regionale Riccardo Conti – dove ringrazio di essere stato invitato – mi sono anche domandato se la legge urbanistica regionale riuscirebbe a promuovere un progetto come questo, e qualche dubbio mi è venuto. Perché la linea del mio ragionamento è che il processo di formazione di un piano regolatore consista nel dare l'incarico ad Arnolfo di Cambio di redigere un progetto come quello per Modena che vi ho esposto qui, e questo progetto contiene in se stesso, per definizione i suoi obiettivi – senza chiederli altrove – da sempre quelli di assicurare ai cittadini della *civitas* una solida e indiscutibile testimonianza materiale del riconoscimento della loro dignità di cittadini – quella che manca oggi nei quartieri moderni – e questo riconoscimento è il fondamento indispensabile perché ciascuno percepisca immediatamente la propria appartenenza alla *civitas* sulla quale costruire la propria identità di cittadino, evitando quell'emarginazione simbolica che nelle periferie moderne accompagna spesso l'emarginazione sociale e che è in qualche modo alle radici di molte ribellioni.

Beninteso, proprio come nella scena dipinta da Giorgio Vasari, Arnolfo di Cambio dovrà presentare alla cittadinanza il proprio progetto nella forma più leggibile a tutti, nei disegni che srotola di fronte al paesaggio di Firenze perché tutti ne possano valutare *de visu* l'impatto. Ecco che anche questo disegno di Modena non è accompagnato da una relazione che forse neppure gli esperti sono in grado di leggere ma è stato presentato pubblicamente e tuttora esposto nel laboratorio cittadino corredato da una didascalia che consente a tutti di riconoscere di quale strada e di quale piazza tematizzata ogni volta si tratti, e da un serie di diapositive che mostrano il loro aspetto esteriore, spesso negli esempi riconoscibili nella città stessa attuale: per esempio Modena ha già una bella passeggiata e una sequenza di *boulevard* realizzate al posto delle mura un secolo fa, ha già una piazza monumentale e qualche strada trionfale che possono costituire l'esempio delle nuove, esempi che vengono mostrati

insieme a quelli desunti dal paesaggio di altre città europee. Mi rendo conto delle difficoltà di questo progetto, mi rendo conto che le procedure costituiscono un viluppo tecnico e normativo difficile da smantellare, mi rendo anche conto del pregiudizio che accomuna la rivendicazione del mestiere di progettista di città, del *magister urbis*, consolidato nel tempo ai *revival* storicisti di alcuni architetti contemporanei, ma le cose non stanno così: il campo dell'architettura è e deve essere aperto a tutte le sperimentazioni, ché questo è il suo senso, ma il disegno della città – che pure è un'opera d'arte – è destinato a tutti i cittadini e deve quindi essere formulato in un linguaggio alla loro portata e alla loro esperienza. Sono molto confortato, in questa sede, dal disagio che vedo oramai diffuso per le scarse *performance* dell'urbanistica italiana contemporanea, nelle sue procedure e dei suoi esiti, che mi rincuorano nel ritenere di avere intrapreso trent'anni fa una strada giusta e nella speranza che il mio contributo possa costituire la pietra sulla quale ricostruire la nostra disciplina.

* *Urbanista.*

Per ridefinire tempi dell'operare urbanistico

Roberto D'Agostino*

Da oltre dieci anni operano le nuove leggi urbanistiche Regionali, tutte (con l'eccezione della Legge della Regione Lombardia) costruite sul modello della proposta di legge urbanistica presentata dall'Inu nel 1995 che prevede due livelli di pianificazione, uno strutturale e uno operativo, e la copianificazione tra i diversi enti interessati. L'esperienza dunque ci consente di valutare la nuova operatività urbanistica che queste leggi hanno prodotto in Italia. Ebbene, penso che si possa dire che il piano urbanistico, vale a dire lo strumento attraverso il quale governare le

trasformazioni territoriali sulla base di obiettivi condivisi e democraticamente decisi e controllati, non esiste più.

Oggi la pianificazione si svolge effettivamente su due livelli, ma non quelli previsti dalle leggi.

Il primo è quello delle elaborazioni tecniche, sviluppate prevalentemente da società di ingegneria polivalenti, e delle procedure imposte, che si dipanano per un numero di anni imprecisato (i piani strutturali impiegano cinque/otto anni per concludersi), con contenuti pressoché nulli in quanto a trasparenza ed efficacia, e con enormi costi per le amministrazioni locali. I risultati di questo livello di pianificazione sono sostanzialmente indifferenti rispetto a ciò che effettivamente accade sul territorio. Infatti, ciò che effettivamente accade riguarda procedure, comportamenti e norme che nulla hanno a che vedere con i risultati che le leggi urbanistiche si attendevano. Si è imposta un'urbanistica dell'emergenza. Le norme sono quelle, ad esempio, del cosiddetto piano casa, che altro non è che la libertà di costruire fuori dai piani e dalle regole, o del decreto sulle alienazioni, che prevede che i piani di vendita degli immobili pubblici costituiscano anche variante urbanistica. Le procedure sono quelle degli accordi tra soggetti forti, in cui il perno è sempre la Regione e in cui gli enti locali sono espropriati quando non collusi, che prevedono trasformazioni territoriali motivate da emergenze o da interessi "superiori", o quelle dei commissari che hanno il compito specifico di non rispettare piani, leggi e volontà dei cittadini: l'Aquila è il caso più eclatante, ma commissari si diffondono in tutta l'Italia. Un'urbanistica senza piano, senza idee, decisa in luoghi separati rispetto alle possibilità di controllo democratico, un'urbanistica fai da te, o lascia fare a noi che possiamo. Debbo dire che non era difficile capire che quelle leggi avrebbero portato a questi risultati e personalmente lo ripeto da una decina di anni in tutte le sedi in cui mi capita di intervenire. Ora ne abbiamo la prova provata, ma non sembra che i promotori politici e culturali di questa situazione ne vogliano prendere atto. Non era difficile capire che una

pianificazione in due tempi, ciascuno dei quali comporta un lungo iter approvativo, avrebbe almeno raddoppiati i tempi dei piani. Così come non era difficile capire l'assurdità del ribaltamento logico insito in queste leggi.

Le grandi scelte, che debbono sì avere una maggiore durata nel tempo, ma che dipendono anche, e molto, dalle diverse strategie proprie delle diverse amministrazioni che si succedono, oltre che, moltissimo, dall'evolversi degli eventi (vedi oggi appunto il piano della crisi, e solo ieri il piano del boom globale) debbono costituire sostanzialmente degli orientamenti politico/tecnici, che un'amministrazione deve elaborare in tempi sufficientemente rapidi per poterne misurare gli effetti attraverso scelte operative; anche perché, senza una verifica convincente, l'amministrazione successiva a torto o a ragione elaborerà delle strategie diverse. Nello stesso tempo le scelte operative devono avere una durata regolamentare adeguatamente lunga e certa per consentire che gli operatori piccoli e grandi, pubblici e privati possano muoversi con sufficiente certezza dei propri diritti e con prospettive temporali sufficientemente lunghe per programmare interventi che spesso si collocano in una dimensione di anni. Le leggi urbanistiche fanno il contrario. Scelte strategiche, cioè squisitamente politiche, che le varie amministrazioni dovrebbero ereditare l'una dalle altre senza poter intervenire, e scelte operative à la carte che possono sempre essere modificate.

Se le cose stanno più o meno come ho detto, appare imprescindibile prima che sia troppo tardi (ma ormai nel nostro Paese è troppo tardi da un pezzo) operare una virata di centottanta gradi sulle regole e sulle procedure urbanistiche; virata che, stante il livello del dibattito urbanistico e il panorama politico nazionale e locale, non vedo chi possa fare. In ogni caso, questa virata presuppone di capire dove e perché si è creato il punto di rottura che ha portato alla situazione attuale.

Questo punto di rottura si è creato alla metà dell'ultimo decennio del secolo scorso. In quegli anni, quando la crisi dell'urbanistica delle regole e dei piani a

cascata era ormai evidente a tutti - tecnici, amministratori e cittadini - e non più accettabile, avendo prodotto anche una profonda crisi nell'etica dei comportamenti di molte importanti amministrazioni, si è progressivamente imposto in alcune città italiane un nuovo modo di fare urbanistica basato non sul controllo, ma sul governo del territorio. Un modo che dava un nuovo fondamentale ruolo alle amministrazioni locali in quanto unico soggetto capace di tenere assieme una visione complessiva della città, nel quadro della garanzia degli interessi di tutti e di ciascuno, di elaborare gli strumenti tecnici (l'urbanistica) e di mettere in campo i soggetti pubblici e privati e le risorse necessarie per conseguire questa visione. Processo che poi, in alcune amministrazioni, si è sviluppato fino al tentativo di operare attraverso la Pianificazione Strategica, tentativo frustrato, più che dai limiti soggettivi, dalle nuove attuali condizioni politico/culturali in cui ci troviamo. Ma questa è un'altra storia.

I motivi di questo passaggio, dalle regole al governo, sono noti e non ho qui lo spazio per ricordarli. Come non ho lo spazio per ricordare come questo processo abbia portato a spettacolari successi e come poi sia iniziata una dura involuzione: ogni rivoluzione ha il suo Termidoro.

Questa sorta di rivoluzione urbanistica che si è sviluppata in modo un po' anarchico basandosi sulla interpretazione creativa della legislazione allora esistente, e non mi riferisco solo alla legislazione di settore, metteva ancora più in evidenza la necessità di nuove leggi che fornissero riferimenti certi a tutti (e parlo qui anche di quella miriade di comuni che si muovevano ancora faticosamente nell'alveo delle procedure consolidate, per quanto superate) prendendo atto e regolando il nuovo modo di operare sul territorio.

Alla luce delle numerosissime e importanti esperienze che molte amministrazioni locali andavano facendo, le nuove leggi avrebbero dovuto affrontare le contraddizioni più vistose insite nelle procedure di pianificazione previste dalla legislazione allora in vigore: vale a dire lo scarto tra

i tempi del piano e le spinte alla trasformazione, tra la fissità delle regole e le necessità operative, tra l'idea di città fissata dal Prg e la sua realizzabilità; e inoltre, la separazione rigida dei ruoli pubblici e privati e il conseguente conflitto che ne derivava, e la necessità che il piano individuasse le risorse e gli strumenti necessari per realizzarlo.

Invece di approntare nuovi strumenti per affrontare questa nuova sfida, le vestali dell'urbanistica che probabilmente erano del tutto esterne ai processi concreti che si stavano sperimentando sul territorio, hanno intrapreso un'operazione tutta tecnocratica e ideologica immaginando procedure pianificatorie sempre più articolate, perfezionate, complicate e sempre meno aderenti agli obiettivi concreti che si dichiarava di volere raggiungere; sempre più autoreferenziali e sempre meno utilizzabili. Il risultato è la costruzione di macchine celibi che piacciono tanto a chi desidera operare sul territorio senza gli inutili vincoli del piano e del controllo democratico che essi implicano e che sarebbero tanto piaciute a Duchamp: *L'Urbanisme mise a nu par ses célibataires, même*.

* Presidente Audis.

Crediti e debiti urbanistici

Perequazione e diritti, le esperienze USA

Ezio Micelli

La perequazione urbanistica e il trasferimento dei diritti edificatori sono entrati a pieno titolo tra gli strumenti con cui abitualmente sono gestiti e attuati i piani urbanistici. Il crescente successo di formule che superano la sostanziale inefficacia degli strumenti del vincolo e dell'esproprio ha determinato grande attenzione per nuove modalità di attuazione del piano attraverso cui promuovere simultaneamente lo sviluppo delle parti pubbliche e private della città. La complessità dei nuovi strumenti non può tuttavia essere sottaciuta. Piani importanti di recente elaborazione - tra gli altri: il nuovo Prg di Roma, i Psc di Bologna e di Parma oppure il Pgt di Milano - consentono di trasferire il potenziale di edificazione tra aree diverse della città, in forme più o meno flessibili, con ricadute di rilievo sulle modalità di gestione di piani e progetti. Perequazione e diritti edificatori, in altre parole, risolvono il problema dell'acquisizione delle aree e degli immobili funzionali allo sviluppo della città pubblica, ma ne sollevano di altri relativamente al loro effettivo funzionamento. Non casualmente, la Regione del Veneto, dopo aver istituito i crediti edilizi, ha promosso la costituzione di società cui affidare il compito di commercializzare e gestire i nuovi *asset* individuati giuridicamente (non senza ambiguità) dalla legge di riforma urbanistica; in modo analogo, il Comune di Milano da anni considera l'ipotesi di costituire una borsa dei diritti edificatori che sia capace di concorrere alla trasformazione del

piano per mezzo di una trasformazione decisiva del mercato fondiario e immobiliare.

Le esperienze statunitensi al riguardo sono preziose: esse evidenziano le condizioni per il funzionamento dei nuovi soggetti che concorrono all'attuazione dei piani. Da anni, in particolare, i piani di tutela ambientale delle aree agricole del New Jersey sono attuati per mezzo del trasferimento dei diritti edificatori alla cui commercializzazione concorrono specifiche *banche dei diritti*. Un esempio di rilievo è rappresentato dalla *New Jersey State Transfer of Development Rights Bank*, che opera coordinando e supportando le banche che operano a scala comunale o sovracomunale¹.

È in primo luogo utile sottolineare che, pur impiegando il nome di banca, essa è un organismo pubblico presieduto da un *board* di 10 membri, con una missione e un mandato fissati da precise norme statali. E ciò del resto è coerente con la missione stessa della banca: facilitare l'attuazione dei piani e conseguire dunque, attraverso strumenti innovativi basati sul mercato, obiettivi squisitamente pubblici quali, in particolare, la tutela e la valorizzazione del territorio agricolo salvaguardandolo da processi diffusi di insediamento che ne comprometterebbero la qualità. Non si tratta dunque di strumenti privatistici che si sostituiscono al piano, ma di nuove figure che ne sostengono l'attuazione senza più ricorso all'apposizione di vincoli e

all'esproprio.

Alla banca spetta in primo luogo il ruolo di gestire l'emissione e la registrazione dei diritti. La banca dei diritti nel New Jersey - quando non vi siano delle banche locali a svolgere questa funzione - emette i certificati attestanti i relativi diritti edificatori, separando formalmente il diritto a edificare dalla proprietà sulla quale viene apposto un vincolo perpetuo a non edificare. Nella facoltà del proprietario restano invece gli altri impieghi compatibili con le forme di valorizzazione stabilite dal piano quali, ad esempio, lo sfruttamento agricolo. Conseguente all'emissione dei diritti, la gestione del Registro dei diritti edificatori consente di dare certezza giuridica e trasparenza agli scambi degli scambi tra privati, e tra la banca e questi ultimi. È utile sottolineare come il tema delle certezze giuridiche, vero "nodo irrisolto" della riforma degli strumenti attuativi del piano nel nostro Paese², sia stato messo a fuoco anche dai legislatori regionali che ne hanno previsto l'istituzione, come nel caso delle leggi lombarda e veneta. La banca interviene nel mercato dei diritti a precise condizioni. Essa può acquistare e vendere diritti edificatori attribuiti alle aree oggetto di tutela, ma lo fa solo nel caso in cui i privati non siano in grado, per le più diverse ragioni, di promuovere efficacemente la commercializzazione dei diritti stessi. L'intervento della banca nell'acquisto dei diritti è dunque un intervento estremo per il quale i privati fanno di dover sostenere un prezzo: l'acquisto

dei diritti edificatori può essere effettuato solo se la parte cedente accetta uno sconto del 20 per cento rispetto al valore di mercato dei diritti stessi. In questo modo, un proprietario può dunque sempre rendere liquido il valore dei propri diritti, ma la mancata commercializzazione dei diritti nei confronti di *developer* interessati all'acquisto comporta un mancato ricavo noto dall'attivazione del programma.

Nella fase di alienazione, la banca invece svolge invece la funzione di una casa d'aste, cedendo al miglior offerente il potenziale di edificazione precedentemente acquisito dai privati. Si noti che l'acquisto a sconto dei diritti e la loro successiva commercializzazione può essere un'attività perfettamente sostenibile sotto il profilo finanziario: se nel 1985 i primi *development rights* della *NJ Pinelands Development Credit Bank* - la più nota banca dei diritti a scala comunale - potevano essere compravenduti per una cifra pari a 2.250 dollari per unità, nel 2007 (prima dunque della flessione del mercato immobiliare a cui i valori dei diritti sono ovviamente legati) essi potevano essere scambiati a valori compresi da un minimo di 20.000 a un massimo di 40.000 dollari per unità. Scarti di valore di ampiezza analoga sono del resto rilevabili in diverse altre esperienze di *transfer of development rights*: il valore dei diritti, correlato a quello del mercato immobiliare, tende a crescere nel corso degli anni seguendo il ciclo immobiliare e dunque, nel medio periodo, ha assicurato plusvalori rilevanti alla proprietà.

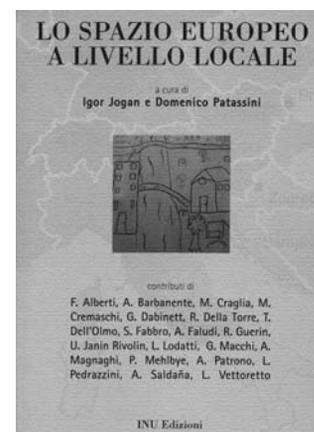
La banca fornisce inoltre garanzie finanziarie per qualsiasi prestito che impieghi come garanzia il potenziale edificatorio rappresentato dai diritti. Il passaggio è di rilievo: la natura virtuale dell'*asset* - per quanto la disarticolazione del diritto proprietario in un fascio di diritti sia prevista in quel paese - rende quest'ultimo un riferimento patrimoniale meno forte per gli istituti di credito e il ruolo di garante della banca dei diritti consente di rendere più credibile (e fattibile) l'acquisto del potenziale di edificazione da parte dei *developer*.

Infine, la banca promuove e sostiene finanziariamente i programmi di trasferimento dei diritti edificatori presso le amministrazioni locali dello stato grazie a specifici finanziamenti che coprono parte dei costi sostenuti per l'elaborazione e lo sviluppo di piani che impiegano simili strumenti. In questo modo, la banca dei diritti finanzia il trasferimento di processi amministrativi e tecnologici: si tratta di un aspetto cruciale in un contesto caratterizzato da una moltitudine di piccoli comuni non tutti adeguatamente dotati sotto il profilo delle risorse tecniche e umane. L'applicabilità di esperienze straniere risulta sempre delicata: il diverso quadro dei rapporti giuridici ed economici impone grande cautela circa la trasferibilità di istituti che in altri paesi hanno dato risultati di interesse. Nondimeno, le esperienze del New Jersey confermano come piani ambiziosi sotto il profilo ambientale possono essere promossi con strumenti nuovi, non più legati a vincoli ed espropri, ma basati sulla creazione di nuovi mercati. Questi ultimi - proprio perché artificialmente istituiti dalla mano pubblica per il perseguimento di obiettivi collettivi - necessitano di essere attentamente organizzati: la certezza del diritto e il supporto economico nelle transazioni ne costituiscono le fondamenta, la cui tenuta può essere assicurata da soggetti terzi rispetto all'amministrazione, ai quali viene demandato il compito di promuovere l'attuazione dei piani e quindi lo sviluppo dei mercati che essi attivano. In questo senso il termine banca è fuorviante: enfatizza erroneamente una dimensione finanziaria in realtà secondaria, trascurando quella invece fondamentale di garante di un mercato, prima inesistente, al servizio del piano.

Note

1. Sul banca dei diritti, si veda anche il sito nello stato del New Jersey <http://www.nj.gov/agriculture/sadc/tdr/tdrbank/>.
2. Il riferimento è alla posizione di A. Bartolini, *I diritti edificatori in funzione premiale*, Convegno AIDU, Verona, 11 ottobre 2008.

INU Edizioni Volumi



Lo spazio europeo a livello locale

a cura di Igor Jogan e Domenico Patassini

Quale sarà nel prossimo futuro l'influenza esercitata dalle istituzioni europee sulle pratiche di piano a livello locale? Questo volume si propone di avviare una riflessione da prospettive diverse e su oggetti specifici: dalle variabili di sistema (strumenti, competenze) all'attuazione dei progetti, dalle problematiche di carattere metodologico a quelle proprie delle politiche di valorizzazione dell'informazione tecnica e geografica.

Pagine 320, abstract in inglese
Illustrazioni a colori e b/n, formato cm. 14 x cm 21

Prezzo di copertina €26,00

Sconto del 20% per i Soci INU

PER ORDINI E INFORMAZIONI:

INU EDIZIONI SRL

PIAZZA FARNESE 44 - 00186 ROMA

TEL. 06/6819562, FAX 06/68214773

E-mail inuprom@inuedizioni.it



ASSOCIAZIONE NAZIONALE URBANISTI PIANIFICATORI TERRITORIALI E AMBIENTALI

Membro effettivo del Consiglio Europeo degli Urbanisti
www.urbanisti.it

A Reggio Calabria il CdL torna a chiamarsi “Urbanistica”

Enrico Costa

Credo che il lettore, che abbia già preso atto delle scelte compiute nelle diverse sedi, non si aspetti l'ennesimo contributo “di linea” sulla formazione dell'urbanista pianificatore così come la 270 ha indotto la comunità accademica a ripensare e delineare. Ne approfitto, vista anche la ristrettezza dello spazio a disposizione, per puntare sulla specificità del percorso seguito in questa occasione dall'Università “Mediterranea” di Reggio Calabria, dove è presente il più “antico” (dal 1974), dopo quello avviato nel 1971 a Venezia da Giovanni Astengo, dei “percorsi formativi direttamente finalizzati all'urbanistica”. Innanzi tutto il nome – sia del Corso di Laurea triennale L-21 che della Magistrale LM-48 –, rispetto al quale si è scelto con determinazione, è senza mezzi termini, il

ritorno alle origini: “Urbanistica”. E poi una figura di professionista “a tutto tondo”, radicata nella tradizione disciplinare, adeguata alla contemporaneità ed in grado sia di aggiornarsi che di affrontare con successo le sfide della globalità. E qui preferisco lasciare la parola a Raffaella Campanella la quale scrive che si tratta di una scelta “né nostalgica né strumentale, peraltro ben lungi dall'essere puramente nominale. Essa porta con se, infatti, un accurato processo di riprogettazione dell'offerta formativa fornita che, come può essere evinto dal Manifesto degli Studi relativo al nuovo ordinamento, mantiene e valorizza quegli apporti disciplinari che storicamente hanno concorso alla formazione di eccellenti “pianificatori” e, al contempo, li integra mediante il rafforzamento o l'introduzione ex novo di materie di studio più proprie della tradizionale formazione di architetto. Si rafforza così il ruolo delle “Storie” che sono la “Storia della Città e del Territorio”, anche e soprattutto quello di

appartenenza, ma sono, altresì, la “Storia dell'Architettura”, nonché la Storia “in senso stretto”, di grande rilevanza nel processo formativo, in quanto solo la comprensione delle sue dinamiche – politiche, sociali, economiche – rende possibile una corretta interpretazione delle trasformazioni territoriali e urbane. Si introduce il concetto di “Restauro Urbano”, così importante per i nostri territori, ricchi non tanto di emergenze monumentali quanto di un complesso ed interessantissimo sistema di centri storici minori, fortemente segnati dai fenomeni dell'abbandono e del degrado. Ed ancora troviamo nell'offerta formativa l'Architettura del Paesaggio, elemento cardine per la concretizzazione in un “progetto morfologico” delle strategie di recupero e/o trasformazione di territori ambientalmente sensibili. Infine, ma non ultima, l'introduzione della “Composizione Architettonica e Urbana”, a colmare quel “vuoto orribile” venutosi a creare tra il “macro piano urbanistico delle regole” ed il “micro progetto urbano delle architetture”, a ricostruire il senso di un “metodo compositivo urbanistico” che recuperi il valore della scala intermedia del Progetto della Città e della sua capacità di raccordarsi al macro ed al micro, alle regole e alle architetture”. Il contributo integrale della Campanella, interessante come quelli di altri Colleghi che partecipano a questa nuova sfida, può essere letto sul Quotidiano on-line

“Strill.it” che offre una “Sezione” a carattere non periodico dal titolo “Nuova Urbanistica Mediterranea”¹ curata dal Presidente del Corso di Laurea. Piuttosto che appoggiarsi ad un contenitore, sempre on-line, come può essere un sito ufficiale di Ateneo² necessariamente “ingessato”, si è preferito “accompagnare” il processo di profondo rinnovamento che sta segnando il passaggio dal “PTU&A” ad “Urbanistica” con una campagna di informazione sia sui giornali a stampa ed in televisione che sulle testate on-line alla quale hanno collaborato e stanno via via collaborando, oltre al Presidente del Corso di Laurea triennale e magistrale in “Urbanistica”, anche tutti gli altri Docenti. Questo confronto continuo con l'opinione pubblica sull'approccio delle varie aree disciplinari che fanno l'urbanistica si sta rivelando altrettanto, se non più utile dei lavori compiuti all'interno delle mura della cittadella universitaria: Consigli di Corso di Laurea, Commissioni di Facoltà, Consigli di Facoltà, Tavoli di confronto per la redazione degli ordinamenti, Assemblee ed incontri con gli studenti. “Il nuovo Corso di Laurea in Urbanistica spiegato agli studenti”, sapiente sintesi di Francesco Bonsinetto del progetto che è scaturito dal “tavolo” che ne ha curato la redazione e del quale è stato segretario, è anch'esso disponibile online³. Vi viene messa in luce la continuità fra quanto di originale è stato offerto agli studenti negli ultimi anni e le profonde innovazioni dell'attuazione a Reggio della

riforma degli ordinamenti. Sulla stampa, in televisione e sulle testate on-line da parte del Presidente e dell'intero corpo docente si è centrata l'informazione sull'innovazione che in questa fase caratterizza il Corso di Laurea in "Urbanistica" della "Mediterranea" e sono fornite agli studenti interessati ad intraprendere presso la "Mediterranea" gli appassionanti studi universitari per diventare Urbanisti e Pianificatori, oggi anche con marcate competenze in tema di ambiente e di paesaggio, tutte le informazioni sugli obiettivi e sui contenuti innovativi offerti da un progetto formativo importante e di grande tradizione ma profondamente rinnovato a partire dal 2009/10. Di fronte alla straordinaria occasione venutasi a creare con l'istituzione delle dieci Città Metropolitane e con l'inclusione fra queste anche di Reggio Calabria, circostanza che oltre alle numerose ed importanti opportunità di sviluppo ci mette a disposizione un vero e proprio "laboratorio a cielo aperto" di grande rilievo per lo studio e la sperimentazione "dal vivo" sui temi della città, del territorio, del paesaggio e dell'ambiente, si è ritenuto opportuno mettere al centro tematico della formazione di Urbanisti e Pianificatori il tema "Reggio Città Metropolitana", e questa scelta è stata annunciata in tempo reale dal Presidente del Corso di Laurea in "Urbanistica" con l'articolo "Ad "Urbanistica" per tre anni didattica e lauree

dedicate alla Città ed all'Area Metropolitana" (on-line sulla Sezione "Nuova Urbanistica Mediterranea" ospitata dalla Testata Strill.it.).

L'attenzione sui temi metropolitani è infine illustrata e sempre aggiornata attraverso la Rubrica settimanale "Urbanistica e Città Metropolitana"⁴, anch'essa curata dal Presidente del Corso di Laurea ed ospitata ogni giovedì dalla Testata Newz.it. La consultazione periodica dei materiali sempre nuovi offerti dalla Rubrica (si segnala la sintesi della prima Tesi di Laurea Specialistica dedicata a "Reggio Calabria Città Metropolitana" dopo la sua istituzione dal titolo "Il Porto di Reggio Calabria. Cuore e Porta della Città Metropolitana", a cura di Jusy Calabrò e Pasquale Pizzimenti) consente un continuo aggiornamento per tutti coloro che presso la "Mediterranea" studiano per diventare Urbanisti e Pianificatori. Pubblicamente stiamo illustrando le premesse, ed altrettanto faremo con i risultati.

Note

1. http://www.strill.it/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=52&Itemid=220
2. Che comunque si consiglia di consultare per quello che di nuovo offrirà dalle prossime settimane in poi: <http://www.unirc.it/>
3. <http://www.newz.it/wp-content/downloads/NUOVO-CDL-URBANISTICA.pdf>. Uno "spot" sul Corso di Laurea è ospitato dalla home page (settore "filmati") <http://www.newz.it/>
4. <http://www.newz.it/rubriche/> ed <http://www.newz.it/category/urbanistica/>

Biennale di Venezia: presentata la 12. Mostra Internazionale di Architettura

People meet in architecture è il titolo della 12. Mostra internazionale di architettura della Biennale di Venezia, che si terrà dal 29 agosto al 21 novembre 2010, presso i Giardini, l'Arsenale e in altri luoghi di Venezia. Il tema proposto dal direttore Kazuyo Sejima, architetto giapponese, premiata con il Leone d'Oro nel 2004 alla 9. Mostra Internazionale di Architettura della Biennale per l'opera più significativa, vuole evidenziare il ruolo dell'architettura come pratica che si mette al servizio della gente e che ha, quindi, come obiettivo, l'organizzazione degli spazi di vita dei cittadini. Secondo il Presidente della Biennale di Venezia, Kazuyo Sejima "rappresenta una sorta di nuova aurora di maestri dell'architettura dopo un periodo di *archistars*", dove l'architettura è intesa "come fresca disponibilità di un architetto a pensare ad un'architettura al servizio delle persone". L'architetto giapponese sta lavorando ad una Biennale che non sarà una mostra di oggetti, ma una dimostrazione di come le idee di un architetto di relazionano con lo spazio. All'interno delle strutture della Biennale, ogni architetto sarà invitato a pensare e a realizzare il proprio spazio, come modo per sottolineare l'importanza della creatività e di un'architettura in divenire. In altri termini, lo spazio di ogni architetto sarà funzionale all'architettura che si vuole mostrare. Durante la presentazione alla stampa della Mostra, Kazuyo Sejima, ha voluto precisare, inoltre, che "le partecipazioni includeranno tecnici e artisti e non solo architetti, perché l'architettura è un prodotto dell'intera società. Così come avviene nella società, alcune parti della Mostra saranno realizzate attraverso la collaborazione tra artisti e architetti, o tra architetti e visitatori".

La Mostra sarà accompagnata da una serie di incontri di approfondimento sul mondo dell'architettura, durante "i Sabati dell'Architettura" e attraverso il "Progetto Università".

Per l'intero periodo di apertura della Mostra, ogni sabato, ciascun direttore delle precedenti edizioni della Mostra organizzerà uno spazio di confronto e di discussione con architetti, critici e personalità sui temi dell'architettura.

Il Progetto Università mira invece a stimolare un dibattito con le scuole e gli istituti universitari, che saranno chiamati a proporre delle giornate seminariali dove sviluppare le loro attività di insegnamento in linea con i contenuti della Mostra.

Francesco Palazzo

Libri e altro

a cura di Ruben Baiocco

Diappi Lidia
Rigenerazione urbana e ricambio sociale. Gentrification in atto nei quartieri storici italiani, Angeli, Milano 2009.

Il volume restituisce gli esiti di una ricerca PRIN che ha concentrato l'attenzione sui processi di gentrification in quattro quartieri storici italiani – il quadrilatero romano a Torino; l'Isola a Milano; il quartiere di Piazza delle Erbe a Genova; Santa Croce a Firenze. Partendo dalla definizione individuata nel 1964 dalla sociologa britannica Ruth Glass per descrivere i cambiamenti nella struttura sociale e nel mercato abitativo di alcuni quartieri centrali di Londra, il volume si interroga sulla possibilità di proporre una visione "laica" del tema della gentrification, capace di andare oltre i giudizi negativi espressi su questo fenomeno. Giudizi associati ai costi sociali della gentrification nel momento in cui implica l'espulsione dei ceti più deboli dai quartieri in trasformazione. Il volume propone di esplorare le motivazioni che portano i ceti popolari a

cedere il posto a popolazioni con un potere d'acquisto maggiore, chiedendosi fino a che punto si possa parlare di "scelte obbligate". Si tratta di una visione che permette di chiedersi se le politiche urbane possano trarre vantaggio da questi processi più o meno spontanei di riqualificazione e valorizzazione immobiliare, ma anche di interrogarsi su quali siano le condizioni per garantire che questi fenomeni non pregiudichino la mescolanza sociale o funzionale o l'identità di un luogo. Questi ultimi interrogativi consentono di collocare il volume nel contesto di un dibattito molto attuale anche sulla scena internazionale, contribuendo alla ricerca di elementi che permettano di esprimere un giudizio critico e consapevole sulle politiche di gentrification promosse attraverso politiche statali e già sperimentate negli ultimi anni, ad esempio, in Olanda e in Gran Bretagna. Il lavoro si propone di descrivere i caratteri di alcuni processi di gentrification con particolare

attenzione alla *natura del processo* – che può essere "spontaneo", o indotto da piani e politiche pubbliche; alle *cause sociali ed economiche* che determinano il fenomeno; all'evoluzione e alle *fasi di sviluppo* di questo genere di processi – che corrispondono ad arrivi successivi di popolazioni diverse – dalla fase iniziale di "neo-Bohemia" che vede la mescolanza di famiglie a basso reddito e professionisti ai processi di sostituzione sociale determinati dall'arrivo delle classi medie. Ci si sofferma inoltre su aspetti quali il *profilo dei gentrifiers* con riferimento alle loro scelte sia per quanto riguarda la dimensione privata dell'alloggio, sia a quella pubblica del quartiere. Infine, viene proposta una riflessione sull'*impianto urbano* delle città prese in considerazione dalla ricerca, per comprendere le motivazioni che portano quartieri apparentemente simili ad essere investiti dal fenomeno in modo diverso e ci si interroga sulle criticità di questi processi *in funzione del disegno di politiche*.

Il volume si articola in tre parti. Quella introduttiva, curata da Lidia Diappi e arricchita da una riflessione di Luca Gaeta sulla capacità descrittiva del modello classico di *gentrification* e sulla necessità di fare riferimento ad un modello meno esigente, introduce i temi trattati, specificando le domande e gli obiettivi della ricerca svolta, giustificando la scelta degli studi di caso ed esplicitando le metodologie che hanno guidato i passi compiuti per la realizzazione della ricerca

empirica. La seconda parte è dedicata alla restituzione degli studi di caso realizzati a Firenze da Ferdinando Semboloni; a Torino da Rocco Curto, Gabriele Brondino, Cristina Coscia, Elena Fregonara e Silvana Grella; a Genova da Francesco Gastaldi; a Milano da Lidia Diappi, Paola Bolchi e Luca Gaeta. La sezione si chiude con una riflessione che mette a confronto gli studi di caso realizzati: se i risultati sono simili, la natura dei processi è infatti differenziata. Spontanea e non pianificata a Milano e a Firenze; spontanea, ma sostenuta dall'offerta privata a Torino; pianificata a Genova, dove l'intervento pubblico sul centro storico attraverso le politiche di rigenerazione urbana attivate negli ultimi quindici anni ha svolto un evidente ruolo propulsivo. Tuttavia, si sottolinea come questo tipo di politiche, pur avendo in modo più o meno consapevole creato le precondizioni per contribuire al decollo di realtà che difficilmente sarebbero riuscite ad emergere spontaneamente, non siano state attivate a seguito di una valutazione positiva di un fenomeno come la gentrification, né abbiano mai tentato di individuare meccanismi di controllo dell'evoluzione del mercato immobiliare. Da questo punto di vista, la ricerca suggerisce una forma di intervento pubblico capace di preservare una serie di caratteristiche dell'impianto urbano che sembrano svolgere un ruolo determinante per la trasformazione dei quartieri – ad esempio, la presenza di un'immagine identitaria

“forte” definita dalla presenza di edifici d’epoca, di volumi industriali o commerciali riconvertibili ad altri usi o di luoghi di particolare valore ambientale – conservandone però la mescolanza sociale. Su questo fronte, la compresenza di insediamenti di edilizia sociale e residenza destinata a popolazioni di stato socio-economico più elevato sembra giocare un ruolo cruciale per frenare l’espulsione dei ceti più deboli. Diappi sottolinea inoltre come “il controllo delle trasformazioni d’uso, soprattutto delle grandi superfici, adeguati piani di viabilità locale e mobilità lenta sono ulteriori misure che contribuiscono a creare quelle esternalità positive che costituiscono il presupposto di un’evoluzione virtuosa del processo in sinergia con la riqualificazione dell’ambiente urbano operata dal mercato immobiliare (p. 146)”. La terza parte del volume è dedicata agli strumenti di indagine della complessità del mercato abitativo. La sezione curata da Lidia Diappi e Paola Bolchi concentra l’attenzione su un modello di simulazione capace di cogliere un’ipotetica evoluzione urbana del mercato immobiliare. Quella curata da Rocco Curto, Gabriele Brondino, Cristina Coscia, Elena Fregonara e Silvana Grella propone invece una lettura delle dinamiche di mercato, della mobilità abitativa e della gentrificazione attraverso i modelli di statistica multivariata e spaziale.

Paola Briata

Paolo Bozzuto, Andrea Costa, Lorenzo Fabian, Paola Pellegrini
Storie del futuro. Gli scenari nella progettazione del territorio
Officina Edizioni, Roma, 2008, 216 pagg, 25,00 Euro

Il termine “scenario” è entrato prepotentemente a far parte del linguaggio disciplinare dell’urbanistica, anche nel nostro paese, per indicare una molteplicità di prodotti e di processi, aventi come denominatore la preconfigurazione di uno stato di evoluzione futura di contesti urbani e territoriali. Numerose ricerche, a partire da quelle di Elio Piroddi e Alberto Magnaghi, hanno indagato metodi e tecniche per la costruzione di scenari strategici per la pianificazione, fino ad arrivare agli studi di Gabriele Pasqui sulla produzione di visioni, di immagini e quadri di senso condivisi nelle politiche urbane. A queste ricerche si aggiunge un volume pubblicato da Officina nella collana del Dottorato in urbanistica dell’Università IUAV di Venezia: una raccolta di riflessioni ed esperienze progettuali condotte dagli autori, nel corso degli ultimi anni, nel campo della costruzione di scenari per i territori contemporanei. Come specificato nell’introduzione, la pubblicazione è rivolta a un pubblico vasto di lettori ed è costituita da due testi paralleli: da un lato i saggi che riflettono sulla natura, sulle finalità e sulle modalità di costruzione degli scenari, dall’altro una serie di inserti che danno conto di alcune esplorazioni progettuali nel disegno di “immagini di futuro”, svolte dagli autori in

qualità di tecnici o di docenti.

Nel dettaglio, il volume è suddiviso in quattro saggi principali: Lorenzo Fabian indaga sugli scenari come strumento analitico; Paolo Bozzuto sulla costruzione di immagini del futuro nei processi “partecipati” di trasformazione della città e del territorio; Andrea Costa sugli scenari come quadro di sfondo per il progetto; infine, Paola Pellegrini sull’elaborazione collettiva di quadri e *visions* con particolare riferimento ad alcune recenti esperienze nordamericane.

Il volume prende le mosse dall’ipotesi che la costruzione di scenari debba essere intesa come un campo di pratiche progettuali eterogenee, che richiedono l’interazione fra discipline e saperi differenti, con un’elevata valenza sociale e politica, oltre che tecnica. Inoltre, gli scenari e la costruzione di immagini correlate possono generare processi di apprendimento, interazioni sociali di tipo pluralista, accrescere la consapevolezza degli attori di far parte di un percorso collettivo, attivare forme di capitale sociale. La precisazione di un’immagine può portare a un progressivo rafforzamento degli attori locali, può diminuire conflitti e contrapposizioni in vista di obiettivi da cui far discendere benefici generali per la comunità interessata. L’immagine della città non rappresenta solo un futuro possibile o desiderabile, ma l’esito di una capacità di coinvolgimento e corresponsabilizzazione di soggetti spesso diversi, se non conflittuali. Individuare occasioni di sviluppo e trasformazione è visto anche una come una

possibile risposta ai processi di globalizzazione in termini di capacità dei sistemi locali di combinare e organizzare le opportunità economiche, le risorse e gli attori nei processi di riorganizzazione territoriale. Nel predisporre il proprio futuro, gli attori locali devono avere coscienza di far parte di un disegno unitario e di “un’impresa collettiva”. In alcuni contesti che, per caratteristiche storiche e socio-culturali presentano maggiore capacità auto-organizzativa, coalizionale e maggiore autonomia, questo processo si avvia in modo più spontaneo (per alcuni di essi si registra addirittura un’anticipazione di determinate tendenze e scenari); in altri si verifica la necessità di aiuti e di stimoli provenienti dall’esterno. Le politiche di costruzione di scenari, dotati di possibilità attuative e di concretizzazione, devono porsi come elemento innovativo di valorizzazione delle peculiarità ambientali e produttive locali e di qualificazione dell’offerta territoriale per reggere le sfide competitive, contrastando la deterritorializzazione e la frammentazione indotta dalla competizione economica globale.

Francesco Gastaldi

Anna Delera (a cura di), “*Ri-Pensare l’abitare. Politiche, progetti e tecnologie verso l’housing sociale*”, Hoepli, Milano, 2009

Il testo *Ri-Pensare l’abitare. Politiche, progetti e tecnologie verso l’housing sociale* uscito recentemente da Hoepli (pp.234, euro

22,00) a cura di Anna Delera è stato per me una sorta di *amarcord*, riportandomi a un periodo che oggi mi pare poter definire eroico o quantomeno intellettualmente e umanamente eccitante: quando il problema della casa era uno dei temi principali del dibattito degli architetti, nella sua dimensione sociale, tipologica e nei suoi importanti risvolti urbani, sintetizzabili nello slogan (dal testo del teorico Henri Lefebvre) del “diritto alla città”. Erano gli anni sessanta-settanta, con le lotte studentesche e operaie, le leggi per la casa, la battaglia sugli affitti e le occupazioni delle case lasciate sfitte nei centri urbani allora non ancora riqualificati: con gli eccessi e le generosità di una generazione che aspirava al cambiamento sociale secondo una visione segnata ancora dalle ideologie moderniste, ma venata da un nuovo spirito libertario. Tutte istanze che paiono oggi scomparse dal dibattito disciplinare, riassorbite entro una sorta di acquiescenza al *laissez faire* del mercato o a fragili teorie sulla cosiddetta “fine dei grandi racconti” e sul “primato del progetto”. (E mi continuo a domandare come mai queste istanze non ritrovino uno spazio di riflessione tra gli attuali studenti di architettura, figli o nipoti di quelli che allora fecero persino il gesto, un po’ retorico, ma significativo, di ospitare nella loro facoltà del Politecnico di Milano i baraccati sgomberati dalla polizia dalle case occupate.

E come mai, anzi, questi stessi studenti oggi si ritrovino a difendere o quantomeno accettare uno *status quo* che pur sembra prospettare loro un futuro professionale dei più oscuri e inquietanti.) Il libro di Anna Delera, senza indulgere a queste mie melanconie, riporta tuttavia l’attenzione dei lettori a quei contenuti. Ci fa nuovamente presente il drammatico problema di chi non ha casa e l’urgenza di un più preciso impegno delle istituzioni. Ma soprattutto ci invita ad affinare il nostro sapere disciplinare, cercando una più intelligente flessibilità nelle tipologie degli alloggi e un aggiornamento delle tecnologie di costruzione nella direzione di una maggiore economicità del prodotto e di un uso di materiali, come la terra cruda o il legno, importanti per una riconversione costruttiva attenta al risparmio energetico. Un simile orientamento potrebbe infatti, senza massicci impegni economici, oggi forse improponibili, o il ricorso a grossi carrozoni istituzionali, non solo ridare voce agli stessi futuri utenti favorendo l’accesso alla casa anche attraverso l’organizzazione collettiva del cohousing e la diffusione di tecniche facilitate di autocostruzione, ma anche coinvolgere capitali diversi, di banche, di associazioni private, laiche o religiose, su obiettivi chiaramente definiti, su un impegno civile orientato alla ricerca di un benessere generale oltre che di aiuto alle fasce più povere della popolazione. Rispetto a queste tesi il testo

è tutt’altro che utopico; si basa infatti su inchieste e documentazioni di esperienze già in atto in altri paesi e persino, in piccola parte, nel nostro. Esso dà dunque, mi pare, una concreta, importante indicazione alle nuove generazioni di architetti su come incrociare, dal loro specifico disciplinare, un pensiero ecologico attualissimo, che fa dell’*economia del piccolo, del rifiuto, del fare molto con poco* la sua principale forza, la sua etica sottile: corrosiva, speriamo, di tanta retorica muscolare dello sviluppo.

Bianca Bottero

Nel prossimo numero:

Sulla Roma Summer School on Urban Design

Politiche urbane in materia di mixité

Centri storici

Urbanistica **DOSSIER**
116

Percorsi del Piano
Paesaggistico Regionale

a cura di
Anna Abete,
Angelino Mazza