

urbanistica

INFORMAZIONI

Accademia urbana - Inu. Governo del territorio: le *riforme necessarie* per restituire chiarezza e trasparenza al quadro confuso degli ultimi Trenta anni. **Spazi pubblici** come dispositivi di integrazione. Casi di studio, esperienze e ricerche che mirano ad *abbattere i confini* materiali ed immateriali tra zone diverse e diseguali. **CNAPPC** - 10 obiettivi per il governo del territorio. *La rigenerazione urbana come progetto sostenibile.* Il *suolo* come risorsa non rinnovabile ed i suoi fondamentali *servizi ecosistemi* come valori e beni comuni sono i temi al centro del progetto europeo Life SAM4CP. *Opinioni e Confronti.* **Are metropolitane** opportunità d'innovazione per il Paese

261-262

Rivista bimestrale
Anno XXXII
Maggio-Giugno
Luglio-Agosto
2015
ISSN n. 0392-5005

€ 20,00

INU
Edizioni

Rivista bimestrale urbanistica e ambientale
dell'Istituto Nazionale Urbanistica
Fondata da Edoardo Sottano
Anno XXXII
Maggio-Giugno-Luglio-Agosto 2015
Euro 20,00

Editore: INU Edizioni
Iscr. Tribunale di Roma n. 3563/1995;
Roc n. 3915/2001;
Iscr. Cciaa di Roma n. 814190.
Direttore responsabile: Paolo Avarello

Urbanistica Informazioni è una rivista in fascia A2
nel ranking ANVUR, Agenzia Nazionale di Valutazione
del Sistema Universitario e della Ricerca

Direttore: Francesco Sbetti
Redazione centrale:
Ruben Baiocco,
Francesca Calace,
Marco Cremaschi,
Daniela De Leo,
Carolina Giaimo,
Pierluigi Nobile,
Anna Laura Palazzo,
Stefano Pareglio,
Sandra Vecchiatti

Servizio abbonamenti:
Monica Belli Email: inued@inuedizioni.it

Comitato di amministrazione di INU Edizioni:
M. Fantini (presidente),
D. Di Ludovico (consigliere delegato),
F. Calace, G. Ferina.
Redazione, amministrazione e pubblicità:
Inu Edizioni srl
Via Ravenna 9/b, 00161 Roma
tel. 06/68124341_06/68195562
fax 06/68214773, <http://www.inu.it>

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale
INU: Amante Enrico, Arcidiacono Andrea, Barbieri
Carlo Alberto, Capurro Silvia, Cecchini Domenico,
Centanni Claudio, Dalla-Betta Eddi, De Luca Giuseppe,
De Maio Domenico, Fantini Marisa, Fassone Antonio,
Gasparrini Carlo, Gerundo Roberto, Giudice Mauro,
Imberti Luca, La Greca Paolo, Leoni Guido, Marini
Franco, Mascarucci Roberto, Moccia Domenico F.,
Ombuen Simone, Piccinini Mario, Porcu Roberta,
Properzi Pierluigi, Rossi Franco, Rossi Iginio, Rota
Lorenzo, Rumor Andrea, Stramandinoli Michele, Todaro
Vincenzo, Torre Carmelo, Torricelli Andrea, Trillo
Claudia, Ulrici Giovanna, Vecchiatti Sandra, Venti
Donatella, Viviani Silvia, Zurli Diego

Componenti regionali del comitato scientifico:
Abruzzo e Molise: Radocchia (coord.) raffaella@inu.it,
ya@inu.it, Chietini A., Carpitella V.
Basilicata: Pontrandolfi P. (coord.) pontrandolfi@inu.it,
unibas.it
Calabria: Fallanca C. (coord.) cfallanca@unirc.it,
M.A., Celani G.
Campania: Coppola E. (coord.) emanuela.coppola@unina.it,
Emilia-Romagna: Tondelli S. (coord.) simona.tondelli@unibo.it, Vecchi L., Zazzi M.
Lazio: Giannino C. (coord.) giannino.giannino@gmail.com, Contardi L., Cazzola M.
Liguria: Lombardini G. (coord.) g.lombard@tele2.it,
Bolgiani P., Silvano S., Valgara A.
Lombardia: Rossi I. (coord.) rossidel@tin.it, Imberti L., Campo E.
Marche: Rosellini G. (coord.) responsabile.utcc@comuni-rip.e.an.it, Piazzini M., Vitali G.
Piemonte: Saccomani S. (coord.) silvia.saccomani@polito.it.
Puglia: Torre C. torre@poliba.it, Rotondo F. frotondo@poliba.it, Reina A., Caiuolo D.
Sardegna: Zoppi C. (coord.) zoppi@unica.it, Madama V.
Sicilia: Cannarozzo T. (coord.) terecann@unipa.it,
Gabbate G., Trombino G.
Toscana: Rignanesi L. (coord.) l.rignanesi@poliba.it,
Pingitore L., Alberti F., Nespolo L.
Trentino: Bruni A. (coord.) a.bruni@spoletoprogetti.com,
Ghigliani G., Bagnetti C., Guarnello R.
Veneto: Baiocco R. (coord.) baiocco@iuav.it, De Michele A., Velo L.

Foto in copertina:
Sebastiano Rossi, *Dopo L'EXPO*
L'origine è a colori.

Progetto grafico: Hstudio

Impaginazione: Roma Giatti

Fotocomposizione e stampa:
Duemme Grafica - Roma
Via della Magliana 71/00166 Roma
www.duemmegrafica.it



Associato all'unione stampa periodica italiana
Registrazione presso il Tribunale della stampa di
Roma, n.122/1997
Spedizione in abbonamento Postale Art. 2, comma
20/b, L. 662/96 - Roma

Abbonamento annuale Euro 50,00
Versamento sul c/c postale 16286607, intestato a
INU Edizioni srl - Via Ravenna 9/b, 00161 Roma
o con carte di credito: CartaSi - Visa - MasterCard

Aperture

Processi reali e governo del territorio

Francesco Sbetti

Agenda

La città tra bilanci energetici e valorizzazione dei patrimoni umani, sociali e culturali

Franco Rossi

il Punto

PROGETTO PAESE: una nuova urbanistica per il futuro delle città, tra adattamenti climatici e sociali, innovazioni tecnologiche e nuove geografie istituzionali

Silvia Viviani

08 | Governo del territorio: le riforme necessarie. Cosa cambia?

a cura di Laura Ricci

08 **Governo del territorio: una riforma necessaria**

Laura Ricci

12 **Le riforme necessarie**

Silvia Viviani

14 **Governo del territorio, grande assente nella stagione delle riforme**

Roberto Morassut

19 **Il difficile, se non impossibile tragitto della riforma urbanistica**

Francesco Karrer

22 **Indispensabile l'approccio integrato del governo del territorio**

Carlo Alberto Barbieri

25 **La riforma dell'urbanistica reale**

Francesca Moraci

28 **Una strada tutta nuova per la riforma urbanistica**

Federico Oliva

30 **Una legge senza uno sguardo rivolto al futuro**

Carlo Gasparrini

32 **Città metropolitane e statuti a confronto: il caso di Roma**

Carmen Mariano

33 **Per una forma di piano adatta ai compiti di questa fase**

Francesco Domenico Moccia

35 **Piani per il porto e piani urbanistici territoriali: una difficile integrazione**

Rosario Pavia

37 **Verso un Manifesto per il riciclo delle città**

Mosé Ricci

38 **L'urbanistica per accordi nella nuova prospettiva della pianificazione**

Paolo Urbani

40 **Una nuova legge urbanistica per la Regione Sardegna**

Corrado Zoppi

42 **Cosa dovrebbe cambiare nella gestione del territorio**

Elio Piroddi, Antonio Cappuccitti, Paolo Colarossi, Carlo Di Berardino, Fabiola Fratini, Claudia Mattoigno, Francesco Rubeo

44 | Spazi pubblici come dispositivi di integrazione

a cura di Gilda Berruti, Mauro Sarti

46 **Musica e arte come strumenti di trasformazione urbana**

Gregory Smith, Riccardo dell'Aversano, Amy Tomasso

48 **Lo sguardo dei migranti**

Nausicaa Pezzoni

51 **Il parco di Scampia: una finestra sul quartiere**

Gilda Berruti

53 **Strutturazione spaziale delle disuguaglianze sociali**

Melania Verde, Raffaele Postiglione, Riccardo Volpe

55 **Lo spazio conteso tra pratiche informali e processi formali**

Annalisa Giampino

57 **Per un progetto dello spazio pubblico**

Marco Baccarelli, Martina Orsini, Paolo Pomodoro

60 **Via Costa a Mestre estensione del centro città**

Mauro Sarti

62 **Partecipazione dal basso: il quartiere INA-Casa "Fiorita" a Cesena**

Denis Parise, Carlo Verona

64 **Gestire i beni comuni per l'inclusione sociale**

Patrizia Paola Pirro

66 **Prove di "terzo paesaggio" e relazioni abitative**

Laura Basco, Chiara Durante

68 **Parco Urbano del Cep, Foggia - Progetto Metodo Relazioni**

Valeria Procaccini, Vincenzo Lombardi

70 **Town Garden. Erp a Grottaglie, Taranto**

Chiara Fanigliulo

74 | Rassegna urbanistica

74 **Nel merito del piano paesaggistico toscano**

Anna Marson

76 **I principi dell'agrarian urbanism e il tema della sostenibilità rurale ed urbana**

Fiammetta Fanizza

78 **Torino: il ritorno delle aree agricole nella pianificazione urbana**

Giuseppe Cinà, Antonello Sini

- 81 **Il Modello Dati per i Psc/Psa in Calabria: La sperimentazione. La fase operativa Cad/Gis**
Francesco Rossi, Alessandra Legato, Giacomo Martirano, Massimo Zupi
- 86 **L'edilizia residenziale sociale nella strategia di rigenerazione del piano urbanistico**
Chiara Ravagnan
- 88 **Il piano regolatore dell'energia: il caso di Faenza**
Ennio Nonni
- 91 **Clima e ambiente urbano nella programmazione dei fondi SIE 2014-2020**
Carlo Della Libera, Elisa Anna Di Palma, Simone Ombuen

- 93 **Urbanistica, Società, Istituzioni**
- 93 **Consumo di suolo e disuguaglianze**
Antonio Pietro Latini
- 95 **La "legge sulla casa" in Molise. Un'altra occasione perduta**
Emilio Natarrelli
- 98 **Novità per la dismissione e valorizzazione del patrimonio pubblico ed ex militare**
Francesco Gastaldi, Federico Camerin
- 100 **La componente ambientale del piano**
Giacomo Graziani

102 **10 Obiettivi per il governo del territorio. Verso un nuovo rapporto tra progetto e territorio** *a cura di CNAPPC - Tavolo governo del territorio*

- 104 **I servizi ecosistemici del suolo e la pianificazione del territorio. Il progetto Life SAM4CP**
a cura di Carlo Alberto Barbieri
- 105 **Origine e obiettivi del progetto europeo Life + SAM4CP**
Simonetta Alberico
- 106 **Valutazione e quantificazione dei Servizi ecosistemici forniti dal suolo**
Francesca Assennato, Michele Munafò
- 109 **Consumo di suolo agricolo: una valutazione economica**
Filiberto Altobelli, Orlando Cimino, Flavio Lupia, Andrea Strollo, Michele Munafò, Lorenzo Sallustio, Marco Marchetti
- 111 **Quantificazione degli effetti ambientali ed economici del consumo di suolo previsto dai Prg vigenti**
Ilario Abate Daga, Andrea Ballocca

- 112 **Intervista al Sindaco di Bruino (TO), Cesare Riccardo**
Paolo Picco
- 114 **Mappare i Servizi ecosistemici. Il caso di Bruino per lo sviluppo del progetto Life SAM4CP**
Stefano Salata
- 116 **La valutazione integrata dei Servizi ecosistemici. Criteri econometrici e loro sperimentazione sul Comune di Bruino**
Dafne Regis
- 119 **La sperimentazione del progetto Life SAM4CP**
Carolina Giaimo

- 121 **Assurb**
a cura di Daniele Rallo

122 **Eventi**

- 123 **Libri e altro**
a cura di Ruben Baiocco

126 **Opinioni e confronti** **Aree metropolitane opportunità d'innovazione per il paese** *Claudio Cipollini*

- 128 **Indici**

CONTRAPPUNTO **016** **Dopo l'EXPO** *Federico Oliva* P04

in quarta
Dopo l'EXPO
Sebastiano Rossi

Aperture

Processi reali e governo del territorio

Francesco Sbetti

I processi che investono da tempo il Paese e dei quali ne prendiamo conoscenza solo a seguito di quelle che vengono chiamate “emergenze” devono essere affrontati e prima ancora descritti e misurati con strumenti nuovi e diversi dal passato altrimenti continuiamo a pensare alle stesse “inutili” soluzioni come dimostrano i contenuti delle tante leggi urbanistiche e di settore che affollano il Parlamento e i Consigli regionali. Incominciamo ad elencarli.

1. Le alluvioni e le calamità sempre più frequenti stanno connaturandosi come un fenomeno naturale coincidente con la pioggia; il territorio italiano non è in sicurezza e nonostante questa certezza non esiste un progetto e un programma di investimenti rilevati per questo dedicati.

2. Invecchiamento della popolazione e bassi tassi di natalità, flussi di persone che si spostano all'interno dell'Italia svuotando alcune aree e incrementando gli squilibri territoriali, processi migratori di immigrati poveri e di emigrati giovani, sono le evidenze delle dinamiche demografiche che producono impatti importanti e duraturi sulla struttura sociale e sul territorio rispetto ai quali le azioni politiche e i piani risultano indifferenti.

3 I processi economici hanno evidenziato nuovi soggetti sociali e nuove domande: di alloggio, di casa, di trasporto, di welfare urbano e anche di consumo, in primo luogo quello alimentare, ai quali non solo non si risponde perché non ci sono risorse pubbliche, ma l'agenda politica non ha ancora imparato a riconoscere.

4 Guardando al territorio l'aspetto più evidente è rappresentato dalla destrutturazione di quel modello conosciuto come la città compatta separata dallo spazio rurale e dall'affermarsi di quel processo che è stato chiamato “metropolitanizzazione”. Un processo derivato dalla diffusione insediativa e delle attività, da un modello di mobilità incentrato sull'auto privata, dall'insediamento di grandi infrastrutture nel territorio e da un consumo intenso di suolo agricolo e naturale. Un processo che abbiamo incominciato a riconoscere, ma rispetto al quale siamo ancora incapaci di formulare strategie di governo, meglio proponiamo sempre le stesse, almeno guardando alle proposte di legge nazionale e regionali.

Il tema è quello di avviare una seria riflessione, tornare a fare ricerca e individuare, prima di tutto, strumenti capaci di descrivere e misurare i processi.

Le anagrafi sono ancora una delle più importanti fonti informative per contare la popolazione, ma oggi sono anche uno strumento inutile e impreciso: quanti vivono in un luogo diverso da quello dove sono registrati? Quanti sono registrati, per i più svariati motivi dal lavoro a quelli fiscali, in modo difforme da dove vivono?

I flussi migratori sono di fatto estranei alle registrazioni anagrafiche sia quando interessano giovani italiani che si spostano sul territorio nazionale o vanno all'estero, mentre risultano convivere con i genitori, sia quando interessano i migranti provenienti dall'estero:

sempre più temporanei e in movimento e con problemi diversi dal ricongiungimento familiare di qualche anno fa.

Le geografie fisiche e amministrative che regolano i processi di governo del territorio e di soddisfacimento dei bisogni sono “geografie statiche” che rimandano a modelli e comportamenti indifferenti all'uso che viene fatto degli spazi e delle funzioni urbane e territoriali. Mentre abbiamo bisogno di modelli relazionali che sappiano cogliere i flussi e come i flussi si modificano nel tempo (nel corso del giorno, durante la settimana) e come questi modificano anche gli usi che del territorio vengono fatti.

In questo quadro di scollamento tra processi reali e governo del territorio poche cose risultano certe:

- il progressivo e continuo consumo di territorio agricolo e naturale, rallentato negli ultimi anni non come conseguenza di politiche di contenimento ma solo per l'effetto della crisi economica e immobiliare;
- la “sospensione” dell'urbanistica, i comuni non fanno più i piani e si affidano, sostenuti dalle Regioni, a pratiche derogative che consentono soluzioni minimali senza affrontare i nodi oggi sul tappeto: difesa del suolo, salvaguardia delle reti ecologiche, rigenerazione urbana.

Il riordino amministrativo, una delle poche innovazioni che interessano da decenni il nostro ordinamento, avviato con le aree metropolitane e le unioni dei comuni può diventare il motore capace di innescare un percorso virtuoso che coinvolge le diverse scale di governo in un progetto – strategico e territoriale – che affronti le “emergenze” in un quadro di “ordinarietà”. Un percorso che deve avere al primo posto la riforma urbanistica che dia alle Città metropolitane e alle Unioni dei comuni gli strumenti per affrontare la tutela delle risorse naturali e per rispondere ai fabbisogni. Una riforma nazionale che consenta di affrontare il cosiddetto residuo di piano, che continua a sostenere la rendita anche in assenza di mercato, andando a sancire che il livello programmatico del piano non conforma diritti edificatori.

Consumo di suolo zero e rigenerazione urbana rappresentano il secondo asse di lavoro che deve vedere queste due politiche strettamente connesse e articolate in un disegno che si dipana in strumenti normativi (contenuti nella riforma urbanistica) e scelte di politiche e piano. Consumo di suolo e rigenerazione richiedono di riconoscere le diverse realtà territoriali (grandi e piccoli comuni), le caratteristiche e dimensioni del degrado (grandi aree dismesse e situazioni puntuali), la struttura della proprietà (demanio pubblico, grandi proprietà private, frammentazione) e conseguentemente richiede di disporre di un ampio ventaglio di politiche e non semplici e generiche dichiarazioni di consenso, anche perché sono processi che richiedono, quasi sempre, un ridimensionamento delle ipotesi passate di valorizzazione economica che in urbanistica significa ridimensionamento delle volumetrie possibili.

Dopo l'EXPO

Federico Oliva

L'EXPO 2015 di Milano si sta ormai avviando alla conclusione e comincia quindi il tempo dei bilanci e delle valutazioni. Contrariamente alle molte voci pessimistiche che hanno accompagnato la sua gestazione, la manifestazione milanese ha registrato un indubbio successo, sia per la partecipazione dei visitatori, sia per la qualità dei molti eventi svolti e programmati intorno al tema fondamentale "nutrire il pianeta", un tema decisivo per il futuro. E se non si sono raggiunti gli effetti salvifici e un po' troppo ottimistici sull'economia lombarda immaginati alla vigilia (anche se i dati del turismo presentano un segno positivo), almeno l'immagine internazionale dell'Italia ne esce rafforzata, anche se grazie ad una sorta di "commissariamento" che ha sostituito la normalità della pubblica amministrazione (il che rappresenta, evidentemente, un problema). Se dunque il primo tempo della manifestazione sembra essersi concluso in vantaggio, ora bisogna giocare il secondo, quello della riutilizzazione dell'area: una prova ben più impegnativa e complicata di quella pur difficile della costruzione. A metà novembre scadranno i termini per la presentazione delle offerte di acquisto dei roo ha dell'area e delle proposte di riuso e riqualificazione del sito, in base al bando proposto da AREXPO, la società pubblica partecipata che a suo tempo ha acquistato le aree pagandole ben 160 milioni di € che dovrà restituire alle banche. Un primo passaggio che appare quindi assai impegnativo, tale da escludere ogni intervento basato su un equilibrio economico di mercato (160 €/mq non erano certo il valore di un'area fino ad EXPO inedificabile), mentre gli impegni successivi previsti dal bando, dalle funzioni prevalentemente pubbliche con un'edificabilità massima di 480.000 mq, alla realizzazione di un parco di 44 ha, spingono

verso una soluzione decisamente affidata al pubblico, difficile quindi da perseguire in questi tempi di vacche magre. Infatti, tutte le ipotesi sin'ora avanzate, dalla "città dell'amministrazione", con il Demanio che dovrebbe riunire tutti i suoi uffici, alla realizzazione di un nuovo campus della Università Statale collegato all'avvio di incubatori di start up, comportano un impegno diretto dello Stato. Chi conosce il sito di EXPO sa che si tratta di un luogo orribile, un'enclave circondata dai "retri" più problematici della metropolizzazione milanese, che una volta chiusa la manifestazione tornerà allo stato precedente, pur potendo contare su nuove infrastrutture stradali e ferroviarie che ne garantiscono una grande accessibilità e su qualche limitato lascito della manifestazione. Tuttavia, basta dare un'occhiata a una mappa della zona per capire che si tratta di una "centralità" dotata di potenzialità eccezionali, non certo per il Comune di Rho e neppure per quello di Milano che la comprendono nel proprio territorio, ma per l'intera città metropolitana. Non dovranno quindi essere le proposte delle *archistar*, tanto care ai media e alla politica, a definire il dopo EXPO, ma scelte urbanistiche capaci di superare una semplice "lottizzazione" (come l'ha recentemente definita il Presidente del Consiglio parlando a Milano), selezionando le funzioni possibili e gli attori più probabili, anche rimettendo in discussione tante scelte già decise, che non potranno, quindi, che essere il frutto di un piano relativo all'intera dimensione della città metropolitana. Ecco perché il secondo tempo di EXPO è impegnativo e difficile: perché coinvolge una pratica, l'urbanistica, tanto utile quanto poco utilizzata e un'istituzione, la città metropolitana, che oggi esiste solo sulla carta. Ma una soluzione positiva per il dopo EXPO sta solo in questa direzione.

Agenda

Le città tra bilanci energetici e valorizzazione dei patrimoni umani, sociali e culturali

Franco Rossi

Le note che seguono riguardano alcune riflessioni relative alle tematiche di valorizzazione dei patrimoni umani, sociali e culturali che possono e devono caratterizzare le discipline pianificatorie proponendo una visione integrata delle questioni ormai non più eludibile.

Negli ultimi 50 anni il paesaggio urbano ha subito un'espansione accelerata che non ha previsto un'attenta valutazione per quella che è la "vocazionalità del suolo". Lo sviluppo delle superfici impermeabilizzate è largamente attribuibile a strategie di pianificazione territoriale che non hanno tenuto in considerazione la perdita irreversibile del suolo, gli effetti ambientali collegati, la qualità della risorsa sacrificata e l'esistenza di strumenti capaci di valutarla. Il risultato della diffusa competizione tra i diversi usi del suolo ha generato impatti ambientali quali la progressiva perdita di terreni fertili e/o di forte valenza naturalistica, il rischio di inquinamento sempre più diffuso, l'interruzione di corridoi naturali di comunicazione e di migrazione, la compromissione degli originari *habitat* e biotopi naturali o semi-naturali. In molte aree dell'Europa e dell'Italia il suolo è soggetto a processi degradativi gravi e talvolta irreversibili, che sono il risultato della domanda crescente e, spesso, poco sostenibile da parte di quasi tutti i settori economici, della concentrazione della popolazione e delle attività in aree localizzate, dell'impatto dei cambiamenti climatici e delle variazioni di uso del suolo.

L'evoluzione delle principali dinamiche di cambiamento di copertura ed uso del suolo sul territorio nazionale, soprattutto nell'ultimo ventennio, evidenzia una progressiva diminuzione della superficie destinata ad aree agricole, spesso particolarmente fertili, a favore di aree artificiali e di territori boscati ed ambienti semi-naturali. In particolare, i territori boscati e gli ambienti naturali o semi-naturali hanno conquistato quasi 60.000 ettari, mentre le aree agricole sono diminuite di oltre 140.000 ettari di cui circa 80.000 ettari sono stati "artificializzati" a favore di nuove aree residenziali, industriali e commerciali nonché di servizi, aree estrattive, strade, ferrovie, ecc.

La crisi finanziaria ed economica globale di cui siamo ormai tutti consapevoli, si aggiunge, aggravandole, alle numerose crisi che interessano l'intero ecosistema e minacciano in modo reale i livelli di progresso raggiunti ma anche la qualità complessiva del sistema ambientale. In particolare la crisi finanziaria aggrava gli effetti in quei settori delle attività dell'uomo direttamente dipendenti dalla produttività e dalla capacità di resilienza dei servizi ecosistemici e del capitale naturale, producendo effetti addirittura perversi in particolare nei Paesi in *deficit* di sviluppo.

Nel caso dell'energia, garantire allo stesso tempo la sicurezza delle fonti di approvvigionamento, la copertura della domanda e l'accesso all'energia, insieme a coerenti e responsabili politiche e misure per

invertire il fenomeno del riscaldamento globale, implica importanti investimenti sia nei paesi sviluppati sia in quelli in via di sviluppo, con la piena integrazione delle misure di mitigazione nelle politiche economiche dei paesi dell'area OCSE e di adattamento negli investimenti di aiuto allo sviluppo.

Nonostante le difficoltà che derivano dalla crisi economica, la più grave da molti decenni, la comunità internazionale non può nascondere o rimandare gli impegni dichiarati e deve continuare a sostenere gli sforzi fatti finora e anche ad aumentarli.

Le minacciose sfide globali che ci troviamo di fronte offrono alla comunità internazionale l'opportunità di impegnarsi e unire gli sforzi di tutti per raggiungere gli obiettivi di sviluppo già adottati utilizzando lo sviluppo sostenibile come un motore da tutti condiviso. Per assicurare un'efficace inversione di tendenza, le azioni, gli impegni devono concentrarsi su un modello di crescita e di sviluppo caratterizzato da sostenibilità nel lungo periodo. Bisogna assolutamente evitare il pericolo di permettere che la crisi finanziaria mondiale fermi il processo di costruzione di un'economia a basso contenuto di carbonio, mettendo in risalto l'opportunità costituita dallo sviluppo dell'innovazione e della tecnologia ambientale per creare posti di lavoro e valore aggiunto.

Investire appena il 2% del valore di mercato di tutti i beni e servizi del mondo in 10 settori chiave potrebbe avviare una transizione verso la riduzione delle emissioni e l'uso efficiente delle risorse. È questo il messaggio del Programma ambientale delle Nazioni Unite.

I dieci settori identificati come chiave per l'economia ecologica globale sono: fornitura di energia agricoltura, edilizia, pesca, foreste, industria che comprende l'efficienza energetica, turismo, trasporti, gestione dei rifiuti e gestione dell'acqua. Di questi ben sette settori un aspetto della nostra contemporaneità che in sintesi amiamo definire "città".

Le città diventano quindi il nocciolo della questione. Le città però non rappresentano solo un'alta concentrazione di problemi. Esse sono anche il simbolo dei sogni, delle aspirazioni e delle speranze della società. La gestione del patrimonio umano, sociale, culturale e intellettuale è perciò altrettanto importante quanto la gestione del loro patrimonio fisico. L'attuale crisi ambientale ed energetica e la conseguente necessità di ridurre gli impatti ambientali impone un nuovo approccio culturale orientato al controllo della domanda energetica e della qualità ambientale attraverso strategie di sviluppo che portino alla costruzione e alla gestione consapevole di eco città. La pianificazione urbana deve essere più che un mero esercizio tecnico per diventare un'azione cosciente di valorizzazione dei diversi patrimoni della città, fisici e non fisici. L'evidenza dimostra che la forma e la densità degli insediamenti urbani influenzano fortemente il consumo energetico a livello della città e riducono le emissioni pro

capite di carbonio. Il consumo di energia è in costante aumento nelle città e ad oggi, a livello europeo, tale consumo è responsabile di oltre il 50% delle emissioni di gas serra causate, direttamente o indirettamente, dall'uso dell'energia da parte dell'uomo. La pianificazione territoriale può contribuire ad affrontare i cambiamenti climatici e, così facendo, contribuire alla sostenibilità globale.

Se la questione ambientale si pone come prioritaria nella società contemporanea, l'attuazione di politiche volte a favorire uno sviluppo sostenibile diventa sempre più necessaria. Al fine di contenere fortemente i consumi energetici ed i livelli d'inquinamento di aria ed acqua e di limitare lo spreco di suolo, è opportuno che il sistema delle regole, a tutti i livelli di governo del territorio, sia complessivamente ristrutturato.

La riduzione delle emissioni e delle concentrazioni di sostanze inquinanti è vantaggiosa sia all'ambiente sia alla salute umana. La tutela dell'ambiente favorisce il miglioramento della qualità della vita. La riduzione dell'uso delle risorse ambientali e la mitigazione dell'inquinamento sono alcune delle principali strategie da seguire per migliorare la qualità urbana.

Nella lotta contro i cambiamenti climatici, l'impegno dell'UE si concentra soprattutto sulla riduzione dei consumi e lo sfruttamento delle fonti energetiche rinnovabili.

I passi che l'UE sta sviluppando per operare una decarbonizzazione efficace dal punto di vista dei costi e per ridurre i gas ad effetto serra, tenendo conto della competitività industriale e della massimizzazione dei benefici economici, tra cui l'innovazione, la crescita e l'occupazione. Il rapido sviluppo del "Quadro 2030" dell'Unione europea in materia di clima ed energia, indispensabile al fine di garantire la continuità delle politiche climatiche ed energetiche dell'UE, nonché per assicurare il necessario grado di stabilità e prevedibilità per gli operatori economici. In questo contesto, le fonti energetiche rinnovabili (tradizionali e innovative) e l'efficienza energetica continueranno a essere vitali per porre le nostre economie su una traiettoria a bassa emissione di CO₂, e rimanendo quindi al centro dell'azione dell'UE.

La sostenibilità, in generale, fa ormai parte della natura delle cose, introdurla come criterio base per un buon governo del territorio, fa sì che dalla scelta degli obiettivi, alla valutazione delle risorse fino alla definizione degli interventi, occorra ricercare nuove coerenze interne e compatibilità ambientali di scala superiore tese a determinare un diverso giudizio di valore sul territorio.

Per la riduzione delle emissioni di CO₂ le realtà locali (province, comuni e città) svolgono un ruolo fondamentale. La mobilità locale, gli standard energetici e l'infrastruttura per il riscaldamento degli edifici e la realizzazione di centrali per la produzione di energia da fonti rinnovabili dipendono direttamente da decisioni prese a livello locale. In base a tali presupposti si rende necessario pervenire alla soluzione di alcune questioni che riguardano:

- Quanta CO₂ è riconducibile alle attività svolte nella città e quali sono le fonti di emissione principali?
- Persiste la possibilità di ridurre le emissioni? Quali sono gli interventi necessari e quali i campi d'azione?
- È possibile raggiungere, nel lungo periodo, i limiti di emissione consigliati dall'*Intergovernmental Panel for Climate Change* (IPCC)?

Tuttavia, con il nuovo sistema pianificatorio introdotto ormai in modo diffuso nel nostro Paese, si passa, da un sistema di pianificazione rigido

legato alla mera applicazione di strumenti prevalentemente zonizzativi ad un altro sistema in cui occorre definire le cosiddette invariabili territoriali ed occorre individuare con maggiore chiarezza le variabili strategiche. Prendono corpo, di conseguenza, in maniera dialettica, inedite relazioni conoscitive e valutative per la costruzione del piano di cui a priori non possono essere definiti del tutto i caratteri.

Si tratta di aprire da subito uno spazio di ricerca territoriale sia di progetto che di gestione che potrà essere percorso solo con gradualità attraverso operazioni differenti che tengano conto delle situazioni di contesto. Le azioni di mitigazione e adattamento hanno obiettivi convergenti. Nelle aree urbane spesso sono coincidenti. La loro integrazione ne aumenta l'efficacia locale e globale.

Questo si traduce in un'efficace azione finalizzata a mettere in campo buone pratiche e nuove regole per costruire città meno energivore, per sostenere una nuova prassi della pianificazione e della progettazione, il che comporta in via prioritaria assumere una strategia tematica integrata nei piani urbanistici strutturali e in quelli operativi provinciali e comunali.

Nuove metodologie ed approcci disciplinari si affacciano nel panorama scientifico. Riconoscendo che lo spazio urbanizzato è determinato dall'interazione di sistemi economici, ecologici e sociali, il *Landscape Urbanism* (Waldheim 2006), propone un processo di pianificazione dinamica in cui gli spazi aperti ed i sistemi naturali diventano l'elemento importante del progetto, l'interazione tra sistema naturale e sistema costruito diventa la base per definire la forma del territorio.

Questo nuovo approccio al progetto urbano, sviluppato poi nel concetto di *Ecological Urbanism* (Mostafavi), può essere una opportunità per intervenire su un territorio, come quello italiano, compromesso da decenni di crescita incontrollata delle aree urbane e da un inconsapevole saccheggio delle risorse ambientali.

Agire sugli aspetti strutturali dei sistemi urbani, da adeguare al *climate change* significa non solo riqualificazione edilizia, ma efficienza energetica delle città: il bilancio energetico d'insediamento. Molti degli interventi hanno tempi medi di realizzazione brevi. Investire nella riqualificazione energetica delle città significa promuovere investimenti in settori a rapida attivazione e diffusione; aiuta la crescita di settori industriali ad elevata innovazione tecnologica; riorienta i consumi finali. Ma non solo, una politica meno energivora per le città, che operano per l'efficienza energetica e la riduzione delle emissioni, favorisce la sicurezza e la salute dei cittadini, per un migliore clima sociale.

In tale quadro la qualità della vita assume un carattere fondamentale per innescare processi di sviluppo. E qualità della vita significa sicuramente trovare sistematicamente soluzioni per la qualità ambientale (traffico; inquinamento aria, acqua, suoli; parchi e verde, ecc., ma anche telelavoro ed *e. government*), per la qualità dell'istruzione (strumento fondamentale per mantenere la qualità "obiettivo" una volta ottenuta) per la qualità sociale (il fenomeno della casa e dell'immigrazione, come dell'abusivismo immobiliare, fiscale, trasportistico, ecc.), per la qualità della sicurezza dei cittadini, per la qualità del lavoro (in termini di sicurezza, salute, ambiente, ecc.), per la qualità della salute, per la qualità organizzativa, per finire alla qualità dello sviluppo prescelto.

Un miglioramento della qualità della vita complessivo come su descritto determinerebbe inoltre un migliore posizionamento del territorio nella competitività complessiva invogliando maggiori investimenti, determinando attrazione turistica e residenziale.

PROGETTO PAESE: una nuova urbanistica per il futuro delle città, tra adattamenti climatici e sociali, innovazioni tecnologiche e nuove geografie istituzionali

Silvia Viviani

Il secondo millennio si apre con una rinnovata centralità di attenzione sulla città, a fronte della perdita della forma chiusa che l'ha caratterizzata durevolmente e della crescita che è stata oggetto del disegno regolatore dell'urbanistica moderna, applicato prima alla città industriale, poi all'espansione per parti funzionalmente definite; coinvolto in processi scomposti di urbanizzazione per progressiva erosione di suoli e per densificazioni prive di servizi; inefficace di fronte ai ritmi convulsi del boom edilizio degli anni Duemila, che lascia dietro di sé carcasse urbane, arroccamenti burocratici, una babele di linguaggi, una pletora di piani. La complessità e la multiscalarità degli aspetti da affrontare, la necessità di intervenire sulla città esistente, le ricadute territoriali delle politiche di settore (sociali, infrastrutturali, agricole, abitative, industriali), la distribuzione di competenze in vari e diversi soggetti con una propensione nociva al conflitto interno alla filiera pubblica, la mutevolezza delle condizioni economiche e la variegata composizione della società, l'inefficacia dei piani, soggetti a tempi lunghissimi di formazione e a continue varianti, l'opportunità di integrare i valori ambientali e sociali nei conti economici, un proficuo rapporto fra pubblico e privato svincolato dal baratto finanziario, sono alcuni dei principali aspetti che inducono alla definizione di risposte attente ai contesti e flessibili, all'abbandono di modelli.

Gli ostacoli per la costruzione di futuro sono:

- alchimie burocratiche, che assorbono le migliori energie
- carenza di investimenti politici e culturali
- progressivo dominio degli apparati normativi sul progetto
- arroccamento procedurale difensivo
- riforma mancata: appiattimento del piano sulla mera declinazione dei contenuti di legge
- proliferazione dei centri decisionali
- settorialità
- conflittualità nella filiera pubblica
- inappropriato scambio monetario o edilizio fra pubblico e privato
- mancanza di un linguaggio comune

Alcuni punti fermi si possono elencare:

- chiusura in chiave ecologica dei cicli di uso e riproduzione delle risorse e correlato incremento di valore dei suoli urbani;
- pariteticità degli obiettivi di sviluppo socioeconomico e di qualità ambientale e paesaggistica

- nuovo *welfare urbano*, ruolo dell'*housing* sociale nei progetti di riqualificazione degli edifici e delle città e nei processi di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico;
- rilevanza della sperimentazione: dal piano che prevede quanto e cosa, al piano che discute in merito al se e orienta verso il come.

L'Inu lancia un progetto Paese, verso il XXIX Congresso che si terrà a Cagliari alla fine di aprile 2016, per:

- interpretare in chiave di infrastrutture complesse dei patrimoni territoriali da curare e rigenerare;
- generare valore pubblico, attraverso la riforma delle politiche e degli attori pubblici dell'abitare sociale, un investimento maturo e trasparente nel partenariato pubblico privato;
- declinare nuovi *standard*, anche immateriali, per la funzionalità ecosistemica degli ambienti favorevoli allo svolgimento delle attività umane;
- rinnovare il piano, da groviglio procedurale a racconto consapevole e scenario prospettabile, azione conseguente a politiche integrate, accompagnate dall'allocazione certa delle risorse, prodotte da un'organizzazione efficiente della Pubblica Amministrazione per progetti e non per settori incomunicanti;
- coordinare le scelte necessarie alla semplicità e certezza dei codici di comportamento (apparati legislativi), alla chiara attribuzione di compiti e responsabilità (assetto istituzionale), all'individuazione di ambiti territoriali ottimali per l'erogazione di servizi (geografia amministrativa), all'efficacia degli strumenti (riforma urbanistica), all'integrazione di misure incentivanti (fiscali);
- investire nelle tecnologie a sostegno della nuova pianificazione. Le nuove tecniche, rese possibili dalle nuove tecnologie, agevolano il raggiungimento di obiettivi molteplici: gestire grandi quantità di dati, analizzare e modellare le informazioni, elaborare modelli conoscitivi, svolgere verifiche quantitative e simulazioni tridimensionali, agevolare la pianificazione partecipata. Il piano si avvia ad essere digitale: un incremento delle funzioni *web* in modo da andare oltre l'attuale livello di sostegno alla pianificazione già fornito dall'informazione geografica potenziata dalle nuove tecnologie. È la rete delle reti –*world wide web*– il vero erogatore di servizi.

Per una nuova stagione di buona urbanistica, si tratta di far tesoro dei saperi esperti, dei principi di buon governo, delle capacità di procedere utilizzando metodi e strumenti collaudati riuscendo nel contempo ad apprendere dal nuovo.

Governo del territorio: le riforme necessarie. Cosa cambia?

Il 26 maggio 2015 si è svolto presso il Dipartimento di Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura, della Sapienza Università di Roma, il seminario "Governo del territorio: le riforme necessarie. Cosa cambia?", organizzato congiuntamente dalla Società scientifica Accademia Urbana e dall'Inu, quale primo atto del Protocollo di collaborazione sottoscritto nell'aprile 2015, e in collaborazione con l'Ordine degli Architetti PPC di Roma e Provincia.

Il nodo tematico del seminario trae origine dal convincimento che sia necessario riaffermare con forza l'urgenza di una riforma organica per il governo del territorio, nell'ambito della stagione di riforme utili che il Paese deve avviare, per giungere, attraverso una radicale riscrittura delle regole, a restituire chiarezza e trasparenza al quadro confuso, esito delle alterne vicende che hanno contraddistinto gli ultimi 30 anni di storia sociale e politica.

Il seminario ha costituito una straordinaria occasione per alimentare il fronte del cambiamento attraverso un percorso di ascolto, condivisione e maturazione.

Di questo percorso sono testimonianza gli articoli raccolti in questa Sezione, che si è scelto di mantenere nella forma e nel linguaggio degli interventi, a conferma della sua centralità e forza partecipativa.

Laura Ricci

Governo del territorio: una riforma necessaria

La città contemporanea appare oggi l'esito di un processo di metropolizzazione che, perlopiù in modo spontaneo e caotico, ha mutato profondamente l'assetto del territorio italiano, così come il senso delle problematiche legate alla città e all'urbanistica.

Caratterizzato da una dimensione estensivamente e indifferentemente urbana che travalica i confini amministrativi degli enti locali, questo processo attribuisce in modo generalizzato i valori della rendita assoluta, sostituendo alla nozione classica di centro e periferia, una molteplicità e coesistenza di forme insediative, corrispondenti alle differenti fasi delle dinamiche di urbanizzazione. I profondi squilibri territoriali, l'acuirsi delle problematiche relative al depauperamento e all'inquinamento delle componenti ambientali, l'indebolimento del settore edilizio e immobiliare, da sempre considerato la fonte principale di sostentamento dell'economia urbana – il tutto in concomitanza di una grave condizione di recessione globale – sottolineano, ancor più che in passato, il ruolo rilevante che l'urbanistica e il piano possono e devono assumere, quali riferimenti imprescindibili per la ricerca di un nuovo *welfare* urbano.

Questa consapevolezza richiama il carattere di urgenza e di indifferibilità di una riforma organica, che sostanzi e dia attuazione a una strategia pubblica complessiva, finalizzata a un riequilibrio urbano e metropolitano, per restituire prospettive di equità, di qualità urbanistico-ecologica e di efficienza al governo della città e dei territori contemporanei.

1. Una strategia unitaria di governo pubblico

La strategia complessiva è dunque, *in primis*, una strategia di integrazione e di riequilibrio.

Estesa oltre i confini comunali e inserita in un orizzonte metropolitano, essa prefigura un nuovo assetto decentrato di struttura urbana policentrica sostenibile e accessibile, verificato alla luce della fattibilità economica e delle istanze sociali emergenti, e finalizzato al raggiungimento di un'integrazione tra città abusiva e città pianificata, per garantire a tutte le comunità insediate, i diritti fondamentali alla casa, ma anche alla salute, all'istruzione e, più in generale, alla città. La messa a punto di questa strategia assume, quindi, come matrice di riferimento, la costruzione della città pubblica, l'insieme delle componenti pubbliche o di uso pubblico relative agli spazi aperti, alle aree verdi, ai servizi, alla mobilità, alla residenza sociale, innervandole in un processo complessivo e compensativo di rigenerazione urbana.

In un'ottica di adattamento alle mutate condizioni dei contesti insediativi, ambientali e socio-economici, il processo indirizza le trasformazioni urbanistiche ed edilizie verso interventi di riqualificazione e di modernizzazione della città esistente, collegandole a progetti operativi di miglioramento delle risorse fondamentali aria, acqua e suolo, perseguendo concretamente, a partire da un approccio generale, ma non ideologico e indiscriminato, il radicale contenimento del consumo di suolo, all'interno e all'esterno della città più densa.

Il carattere di integrazione della strategia richiama, quindi, la necessità di coniugare e mettere in coerenza, declinandole a partire da una riforma organica, tutte le politiche che attengono al governo del territorio: le politiche di sviluppo del sistema insediativo e del sistema delle infrastrutture con quelle di tutela e di valorizzazione del sistema ambientale e dei suoi valori ecologici, paesaggistici, culturali, sociali ed economici, tradizionalmente demandati alle politiche settoriali, confrontandosi prioritariamente con tre sfide: il risparmio delle risorse, l'abitabilità, l'inclusione sociale.

2. Un nuovo sistema di pianificazione per una nuova governance

L'attuazione di questa strategia di governo richiede la messa a punto di un sistema di pianificazione innovato, nella direzione di una sua maggiore efficacia e semplificazione, nonché di una più ampia rispondenza alle istanze del cambiamento.

Istanze che pongono con forza il tema dell'area vasta e dell'individuazione dei soggetti istituzionali competenti per questo livello di pianificazione, a fronte della dimensione territoriale della città contemporanea e delle questioni legate alla metropolizzazione.

Il nuovo sistema di pianificazione deve essere pertanto caratterizzato da un approccio interscalare in cui la pianificazione d'area vasta interagisca dialetticamente con la pianificazione comunale, legando piano e progetto in una connessione logica e metodologica; ponendosi come superamento della crescita per "sommatoria" di singole previsioni o di singoli interventi autoreferenziali, reinserendoli all'interno di un disegno unitario, a grande e a piccola scala, nella consapevolezza della dimensione globale degli assetti metropolitani e locale delle configurazioni insediative.

Un sistema ancora ispirato alla concezione strutturale prefigurata dal disegno riformista elaborato a partire dal Congresso dell'Inu del 1995 "Principi e regole per la riforma urbanistica", che il percorso dal basso delle leggi urbanistiche regionali non ha sviluppato in modo adeguato e coerente, e di cui le molte e pur importanti esperienze di pianificazione locale riformiste non possono che rappresentare un'attuazione parziale.

Tra le acquisizioni innovative più rilevanti da confermare, la copianificazione, quale principio informatore e metodo delle pro-

cedure di formazione e approvazione dei piani; l'articolazione della forma del piano nelle componenti strutturali e operative, oltre a quelle più propriamente di regolazione urbanistica, da coniugare con la necessità di misurare la competenza della pianificazione locale generale con la dimensione territoriale della città contemporanea, traguardando i confini amministrativi comunali; i contenuti disciplinari di sostenibilità ambientale, mobilità collettiva e riqualificazione urbana, a sostanziare la strategia di rigenerazione urbana; i meccanismi attuativi incentrati sulla perequazione e sulla compensazione, per uno sviluppo decisivo della gestione urbanistica; sull'uso della fiscalità locale e generale per il reperimento delle risorse necessarie alla costruzione della città pubblica e come strumento di prelievo e di redistribuzione sociale della rendita fondiaria; sul partenariato pubblico-privato. A questi si affianca la necessità di individuare nuovi riferimenti normativi per le potenzialità edificatorie (diritti/previsioni) e per l'adeguamento delle modalità di utilizzo di altri strumenti operativi come l'esproprio per pubblica utilità.

Il nuovo sistema di pianificazione deve quindi trovare attualizzazione in un modello di *governance* istituzionale che definisca con chiarezza, a partire dal carattere e dalla forma dei piani, il soggetto istituzionale competente: in particolare, l'articolazione del piano generale nelle diverse componenti, consente di ipotizzare l'attribuzione della componente strutturale all'area vasta (Città metropolitana o Unioni dei comuni), e di quella operativa e regolamentare alla scala locale (singoli Comuni).

3. Una riforma strutturale e organica

Ma, soprattutto, l'attuazione di questa strategia unitaria di governo pubblico, che costituisce dunque il punto di convergenza delle politiche per la città contemporanea, esige di trovare riscontro nel più ampio contesto di revisione del sistema Italia, che chiede di dare l'avvio a una nuova stagione di riforme utili, come quella del governo del territorio, nella consapevolezza di quanti danni abbia prodotto e produca ancor più oggi, nell'attuale situazione di recessione globale, la generalizzata incapacità di comprendere l'interazione strutturale tra dinamiche produttive e sociali e trasformazioni territoriali, tra economia e urbanistica. Le istanze e le acquisizioni in-

novative devono trovare, quindi, conferma e certezza del diritto all'interno di una riforma organica, che riveste carattere di urgenza e di indifferibilità, sia ai fini del superamento dell'obsoleto sistema incentrato sulla legge 1150/42, sia per declinare le materie e le politiche fondamentali di competenza statale, cui devono far riferimento gli strumenti e le politiche degli enti locali, sia per garantire il consolidamento giuridico degli aspetti più avanzati presenti nelle diverse forme di sperimentazione riformiste, sia, infine, per superare i limiti e le molte contraddizioni giuridiche dovuti all'assenza di una normativa nazionale, che il quadro esito delle diverse esperienze presenta.

In questa ottica potrebbe costituire un'utile opportunità la necessità di riallineare il governo del territorio con la modifica in corso dell'art. 117 del Titolo V della Costituzione¹ che, variando la natura di materia concorrente, di cui alla legge costituzionale n. 3 del 18.10.2001, alla lettera u) attribuisce allo Stato "legislazione esclusiva sulle disposizioni generali e comuni sul governo del territorio", oltre a confermare sostanzialmente alla lettera s) "legislazione esclusiva sulla tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, ambiente ed ecosistema". Mentre spetta alle Regioni "la potestà legislativa in materia di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno".

Tale riassetto trova, peraltro, un riferimento essenziale nella legge 56/2014 (Delrio)², che nel definire un nuovo modello di *governance* istituzionale articolato in Città metropolitane, nuove Province, Unioni di Comuni, Comuni, delinea possibili ambiti di innovazione che possono effettivamente costituire un'apertura a una riorganizzazione del sistema di pianificazione nella direzione su auspicata.

Sulla definizione di questo quadro converge anche la proposta di legge costituzionale AC 3090³ che, con l'intento di avviare una nuova stagione del federalismo quale fattore di rafforzamento e di coesione dello Stato, e a fronte delle esigenze di semplificazione della "architettura del regionalismo italiano" e del "quadro normativo e legislativo che regola aspetti essenziali della vita economica del Paese" con particolare riferimento a "settori strategici, quali la formazione, il governo del territorio e la sanità", affronta il tema della revisione dell'assetto delle Regioni, nonché

delle procedure finalizzate alla istituzione di nuove Regioni e alla fusione di quelle esistenti. La proposta riconosce, inoltre, alla Città di Roma, in quanto Capitale della Repubblica, il rango di Regione.

La riforma per il governo del territorio deve quindi rappresentare il riferimento per un riordino strutturale che, a partire e in coerenza con il nuovo modello di *governance*, articolato nei differenti livelli e soggetti istituzionali, cui far corrispondere piani e competenze di pianificazione, investa l'intero sistema di pianificazione, fino a definire la forma, i contenuti e gli strumenti operativi dei piani; consentendo, peraltro, di fare chiarezza del coacervo di leggi approvate e in itinere, che, sull'onda di pericolose schematizzazioni, prospettano, in una sorta di delirio legiferante ipertrofico, nel convincimento che a ogni interesse puntuale debba corrispondere una proposta di legge, la definizione di quadri normativi spesso contraddittori, in cui nessun provvedimento approvato supera completamente gli altri previgenti, lasciando zone grigie e di sovrapposizione preoccupanti.

4. Un quadro complesso e contraddittorio

Il quadro delle proposte che, in modo più o meno diretto, interessano il governo del territorio, appare complesso e non riconducibile a una visione di insieme, esito di una concezione disarticolata e segmentata, caratterizzata da relazioni di prevalenza tra le singole componenti, piuttosto che di integrazione e complementarietà.

Di queste proposte, alcune contengono elementi innovativi che potrebbero utilmente essere acquisiti all'interno di una riforma di sistema, altre costituiscono, invece, riferimenti fuorvianti, caratterizzati dall'uso di terminologie che evocano solo formalmente contenuti riformisti, promuovendo, in realtà, strumenti e meccanismi stantii e inefficaci, quando non decisamente deregolamentatori. E questo sia nel caso di proposte avanzate dal fronte più conservatore e massimalista, sia per quelle di approccio chiaramente liberista.

E d'altro canto, appare inspiegabile come se da un lato, da oltre due decenni, viene dilazionata e negata l'essenzialità della promozione di una legge di riforma unitaria sulla materia, sia essa generale o di principi,

dall'altro, pur in assenza di una visione strategica di insieme, vengono avanzate proposte che, a fronte di una chiara settorialità dei punti di vista e delle competenze, veicolano strategie generali fortemente incidenti sull'assetto delle città e dei territori nel loro complesso, riducendo, anziché coadiuvare, la capacità di governarli.

E appare altrettanto inspiegabile come, forse solo in ragione di rapporti di forza o della mera finalità di comunicare slogan di impatto, siano, ormai da anni, proprio queste proposte parziali a trovare spazio e priorità di trattazione nel dibattito anche parlamentare.

La VIII Commissione della Camera ha all'esame almeno cinque proposte di legge⁴, che vengono considerate abbinata alla proposta di legge AC 70 "Norme per il contenimento dell'uso di suolo e la rigenerazione urbana"⁵.

Di queste, in particolare, la proposta di legge AC 392 "Principi generali in materia di governo del territorio nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche" contiene, in pochi articoli, alcuni punti essenziali concernenti gli strumenti di pianificazione locale e gli istituti della perequazione, della compensazione e delle incentivazioni urbanistiche, che potrebbero costituire un'adeguata ed efficace copertura legislativa nazionale alle innovazioni introdotte nelle diverse esperienze a livello regionale e locale, confermate anche in sede di Consiglio di Stato, come nel caso del Prg vigente del Comune di Roma. L'inserimento di uno di questi importanti meccanismi attuativi, come il contributo straordinario⁶, all'interno della legge 164/2014 (sblocca Italia), che introduce norme di semplificazione in materia edilizia, con ricadute importanti sulla più generale materia urbanistica, esplicita come, a fronte della necessità di garantire a questi strumenti una certezza del diritto, ma anche della consapevolezza delle difficoltà di promuovere una riforma organica per il governo del territorio, si sia costretti a ricorrere a leggi di semplificazione che assumono così il ruolo di veicolatrici di innovazione.

Ai suddetti disegni di legge si aggiunge una bozza di testo unificato "legge di principi fondamentali di governo del territorio", che non ha avviato il suo iter.

Vi è poi la proposta di iniziativa del Governo (testo Lupi) "Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione

urbana" che, in qualche modo anticipando l'attuale modifica in corso dell'art. 117 del Titolo V, presentava, almeno nella versione pubblicizzata precedentemente alla fase degli emendamenti, un profilo più riconducibile a una legge generale che a una legge quadro di principi.

Se pur con motivazioni differenti, nessuna di queste proposte, al momento, sta proseguendo il suo iter, diversamente dalla proposta AC 2039 "Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato", di cui nel gennaio 2015, dopo un percorso articolato avviato fin dal 2013⁸, le Commissioni riunite VIII Ambiente e XIII Agricoltura, hanno adottato un nuovo testo base, e che risulta, in qualche modo, emblematica della concezione di quadro su richiamata.

4.1. Il consumo di suolo: una "settorialità generalizzata"

L'impostazione concettuale e terminologica del testo della proposta, che risente fortemente della sua origine in seno alla Commissione XIII, Agricoltura, palesa una natura di evidente settorialità, cui tuttavia fa riscontro una visione prevalente sulle altre materie, evidente, in primis, nella definizione generalizzata ed estesa a tutte le "superfici, anche in area urbanizzata, allo stato di fatto non impermeabilizzate", indipendentemente dalla destinazione urbanistica, di "superficie agricola naturale e seminaturale"⁹.

E, paradossalmente se, in coerenza con questa settorialità, l'art. 1 detta "principi fondamentali per la valorizzazione e la tutela del suolo, con particolare riguardo alle superfici agricole e alle aree sottoposte a tutela paesaggistica, al fine di promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente, nonché di contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile"¹⁰, il resto dell'articolato, in una vera e propria sineddoche, prospetta ricadute notevoli e puntuali sul governo del territorio, nei suoi aspetti urbanistici, infrastrutturali ed edilizi.

Vanno in questa direzione sia le prescrizioni di adeguamento per la pianificazione territoriale e urbanistica¹¹, sia l'esplicitazione, quale obiettivo prioritario delle "politiche di sviluppo territoriali nazionali e regionali", della promozione della "destinazione agricola e l'utilizzo di pratiche agricole anche negli spazi liberi delle aree urbaniz-

zate”, sia la finalità ultima delle stesse politiche, informata a una sorta di strategia territoriale generalizzata “panagricola”, che consiste, quindi, non nella riduzione del consumo di suolo in sé, ma invece nella “tutela e valorizzazione dell’agricoltura attraverso la riduzione del consumo di suolo”¹².

E in questo capovolgimento di rapporti tra la parte e il tutto, tra il prima e il dopo, la proposta, operando in sostituzione di norme quadro e generali sul governo del territorio, oltre a introdurre e definire il riuso e la rigenerazione urbana, riconoscendoli quali “principi fondamentali della materia del governo del territorio, nonché norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica”¹³, promuove anche “l’applicazione di strumenti di perequazione, compensazione e incentivazione urbanistica purché non determinino consumo di suolo agricolo e siano attuati esclusivamente in ambiti definiti e pianificati di territorio urbanizzato”¹⁴, il tutto in assenza di una declinazione univoca degli stessi principi e strumenti operativi all’interno di una riforma organica della materia.

Allo stesso modo, andando a incidere anche sulla precipua competenza di pianificazione dei Comuni, il disegno di legge non solo definisce, quale priorità per gli strumenti di pianificazione, l’individuazione di “ambiti urbanistici da sottoporre prioritariamente a interventi di ristrutturazione urbanistica e di rinnovo edilizio”, prevedendo, oltre all’innalzamento del potenziale ecologico e ambientale, “l’incremento e il miglioramento della dotazione dei servizi, la realizzazione di residenza sociale”¹⁵, ma giunge a coniare creativamente e a regolamentare, anche sotto il profilo degli interventi edilizi e di *mix* funzionale, in forma di vere e proprie norme di piano regolatore, una nuova forma ibrida di insediamento “i compendi agricoli neorurali periurbani” (sic!) per i quali sono ammesse le più varie destinazioni d’uso, fatta eccezione, in una logica moralisticamente punitiva, per quelle residenziali (“comunque escluse”) se non connesse alle “necessità abitative legate alle attività lavorative svolte nel compendio agricolo”¹⁶. Infine, nel prescrivere strategie di riduzione progressiva del consumo di suolo¹⁷ attraverso una improbabile ripartizione quantitativa tra le Regioni, la proposta fa proprio l’approccio che ha spesso caratterizzato

questa nozione operativa, sovente utilizzata in modo ideologico e indiscriminato nella sua accezione meramente quantitativa, così come elaborata negli anni Settanta, a salvaguardare anche usi agricoli fortemente idroesigenti e, in quanto tali, antiecológicos.

5. Governare il cambiamento

Questo momento storico, caratterizzato da aspetti problematici e di notevole complessità, ci consente, tuttavia, di valutare positivamente la consapevolezza condivisa che sia necessaria, per il nostro Paese, una radicale riscrittura delle regole per restituire chiarezza e trasparenza al quadro confuso, esito delle alterne vicende che hanno contraddistinto gli ultimi 30 anni di storia sociale e politica.

E questa consapevolezza ci impone di non procedere per aggiustamenti parziali, spesso di segno diverso, che contribuiscono ad aumentare l’opacità del quadro e l’impraticabilità delle procedure, ma con modifiche di sistema, che si mantengano poi costanti nel tempo, almeno per quanto è necessario perché le politiche, le leggi e i piani che a queste fanno riferimento possano lasciare segni concreti sui territori amministrati.

Ci impone un radicale cambio di mentalità: ciò che è dato non è imm modificabile, ma può e deve essere modificato attraverso un progetto organico, passando da una supina accettazione e burocratica attuazione dei sistemi normativi, a una capacità di riflessione critica e di proposta unitaria, nella direzione di soluzioni utili e non, invece, demagogiche per il governo del territorio. Ci impone ancora un approccio “riformista” che riaffermi il carattere di impegno etico e civile, le finalità di utilità sociale dell’urbanistica, la rilevanza della sua missione nella costruzione di strategie unitarie di governo pubblico; che coinvolga in modo integrato e convergente le tre componenti fondamentali che declinano il concetto di governo del territorio: la componente politica, la componente istituzionale e amministrativa, la componente tecnica e disciplinare.

E questo non perché gli urbanisti “debbano fare le leggi”, ma perché è necessario che contribuiscano, mettendo a disposizione la propria competenza, a fare leggi utili che consentano di fare piani utili, quali riferimenti imprescindibili per il governo del territorio.

Per questo le occasioni di riflessione come quella del seminario “Governo del territorio. Le riforme necessarie. Cosa cambia?”, organizzato congiuntamente da una Società scientifica, come Accademia Urbana, e da un Istituto di cultura della rilevanza dell’Inu, in collaborazione con l’Ordine degli Architetti, e che ha visto un’ampia e attiva partecipazione tra il pubblico e tra i relatori di urbanisti, giuristi, docenti universitari, professionisti e politici, costituiscono una straordinaria occasione per alimentare il fronte del cambiamento attraverso un percorso di ascolto, condivisione e maturazione.

Perché proprio nel continuare a proporre e a credere nella possibilità di cambiamento, pur nella consapevolezza della difficoltà delle differenti fasi storiche, e di questa in particolare, sta la “coraggiosa serietà del riformismo”¹⁸.

1. Si fa riferimento al *Disegno di legge di Riforma costituzionale* approvato dalla Camera (Dd cost. AC 2613/A) nella seduta del 10.3.2015.
2. Cfr. legge 7 aprile 2014, n. 56 “*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*”.
3. Cfr. Proposta di legge costituzionale, AC 3090, 30 aprile 2015, di iniziativa dei Deputati Morassut, Borghi, e altri, “*Modifica degli artt. 114, 116, 131 e 132 della Costituzione, concernenti la struttura della Repubblica, la determinazione delle regioni, le forme e le condizioni particolari della loro autonomia e il procedimento per la fusione di regioni esistenti, la modifica del loro territorio e l’istituzione di nuove regioni*”.
4. Si tratta delle proposte AC 150, di iniziativa dei Deputati Causi e altri; AC 392, Morassut; AC 1050 De Rosa e altri; AC 1128, Latronico e altri; AC 1322, Zaratti e altri.
5. Cfr. Proposta di legge AC 70, di iniziativa Realacci e altri.
6. Cfr. art. 17, co. 1 lett g, punto 3, 2° capoverso (dter), legge 11 novembre 2014, n. 64 “*Conversione in legge con modificazioni, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*”.

7. La bozza di testo unificato è a firma dell'On. Morassut.
8. Nel 2013 le Commissioni riunite VIII (Ambiente) e XIII (Agricoltura) avviano l'esame della proposta AC 948 "legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo di suolo", a firma Catania e altri, e della proposta AC 902, a firma Bordo. Successivamente, nel mese di marzo 2014, le stesse Commissioni riunite deliberano l'abbinamento, alle citate proposte, delle proposte AC 1176 a firma Faenzi e AC 1909 a firma De Rosa, nonché del disegno di legge del Governo "Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato" (AC 2039, sul quale la Conferenza delle Regioni ha espresso parere favorevole con condizioni in data 7 novembre 2013) e adottato un testo base. Successivamente, in data 20 gennaio 2015, le Commissioni adottano un nuovo testo base.
9. Cfr. art. 2 co. 1, lett. a).
10. Cfr. art. 1, co. 1.
11. Ibid., co. 3.
12. Ibid., co. 4.
13. Ibid., co. 2.
14. Cfr. art. 4, co. 1.
15. Ibidem.
16. Cfr. art. 5, co. 6.
17. Cfr. art. 3, co. 1.
18. Cfr. Campos Venuti G. "Il piano per Roma e le prospettive dell'urbanistica italiana", in L. Ricci, a cura di, "Il nuovo piano di Roma", *Urbanistica 116* (numero monografico), gennaio-giugno 2001.

Silvia Viviani

Le riforme necessarie

1. Città e temi in agenda

Intorno a noi cambiano le istituzioni, le popolazioni, le condizioni, le rappresentazioni. Intorno a noi, c'è un gran parlare di città, ma un assai più debole parlare di urbanistica.

È un momento difficile, culturalmente impoverito, nel quale gli obiettivi e i progetti della città *smart*, intelligente, solidale, *green and blue*, sono orfani di un'idea unificante.

Alchimie burocratiche e accanimenti procedurali assorbono le migliori energie.

La città intercetta, contiene e racconta i mutamenti profondi in atto: dell'economia, della società, dell'ambiente e del clima, della domanda della popolazione relativa a servizi urbani, sicurezza delle popolazioni e difesa dei suoli, cura del paesaggio e partecipazione alle scelte relative al governo del territorio.

Nel contempo, alla città è riconosciuto un ruolo specifico per il progetto del futuro, quale componente significativa di traiettorie di sviluppo e di scenari partecipati, risanati, durevoli, che uniscono la riqualificazione delle forme fisiche alla rigenerazione delle modalità di convivenza sociale.

Occorre, pertanto, interpretare il cambiamento; comprendere i contesti; sperimentare; saper comunicare; ripartire dall'etica profonda della cultura urbanistica da applicare nell'insegnamento, nel governo pubblico, nelle capacità produttive a rilevanza sociale, nell'educazione e nella professionalità; rinnovare autorevolezza al piano e al progetto, strumenti tecnici rigorosi, culturalmente elevati, a sostegno di patti civici e programmi politici lungimiranti e socialmente orientati.

I principali temi in agenda sono:

- la declinazione della rigenerazione urbana generalizzata, che comprende la produzione di ricchezza pubblica e privata, le strategie dell'adattamento climatico, le politiche di inclusione sociale, le

azioni di messa in sicurezza dei territori e l'innovazione della produttività d'impresa, gli interventi dell'infrastrutturazione fisica e quelli della rete immateriale a sostegno dello sviluppo, del lavoro e della creatività urbana;

- il disegno di riassetto istituzionale, nel quale Città metropolitane e aree interne non siano le une il negativo delle altre, ma una rete, un sistema integrato e interconnesso di cui deve essere colta la componente dinamica;
- un processo di pianificazione adeguato a una rinnovata filiera di governo (Europa, Stato, Regioni, Città metropolitane, Unioni dei Comuni, Municipi);
- l'individuazione di ambiti con maggior propensione allo sviluppo, a partire dal livello di manutenzione e riproduzione delle risorse e dall'attitudine delle comunità all'utilizzo consapevole delle stesse;
- la coerenza fra progetto di modernizzazione tecnologica e progetto dei luoghi, che è anche la via per una nuova efficienza della pubblica amministrazione;
- la promozione di pratiche partecipative che portino alla rimodulazione del sistema di *welfare* locale.

2. La riforma mancata

La rilettura dei principi per la nuova legge urbanistica, definiti dall'Inu nel 1995, ne evidenzia semplicità, rigore, attualità:

- integrazione degli aspetti ambientali nella pianificazione, alla quale collegare cooperazione inter-istituzionale, multidisciplinarietà dei contenuti dei piani, verifica della coerenza delle scelte, monitoraggio degli effetti delle decisioni;
- utilizzo dei metodi perequativi e compensativi per una politica fondiaria concretamente favorevole agli interessi generali;

- sdoppiamento del piano comunale in una componente strutturale e una operativa, per una processualità coerente con la sostenibilità delle prospettive di sviluppo, a sostegno del contenimento della rendita fondiaria, ancorando la prescrittività delle scelte di piano alla fase del concreto emergere delle condizioni per la trasformazione urbanistica e introducendo un limite temporale alle previsioni.

Vi si deve aggiungere l'analisi degli effetti negativi o non auspicati: il progressivo dominio degli apparati normativi sul progetto, l'arroccamento procedurale difensivo, la proliferazione dei centri decisionali, l'appiattimento del piano sulla mera declinazione dei contenuti di legge, il permanere del Prg in tutti gli strumenti riformati. A nulla è valsa la non cogenza dei piani strutturali stabilita dalle leggi regionali, peraltro negata dall'imposizione fiscale sulle previsioni contenute in tali strumenti. Si deve anche rilevare scarsa attenzione politica rispetto all'interpretazione delle trasformazioni territoriali, ritenute sempre più, come i piani, questione dei tecnici.

Infine, è bene richiamare quanto si è fatto laddove la sperimentazione ha avuto maggior successo rispetto alle inerzie. Quando la formazione di piani ha saputo utilizzare al meglio l'innovazione culturale, si è segnata discontinuità con il vecchio modello regolatore e vi è stata l'occasione per investimenti e produzione di risorse: conoscenza, multidisciplinarietà, partecipazione democratica, contenimento della dispersione urbana, coordinamento fra municipalità, integrazione fra le politiche.

Intanto, mutavano le relazioni fra le strutture insediative e le cittadinanze. In uno scenario sempre più frammentato per la distanza tra attività umane e luoghi, la popolazione nei diversi ambienti urbani è emersa quale fattore propulsivo del cambiamento. I confini amministrativi sono diventati ostacolo al miglioramento delle condizioni territoriali e urbane. Le città si sono rivelate forti e fragili a un tempo: esposte ai cambiamenti climatici, travolte dal boom immobilierista degli anni Duemila e dall'impoverimento sociale ed economico, restano i luoghi migliori per organizzare la convivenza.

3. progetto Paese

Possiamo ritenere stabili le convinzioni circa il nuovo *welfare* urbano, la chiusura in chiave ecologica dei cicli di uso e riproduzione delle risorse, l'inclusione delle pratiche partecipative nella formazione delle scelte relative agli assetti del territorio e agli usi degli immobili, l'utilizzo della fiscalità per l'effettività delle politiche territoriali, l'indifferenza delle posizioni proprietarie, la definizione dei diritti edificatori mai estranei o esterni al piano.

Si apre una fertile stagione, a partire da tali convinzioni, centrata sul progetto urbanistico.

Pratiche e processi di governo del territorio dovrebbero assumere connotati di programmazione e di progetto, aperti, comprensibili, accessibili, orientati alla soluzione dei problemi.

Le ricadute riguardano tutti gli attori, non ultimi – ovviamente – i pianificatori.

Gli impatti attesi sono maggiore efficacia cognitiva (dai quadri conoscitivi alla conoscenza condivisa), investimento nella consapevolezza degli effetti (dal piano che prevede cosa, al piano che discute in merito al se e orienta verso il come) e nel progetto di città per rinnovare bellezza e funzionalità degli ambienti urbani.

4. Una trama di proposte concrete: 12 punti

a. Trasformare il piano, da groviglio procedurale a racconto consapevole e scenario prospettabile, per valutare e scegliere progetti nei quali i valori sociali e ambientali assumano un portato economico non riducibile a parametri finanziari;

b. differenziare la piattaforma della pianificazione strutturale, territoriale e strategica, di area vasta (Città metropolitane, Unioni dei Comuni, Province) dal piano operativo comunale, centrato sulla rigenerazione urbana sostenuta da risorse disponibili e spendibili, per produrre valore pubblico;

c. attribuire contenuti paesaggistici a tutte le politiche territoriali e urbanistiche, applicando pienamente la Convenzione europea del paesaggio, in modo che la qualità paesaggistica sia esito di una crescita culturale complessiva, piuttosto che di una procedura conseguente a un vincolo;

d. interpretare in chiave di infrastrutture complesse i patrimoni territoriali da cura-

re e riprodurre: città storiche, forme urbane recenti, paesaggi, sistemi naturalistici, reti ambientali e per la mobilità di persone, cose e dati; un ricco e articolato insieme che concorre al più vasto equilibrio delle condizioni di vita, che non conosce confini amministrativi, né perimetri di zone, ma che ha bisogno di delimitazioni per la gestione e l'esercizio di responsabilità;

e. incrementare la produzione di progetti urbanistici, per spazi della collettività, connessioni urbane, ambienti vivibili, riconoscibili nelle relazioni fisiche e nelle percezioni indotte;

f. considerare unitariamente piano e gestione ai fini della fattibilità e della convenienza, in una leale collaborazione fra soggetti pubblici e privati;

g. declinare ulteriori e nuovi standard, diritti inderogabili in tutto il Paese, intrinseci ai luoghi e, nel contempo, produttori di luoghi;

h. riformare politiche e attori pubblici dell'abitare sociale;

i. rovesciare lo schema che preordina l'organizzazione del governo del territorio, dalla settorialità all'aggregazione intorno a progetti, per l'efficienza della filiera pubblica;

l. coordinare codici di comportamento essenziali (apparati legislativi), attribuzione certa di compiti (assetto istituzionale), individuazione di ambiti territoriali ottimali per l'erogazione di servizi (geografia amministrativa), efficacia degli strumenti (riforma urbanistica), misure incentivanti (fiscalità);

m. utilizzare adeguatamente le tecnologie a sostegno della nuova pianificazione: processi decisionali, informazione pubblica, trasferimento e scambio di conoscenza, sviluppo e integrazione delle politiche, rappresentazione, soddisfacimento di esigenze redazionali, interpretazione degli stati di fatto e di progetto, controllo della coerenza, regolazione e trasparenza, aggiornamento e riproducibilità, trasmissibilità e comunicazione;

n. investire nella cultura urbanistica: formazione, educazione, dialogo e confronto, pratiche e ricerche, con il rigore e la generosità di un sapere che non scinde capacità tecnica e impegno civile.

Roberto Morassut

Governo del territorio, grande assente nella stagione delle riforme

Nella stagione delle riforme che sta caratterizzando la XVII legislatura del Parlamento italiano c'è un grande assente: il governo del territorio.

Questo non comporta, tuttavia, un'assenza dall'Agenda del Parlamento di specifici provvedimenti riguardanti, in vario modo, il tema dell'intervento e dell'uso dei suoli e, persino, la materia edilizia.

Manca una capacità di tenere insieme – attraverso una politica organica davvero riformista ed efficace – i vari aspetti (urbanistico, edilizio, ambientale, della mobilità e delle competenze delle varie articolazioni dello Stato) mentre prevale un'azione parziale, settoriale, per singoli provvedimenti, spesso tra loro confliggenti, e per questo carichi di ulteriore confusione.

Confusione che rischia di scaricarsi su un quadro legislativo già molto degradato e polverizzato, nel quale i Comuni restano imbrigliati e potenzialmente esposti a enormi contenziosi amministrativi – già oggi principale causa del loro cronico indebitamento – e alla corruzione, figlia naturale dell'opacità normativa.

Nel corso degli ultimi anni, ad esempio, sono state apportate rilevanti e continue modifiche al Testo Unico per l'edilizia¹ inserendo la modifica di singoli articoli o di singole norme dello stesso all'interno di provvedimenti che nascevano da motivazioni non strettamente attinenti la materia edilizia.

Basti pensare alle leggi finanziarie e di stabilità che, dal 2004, hanno rivoluzionato, in negativo, tutta la materia degli oneri di contribuzione, su cui si fondava quel minimo di garanzia per la città pubblica che nel tempo si è riusciti a codificare, e che sono invece diventati una forma di tassazione impropria, con forti elementi di incostituzionalità e priva di qualsiasi elemento di universalità – come ogni tassa – e che stanno rischiando di diventare un'ulteriore materia per ricorsi amministrativi a danno dei Comuni.

Anche su questo punto torneremo più avanti. Attraverso i provvedimenti periodici sulle semplificazioni o sullo sviluppo – vari “Salva Italia”, “Sblocca Italia”, “Cresce Italia” – sono state introdotte molecolari modifiche alla normativa edilizia che, in realtà, hanno semplificato ben poco – talché l'attività dei professionisti e degli uffici pubblici è diventata assai più complicata – e gli effetti reali sulla ripresa del settore edilizio si sono rivelati nulli, o quasi.

A dimostrazione che la sola via normativa non rappresenta mai una soluzione per il rilancio di un settore produttivo, soprattutto quando, come nel caso dell'edilizia, le norme sono frutto di relazioni complesse, di un'articolazione di poteri e di competenze amministrative non comprimibili oltre una certa misura.

1. La legge sul contenimento del consumo di suolo

In questo momento, comunque, il provvedimento all'esame del Parlamento di maggiore rilevanza è la legge sul contenimento del consumo di suolo agricolo².

Si tratta di una legge il cui *iter* è iniziato su spinta del Ministro dell'Agricoltura del Governo Monti, Mario Catania, nel 2011, e proseguita poi, nella successiva legislatura e di intesa con il Ministero dell'Ambiente, durante il Governo Letta.

L'obiettivo della legge era quello di dettare alcune norme per la tutela e per il contenimento del consumo di suolo agricolo sulla base di una giusta scelta politica e per venire incontro alla crescente sensibilità dell'opinione pubblica sui temi della tutela delle risorse naturali non riproducibili, a partire dalla terra.

Tuttavia, come spesso accade nel nostro Paese, ma soprattutto per la perdurante e colpevole latitanza delle Istituzioni, del Parlamento e dei Partiti sul tema più generale della riforma

urbanistica e per il governo del territorio, tale provvedimento ha assunto il carattere improprio di una legge che tocca – ancora una volta in modo parziale e talora superficiale – la materia urbanistica, ampliando, quindi, le sue prescrizioni ben oltre il campo della tutela, della valorizzazione del suolo agricolo, così come classificato dagli strumenti urbanistici vigenti nei vari Comuni italiani e secondo quanto definito dalla legislazione urbanistica nazionale, seppur confusa e contraddittoria.

Non è questa la sede per una disamina puntuale del testo di questa legge.

Basterà rilevare come essa – nel testo attualmente in discussione alla Camera – non si pone più l'obiettivo di contenere solo il consumo di suolo agricolo, ma di tutti i suoli non impermeabilizzati, anche con destinazioni urbanistiche non agricole; sottopone esplicitamente la materia urbanistica agli indirizzi della legge; introduce farraginose norme per la riqualificazione urbana del tutto decontestualizzate rispetto alle leggi vigenti in materia urbanistico-edilizia; introduce nuove procedure per l'approvazione di opere pubbliche e di infrastrutture che comportino ulteriore consumo di suolo; rinvia alla conferenza Stato-Regioni la definizione di un tetto massimo di consumo di suolo annuale da dividere tra le varie Regioni.

Il risultato non è pertanto una efficace e organica normativa per un effettivo governo dei suoli e un loro equo consumo, ma un provvedimento bandiera che, partendo da una giusta esigenza e dall'allarme generato dalle più recenti statistiche sul consumo di suolo nel nostro Paese, nonché dall'emergenza idrogeologica che interessa molte Regioni, introduce un nuovo riferimento legislativo che si aggiunge come un nuovo strato indipendente e decontestualizzato, una nuova tessera di un mosaico incomprendibile e per gran parte ingestibile per le amministrazioni comunali.

Soprattutto, nel corso della discussione, non è stato affrontato un punto centrale della questione.

Una legge ordinaria può intaccare le prerogative che la Costituzione affida ai Comuni in materia di conformazione del proprio territorio? È credibile, in altri termini, assegnare diverse vocazioni e destinazioni ai suoli attraverso una legge nazionale ordinaria e senza passare attraverso una procedura di variante condotta dai Comuni secondo le modalità stabilite dalla legislazione urbanistica nazionale, con le sue forme di pubblicità e di partecipazione?

Non basta tirare una riga astratta per limitare il consumo di suolo, ma occorre dare ai Comuni gli strumenti più adeguati per esercitare, nell'ambito delle competenze che la Costituzione assegna loro, una efficace politica di governo del territorio, di tutela delle risorse naturali, di riequilibrio delle opportunità della città pubblica rispetto alla rendita; occorre una nuova disciplina urbanistica nazionale.

2. La riforma dell'art. 117 del Titolo V

Una nuova disciplina sul governo del territorio è prevista dalla riforma del Titolo V della Costituzione in discussione alle Camere, che ricolloca le competenze della legislazione urbanistica fondamentale nel campo delle competenze statali, rivedendo l'impostazione concorrente della precedente versione del testo costituzionale.

Questa nuova impostazione rappresenta un segnale importante.

È la premessa per approvare una legge nazionale che restituisca omogeneità alla normativa in tutto il territorio italiano dopo che, in regime di concorrenza e, soprattutto, in assenza di una legge quadro di principi – necessario presupposto per una equilibrata gestione delle legislazioni regionali – il Paese è andato verso una pericolosa ed eccessiva articolazione territoriale della normativa urbanistica, con Regioni che hanno introdotto e praticato nuovi principi e modalità operative non previste a livello nazionale, e con Regioni rimaste molto indietro.

Questa è anche una delle motivazioni alla base dello squilibrio territoriale del Paese, dell'allungamento della penisola, delle diverse opportunità di sviluppo e di investimento per gli operatori economici e un ulteriore elemento di aggravamento del contenzioso amministrativo tra privati e Comuni, come dimostrano le numerosissime cause e sentenze – e la varietà dei loro esiti – presso i Tribunali amministrativi, le Corti di Appello, il Consiglio di Stato e la stessa Consulta.

La sempre maggiore complessità e impraticabilità della normativa urbanistica, insieme alla crescente necessità di fornire risposte alle domande di semplificazione e di riduzione dei tempi delle procedure attuative degli interventi di trasformazione, ha spinto, negli ultimi anni, i vari governi, anche di diverso orientamento politico, a imboccare la strada – che si è rivelata alla prova dei fatti un alibi inutile – di intervenire sulla normativa stret-

tamente edilizia per incentivare la ripresa del settore, invadendo molto spesso il campo più complesso e assai delicato dell'urbanistica, e introducendo nel dibattito un grande equivoco. Equivoco che consiste nell'idea che per passare dalla espansione alla rigenerazione urbana sia sufficiente incentivare per via normativa il recupero edilizio, adottando una logica puntuale per singoli interventi, attraverso un'illusoria strategia molecolare.

3. Il TU per l'edilizia: il Dpr 380/2001

Il Testo Unico per l'edilizia rappresenta oggi un'avventura, un viaggio in un labirinto di norme giustapposte nel tempo, con modifiche articolo per articolo, spesso non indotte da un'attenta revisione della normativa edilizia da parte delle autorità, con il supporto e a fronte di studi istituzionali o universitari condotti all'uopo, ma sospinte da una attività lobbistica – seppur legittima – delle organizzazioni di categoria, del sistema delle rappresentanze degli interessi, degli ordini professionali attraverso i propri gruppi di studio e di elaborazione.

Questa linea di azione non ha prodotto né un rilancio del settore edilizio, gravato in questi anni da problemi non risolvibili attraverso il palliativo della illusoria semplificazione di una somma di norme, né una seria politica per la casa – si pensi al “piano casa” nelle sue varie edizioni – né un ribaltamento della situazione delle nostre città dove, a differenza della media europea, non esiste ancora una vera spinta alla rigenerazione urbana e dove le condizioni della città pubblica perdono di giorno in giorno posizioni per qualità e quantità.

In sostanza, è possibile riassumere l'andamento del dibattito politico e dell'azione del Parlamento e dei vari governi negli ultimi decenni, nel campo delle politiche urbane, come una progressiva erosione dello spazio insostituibile del governo del territorio – cioè di una visione complessiva, organica e integrata dello spazio e del rapporto, all'interno di esso, tra l'ambiente naturale e l'uomo – da parte dell'edilizia e di una simbolica ma, per lo più, inefficace, proliferazione di norme diga contro il consumo di suolo e la cementificazione. Norme che hanno letteralmente inghiottito la politica in un confronto astratto basato sul conflitto e sulla convergenza tra i fautori di un generico ambientalismo e i sostenitori della necessità – altrettanto scola-

stica – di una ripresa dell'edilizia come volano indispensabile della crescita economica. Un esempio plastico di tale conflitto-convergenza è offerto proprio dalla discussione di questi mesi in Parlamento svoltasi tra la “legge sul consumo di suolo” e le norme di modifica del Dpr 380/2001, contenute nell'articolo 5 dello “Sblocca Italia”³ approvato alla fine del 2014.

In entrambe le leggi, infatti, sono state introdotte o si intende introdurre norme che, agendo su una presunta semplificazione e snellimento delle procedure di approvazione degli interventi edilizi di demolizione e ricostruzione, cancellano – senza riformarli – istituti centrali dell'urbanistica moderna, attraverso i quali sono state garantite le minime dotazioni territoriali pubbliche di cui oggi godono le città. Norme che rendono assai complicata e quasi inestricabile la materia degli oneri di contribuzione – già molto compromessa negli ultimi anni – e che spingono talmente in avanti la pratica dell'autocertificazione nelle autorizzazioni da introdurre il rischio della mancanza totale dei controlli da parte delle amministrazioni pubbliche.

In questa babele di iniziative – formalmente finalizzate al sostegno di una nuova strategia di rigenerazione urbana – si produce in realtà un inestricabile gomitolo legislativo che, sommandosi alla vetustà e impraticabilità del *corpus* legislativo urbanistico nazionale vigente e mai sostanzialmente riformato, può portare solo a un trasferimento dei conflitti e delle contraddizioni nelle aule della giustizia amministrativa e civile, diventata ormai, non a caso, la massima e ultima stazione decisionale di molti programmi, di molti progetti, di molti piani urbanistici generali o attuativi.

Anche in questo campo, dunque, la magistratura amministrativa, civile e, a volte, penale, ha sostanzialmente sostituito la politica e le istituzioni elettive locali o nazionali.

Tale patologia non potrà mai essere risolta senza ricondurre dentro l'alveo organico – che non vuol dire enciclopedico – dell'urbanistica e del governo del territorio, sia le esigenze di semplificazione e di snellimento procedurale, sia quelle convergenti – e non gestibili settorialmente – di contenimento del consumo di suolo; di recupero e di sostituzione del patrimonio edilizio esistente; di riconversione delle funzioni e di revisione delle destinazioni di uso; di sviluppo e

di adeguamento delle dotazioni territoriali per i servizi collettivi; di equo rapporto tra le ragioni della rendita urbana e quelle degli interessi diffusi; della qualità tecnologica e architettonica degli interventi; di programmazione delle infrastrutture strategiche e di quelle di scala inferiore.

4. Le ragioni urgenti di una nuova legge sul governo del territorio

Per restituire all'urbanistica – e quindi alla politica, alla politica di governo dei suoli e dello spazio edificato – il ruolo insostituibile che le spetta, occorre dunque cogliere con coraggio e determinazione l'occasione che offre la revisione dell'art. 117 del Titolo V della Costituzione, che riconduce al livello nazionale il compito di legiferare sulla materia, di fatto accantonando il principio concorrente introdotto negli anni Novanta. Cerchiamo dunque, per concludere, di esaminare sia lo stato dell'attività del Parlamento in materia di riforma urbanistica e di governo del territorio, sia le possibili prospettive per giungere in tempi non troppo lunghi a un provvedimento nazionale, che traduca i nuovi indirizzi costituzionali e, soprattutto, i contenuti auspicabili di una riforma.

Attualmente, presso la VIII Commissione della Camera dei Deputati, sono depositate sei proposte di legge di vari gruppi o singoli parlamentari.

Il lavoro avviato all'inizio della XVII legislatura per giungere a un testo di legge unificato è stato quasi immediatamente interrotto. In parte per la difficoltà dei gruppi parlamentari di affrontare apertamente una discussione di fondo sul tema, a conferma di quella debolezza mostrata negli ultimi anni dai partiti in materia di riforma urbanistica, di cui si è già detto, e che ha favorito l'avanzare di provvedimenti bandiera.

In parte per il fatto che il Governo (Letta prima e Renzi poi) ha rilanciato la proposta di “legge sul consumo di suolo” e ha preannunciato una nuova proposta di riforma urbanistica, da parte del Ministro Lupi, sottoposta a una consultazione esterna e successivamente arenata – di fatto mai licenziata dal Consiglio dei Ministri – a seguito di un rimpasto di Governo, che ha portato a una nuova direzione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Ancora una volta, dunque, per le convergen-

ti contraddizioni storiche e congiunturali della politica, il Parlamento non ha potuto o saputo ancora avviare una seria discussione sulla riforma forse più importante e più urgente, sia per una politica economica indirizzata alla crescita in un quadro di sostenibilità ambientale, sia dal punto di vista del riassetto delle competenze tra lo Stato e le Regioni nell'ambito del Titolo V.

Quali dovrebbero essere, in ogni caso, gli aspetti centrali di una nuova legge per il governo del territorio nel caso in cui nuove e più favorevoli condizioni consentissero di avviare un serio percorso in Parlamento prima del termine della legislatura?

4.1. La forma del piano: i diritti edificatori

Il primo punto riguarda la definizione del diritto proprietario dei suoli e la loro durata nel tempo, che chiama in causa le diverse interpretazioni possibili del comma 2 dell'art. 42 della Costituzione italiana, frutto, nel momento stesso della sua stesura da parte dei Padri Costituenti, di un compromesso tra le ragioni della tutela e quelle della “funzione sociale”, entrambe solennemente richiamate dalla Costituzione.

Su questo punto, come è noto, si è sviluppata negli anni – soprattutto dopo gli anni Sessanta in coincidenza con l'introduzione delle leggi che hanno imposto prime forme di limitazione convenzionata dell'esercizio assoluto della proprietà privata sull'uso dei suoli – un'ampia giurisprudenza che ha dato esiti differenti e che ha visto poi l'inserimento di importanti pronunciamenti Cedu, in particolare nel 2006.

Senza ripercorrere nel dettaglio il dibattito giurisprudenziale, basta segnalare come, anche a fronte di una nuova sensibilità culturale, che inevitabilmente tende a influire sugli orientamenti della stessa dottrina giuridica, oggi sia possibile immaginare un terreno più favorevole per l'introduzione di nuove norme nazionali che limitino, nel tempo, non la proprietà dei suoli, ma l'esercizio delle previsioni edificatorie su di essi insistenti, essendo queste ultime strettamente connesse – nella loro quantità e qualità – all'evoluzione dello sviluppo dei territori circostanti e, in quanto tali, non gestibili in forma chiusa e limitata nell'ambito e nel perimetro di specifica pertinenza. Teoricamente l'ordinamento potrebbe già

oggi indirizzarsi verso questa concezione “limitante” delle previsioni o diritti edificatori, ma la storia recente delle sentenze amministrative o civili su questo punto ha dimostrato che, in assenza di una chiara norma di legge ben incardinata in relazione al dettato costituzionale, tali diritti o previsioni risultano quasi incompressibili. Pertanto, solo con una norma nazionale sarà possibile fare un passo in avanti verso una seria riforma urbanistica e verso un'efficace politica di contenimento del consumo di suolo che, limitando nel tempo – da stabilire, ma non superiore ai dieci anni – l'esercizio di una previsione edificatoria su suolo libero, ne preveda la decadenza.

L'attuale “legge sul consumo di suolo”, invece, intervenendo a livello nazionale sul terreno – sbagliato – della destinazione d'uso dei suoli non impermeabilizzati, lede le prerogative costituzionali dei Comuni e la possibilità di opposizione dei diretti interessati, nell'ambito della legittima pubblicità delle varianti, creando la base di ricorsi vincenti e molto onerosi per la collettività. Una nuova applicazione legislativa del principio costituzionale del carattere “sociale” della proprietà dovrebbe trovare posto in una nuova forma del piano urbanistico generale che, raccogliendo anche quanto di meglio emerso nelle legislazioni regionali di questi anni, superi in ogni realtà del Paese e cancelli, dalla stessa concezione della legislazione nazionale, qualsiasi residuo di prescrittività, rinviando il potere di conformazione al momento operativo.

Insomma, la separazione tra carattere strutturale del piano generale e carattere operativo del piano-programma legato al mandato istituzionale di un'amministrazione – che non ha mai trovato una vera e piena codificazione, ma che si è affermata localmente per via di fatto e in forme diverse nelle varie Regioni – dovrebbe essere la pietra angolare di una moderna riforma per il governo del territorio.

Un pilastro che consentirebbe di limitare il consumo di suolo senza incorrere in cortocircuiti costituzionali, di alleggerire il peso del contenzioso amministrativo per i Comuni e di riportare su un piano di maggiore equità la città pubblica, sottoposta alle limitazioni temporali dei vincoli di esproprio, rispetto alla città privata.

4.2. Perequazione, compensazione, incentivazioni: strumenti e non principi

Un secondo aspetto, connesso alla nuova forma del piano, riguarda la omogeneizzazione delle modalità operative come la compensazione, la perequazione e altre forme di incentivazione, finalizzate alla più rapida e non onerosa acquisizione di immobili per realizzare i servizi, adeguare gli standard, favorire l'edilizia residenziale sociale e spingere le imprese edilizie e immobiliari a intervenire sul costruito e non sul nuovo.

In questi anni la discussione su queste modalità operative ha assunto il carattere di un dibattito ideologico e di principio.

Cosa sbagliata, perché si parla di strumenti e non di principi.

Strumenti, peraltro, già presenti nella legislazione urbanistica nazionale – la perequazione è praticata da decenni nei comparti edificatori dei piani attuativi – e diffusa in molte Regioni che in questi anni hanno approvato innovative leggi urbanistiche.

L'utilizzo regolato, nell'ambito di indirizzi nazionali, di queste forme contrattuali tra la proprietà e le amministrazioni, consentirebbe di mettere su solide basi anche una vera politica di rigenerazione urbana, di contenimento dell'espansione delle città, di effettivo recupero delle periferie, ed eviterebbe il rischio – oggi molto presente – di un loro uso indiscriminato, sbilanciato a favore della rendita.

Oggi si parla dappertutto di rigenerazione urbana, di ricucitura delle periferie, si solleva – come ha fatto di recente il Presidente del Consiglio in occasione di un viaggio in Giappone – il tema della scarsa manutenzione e pulizia delle nostre città, della perdurante emergenza abitativa.

Ma tutto questo dipende essenzialmente dal fatto che gli strumenti tradizionali posti a garanzia delle ragioni della città pubblica – il piano prescrittivo, l'esproprio, gli oneri per la contribuzione – sono oggi del tutto inservibili e, nella gran parte dei casi, onerosi per il pubblico e convenienti per la rendita urbana.

Una sana ed equilibrata applicazione di tali strumenti operativi consentirebbe di attuare a poco a poco un ribaltamento della situazione, spingendo la rendita a trasformarsi in impresa, mettendo in gioco beni, immobili e proprietà, e a trattarne la trasformazione con le amministrazioni in un quadro di reciproca

convenienza: contenimento dell'espansione, aumento della qualità, acquisizione dei beni indispensabili ai servizi e all'Ers, contribuzione adeguata al profitto per il pubblico; snellimento e semplificazione, incentivazione e riconoscimento di valori aggiuntivi, a fronte di alte prestazioni per il privato.

Il tutto in un quadro di massima stabilità da binari e da range di legge adeguabili in sede regionale.

Solo attraverso una sostanziale riforma legislativa e degli strumenti operativi è possibile dare un significato concreto alla espressione rigenerazione urbana.

Un'espressione oggi inflazionata, usata anch'essa come manifesto di propaganda o fraintesa con la sostituzione edilizia, cioè con l'intervento su suoli dismessi o già edificati, che costituisce, invece, solo un aspetto di un'organica politica di rigenerazione.

Per rigenerazione urbana – per dare un senso pieno ed esteso alla espressione, peraltro insito nell'accezione di rinascita del termine, riferibile a un organismo fatto di varie parti – va intesa un'azione che agisce su un territorio più o meno vasto ma definito, su una porzione di città, con le sue componenti: spazi pubblici e privati, forme architettoniche, infrastrutture per la mobilità e reti di servizi, attività per la produzione di beni e servizi.

Non parliamo dunque – o almeno io credo non si debba parlare – unicamente di demolizione e ricostruzione di singoli edifici o di complessi unitari e delimitati, che non generano né rigenerano il senso e la fisionomia complessiva di una porzione di città.

Negli anni si è tentato a legislazione invariata – anzi bloccata – di affermare questa direzione di marcia con i cosiddetti programmi complessi: alcuni più fortunati, altri meno, ma in molti casi arenati o resi obsoleti dalle pastoie procedurali imposte dal caos normativo, che li hanno spesso ridotti a somme paratattiche di interventi privati, senza le indispensabili connessioni e ricadute pubbliche. Questa fase della politica organica della rigenerazione si è dimostrata – nonostante le positive intenzioni – inattuabile senza una riforma a monte della disciplina urbanistica e senza un uso equilibrato della strumentazione operativa delle incentivazioni e della perequazione. Strumentazione che è alla base di ogni potenziale politica urbana che comporti un rapporto complesso con la proprietà, inevitabilmente pattizio su aree

e suoli dove insistano valori da riconvertire, ricchezza da ricalcolare e parametrare in un nuovo assetto urbano.

4.3. Standard e contributi di urbanizzazione: le buone ragioni della città pubblica

In questo quadro va segnalata la necessità che in un nuovo pacchetto riformato della legislazione urbanistica nazionale trovi spazio una concezione aggiornata degli standard e degli oneri da contribuzione.

Nella bozza iniziale della proposta di legge Lupi promossa dal Governo, la materia degli standard veniva rinviata alle leggi regionali contraddicendo, in questo, l'impostazione dell'art. 117 riformato che, riportando a livello nazionale le linee fondamentali della legislazione urbanistica, presuppone che le dotazioni territoriali – verde, scuole, servizi sociali – in quanto parte dell'insieme dei diritti della persona e del cittadino, debbano essere costituzionalmente garantiti su tutto il territorio nazionale.

L'opinione di chi scrive è che su questo specifico punto debba essere fatta chiarezza: non si torna indietro – come pure da più parti si vorrebbe – sulla definizione quantitativa minima degli standard, che resta comunque un dato matematico di base; si deve e si può lavorare su un'aggiornata definizione delle tipologie di servizi richiesti nella attuazione dei programmi, con particolare riguardo ai servizi di assistenza per gli anziani e alle strutture per l'accoglienza di cittadini immigrati.

Andrebbe tolta dal novero degli *standard* l'edilizia residenziale pubblica, che fu inserita fittiziamente, nel 2007, solo al fine di utilizzare una parte dei sedimi pubblici per gli interventi, ma che, così facendo, ha prodotto sia un aggravio del fabbisogno di dotazioni territoriali – sottraendo aree per standard già esistenti e non garantendo quelle necessarie per servire i nuovi insediamenti abitativi erroneamente equiparati a servizi – sia una illegittima restituzione di sedimi pubblici agli operatori privati che, in quota parte, hanno realizzato edilizia libera a prezzo convenzionato su aree ex standard.

Per quanto riguarda gli oneri da contribuzione, lo spazio residuo di questo intervento consente solo di segnalare alcuni problemi. Il primo e immediato tema riguarda la necessità di cancellare rapidamente la norma finanziaria, introdotta nel 2004, che ha



consentito per oltre dieci anni di utilizzare quelle risorse in modo improprio per destinazioni non collegate al motivo della loro riscossione.

Questa è una delle cause dell'arretramento del livello di cura e di manutenzione urbana delle nostre città, segnalato da ultimo, come si è detto, dal Presidente del Consiglio.

Dopo dieci anni si rivedono situazioni da anni Settanta nelle periferie delle nostre città, anche perché le risorse rimosse, anno dopo anno, per realizzare opere e servizi, vanno in altre direzioni.

E allora mancano strade, scuole, illuminazione. Peraltro, tale innaturale procedura sta diventando cronica e, come al solito, si va aprendo lo spazio per cause vincenti da parte dei privati che chiedono di vedere restituiti i contributi versati per certe finalità e utilizzati per altre.

Nella prossima legge di stabilità la questione andrà affrontata e risolta riportando nell'alveo naturale questa materia.

C'è però un problema più generale che riguarda il rapporto non equilibrato tra pubblico e rendita con riferimento agli oneri da contribuzione.

La normativa italiana è sostanzialmente ferma al 1977 e, al di là delle diverse discipline regionali, la quota di contribuzione complessivamente riscossa dai vari Comuni, a conclusione delle convenzioni urbanistiche, oscilla da un minimo del 3 a un massimo del 15% del plusvalore di mercato del

prodotto edilizio finito.

Mentre in Europa tale forbice può estendersi tra il 25 ed il 40%.

In questo rapporto con la rendita urbana siamo la Cenerentola d'Europa ed è facile comprenderne le ragioni storiche e politiche.

Appare chiaro che nell'ambito di una nuova legislazione urbanistica nazionale sia necessario scrivere in modo chiaro che le competenze regionali su questa materia devono tener conto di un indirizzo nazionale che parametri la riscossione degli oneri – riferiti alle varie modalità di trasformazione urbana – a un più equilibrato rapporto tra profitto e interesse pubblico, prendendo a misura non astratte tabelle, ma il valore di rendita delle trasformazioni su cui applicare adeguate percentuali di riparto tra pubblico e privato.

È questa, d'altra parte, la logica della norma sul contributo straordinario introdotta nel comma d-ter dell'art. 17 del Testo Unico per l'edilizia con un mio emendamento allo "Sblocca Italia", accolto dal Governo, che agisce solo sul versante delle valorizzazioni immobiliari.

Le risorse derivanti dagli oneri di contribuzione dovrebbero essere indirizzate quasi esclusivamente per realizzare i servizi territoriali e ridurre il *gap*, ormai drammatico, che segna il mal vivere delle nostre città, evitando altri usi impropri – benché ispirati da finalità pubbliche – come il finanziamento di programmi per la difesa del suolo e delle

emergenze idrogeologiche.

Il principale problema delle nostre città, in questa fase storica, è la carenza e la vetustà dei servizi.

E senza procedure urbanistiche organiche in favore della città pubblica e di una vera politica di rigenerazione urbana ma, soprattutto, senza adeguate risorse, non potremo mai tradurre in cose reali le nobili enunciazioni – di recente del grande Renzo Piano – di ricucitura delle periferie, perché non avremo né ago, né filo per rammentare alcunché.

Per tutti questi motivi è necessario fare in modo – e cercheremo di fare in modo – che il governo del territorio non sia ancora una volta il grande assente della stagione delle riforme.

Senza riformare gli strumenti di intervento sulle città i costi sociali saranno sempre troppo alti, la crescita economica insufficiente e la nostra democrazia troppo fragile.

E l'effetto delle tante riforme avviate in campo istituzionale, economico, della scuola e del lavoro sarà assai meno efficace nel prossimo futuro.

1. Cfr. Dpr 6.6. 2001, n. 380, "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia".
2. Cfr. AC 2039 "Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato".
3. Cfr. legge 11.11. 2014, n. 64 "Conversione in legge con modificazioni, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive".

Francesco Karrer

Il difficile, se non impossibile tragitto della riforma urbanistica

1. Governo del territorio: le materie e i principi

A circa un anno dalla presentazione della proposta di legge dell'allora Ministro dei Trasporti e delle Infrastrutture On. Maurizio Lupi¹, recante "Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana", può sembrare curioso che io, oggi, che ero stato relatore in quell'occasione oltre che coordinatore, insieme al Dott. Enrico Seta, del gruppo di lavoro che aveva predisposto il testo della proposta², mi interroghi ancora su questioni molto generali. Sarebbe stato naturale che discutessi del percorso di riforma se non, addirittura, dell'esito del lavoro fatto. Purtroppo non è così. Sono costretto ancora a discutere di problemi generali, quasi di base, e dalla risoluzione probabilmente ancora lontana. E non solo perché le dimissioni del Ministro Lupi hanno forzosamente interrotto l'iniziativa ministeriale che non posso dire se e come verrà riavviata.

Non sembra che rientri nel programma del nuovo Ministro.

È più probabile che quel testo, opportunamente rivisitato – il lavoro è stato completato – possa costituire occasione di iniziativa parlamentare: cioè di un progetto di legge che si aggiunge a quelli già presenti in Parlamento. Alcuni da tempo, qualcuno presentato nella corrente legislatura.

Potrebbe anche darsi che l'iniziativa dell'On. Lupi possa rappresentare comunque quella del Governo, dal momento che il partito dell'ex Ministro sostiene il Governo.

Vi sono profili di tecnica parlamentare che non conosco. Dovrei dire, con più precisione, che non capisco bene.

Ma le difficoltà incontrate nel percorso di riforma non sono, a mio giudizio, legate solo alla contingenza delle dimissioni del Ministro.

È proprio questo anno che ci separa dalla presentazione della proposta – in realtà dovrei dire i circa dieci anni che ci dividono dall'approva-

zione della Camera dei Deputati del Ddl, sempre su proposta di Lupi di riforma del "governo del territorio"³ – a darmene motivo. In questo anno mi è capitato più volte di partecipare a eventi intorno ai temi della proposta o che la ponevano espressamente al centro. Sempre dubbi profondi mi hanno assalito. Mi riferisco non tanto a quelli sui contenuti della proposta – questi sono normali – quanto a quelli sulla relazione tra società e proposta. Sia la società in generale che nella componente rappresentata dai competenti, esperti, addetti ai lavori.

Da ciò la spiegazione del titolo del mio intervento: "Senza un adeguato dibattito pubblico si può fare la riforma urbanistica?"

Senza un "vero" dibattito pubblico – ne sono convinto – non è possibile ridisegnare il "governo" del governo del territorio. Si riuscirà anche a fare una riforma, ma di fatto sarà pressoché inutile.

Quanto sta avvenendo sulla riforma del Titolo V della Costituzione ne è ampia dimostrazione. Il dibattito ha coinvolto solo i "politici politici" e qualche competente. Non vi è stato, ancora una volta, un adeguato dibattito pubblico.

La stessa cosa accadde con il precedente tentativo di riforma e, cosa ancora più paradossale, anche con la legge costituzionale 3/2001.

Che la comprensione del significato, nel senso costituzionale, della nozione "governo del territorio" non fosse granché cambiata dal 2004-2005, se ne era già avuta conferma con la consultazione on-line sulla "proposta Lupi" dopo la sua presentazione al MAXXI. Il mio girovagare di quest'anno intorno ad essa lo ha confermato.

Anche le leggi urbanistiche regionali che si sono susseguite ne sono una conferma.

Cosa si racchiude in questa nozione resta misterioso ai più, spesso anche ai competenti. Che continuano a ragionare su una "loro" concezione e non su quella con la quale ci si deve misurare; con governo del territorio si deve intendere un comparto di interessi, espresso in tre materie:

l'edilizia, l'urbanistica e le infrastrutture.

Per di più si tratta di materie affidate sia allo Stato che alle Regioni, secondo il principio della legislazione concorrente.

Più volte ricordato dalla Corte costituzionale, che ha cercato anche di fare emergere la necessità di definire moduli organizzativi per la gestione efficiente ed efficace del principio.

Le altre materie – meglio gli interessi – che concorrono a formare il governo del territorio nella sua pienezza, come noto, sono preordinati o equiordinati: mi riferisco al paesaggio; alla difesa del suolo, cioè alla sicurezza del territorio. Solo per indicare quelli maggiormente incidenti. Questi non sono infatti, come ben noto, oggetto esplicito della pianificazione del territorio e della programmazione degli interventi di trasformazione/ritrasformazione, anche se molto le influenzano.

Curiosamente, quando si discute della disciplina dell'interesse composito governo del territorio, ci si dimentica di questo e quindi si ritiene di poter disciplinare tutto.

È così che si pensa che il governo del territorio sia il governo di tutti gli interessi che costituiscono il territorio e agiscono sul territorio. Di nuovo la "panurbanistica": espressione con la quale – qualcuno lo ricorderà – venivano bollati gli urbanisti italiani di qualche generazione passata dagli studiosi del diritto amministrativo, che ritenevano che noi urbanisti avessimo la pretesa di disciplinare tutto, il territorio e, insieme, ogni cosa e azione che su di esso si svolge. È da questa posizione che nascono le critiche alla proposta Lupi: manca il paesaggio, mancano i centri storici, manca la città, manca l'ecosistema ambientale, la sostenibilità...

Se a ciò si aggiunge che in Italia non si ha dimestichezza – molto diffusa è la poca conoscenza anche tra gli esperti – con le leggi di principi, il quadro della non comprensione del problema è completo. Cosa sia una legge di principi, da dove questi si reperiscano – dalla Costituzione, dal diritto europeo, dalle istituzioni internazionali, dalla legislazione vigente⁴ –, oppure se si debbano introdurre *ex novo*, rimane un dilemma senza risposta.

Anche il legislatore non si pone più il problema. Basti osservare la recente legge che introduce nuovi reati ambientali. Dove se ne reperiscono i principi? In Francia, ad esempio, per introdurre il principio di precauzione si è fatta una riforma della Costituzione. Il nostro legislatore oramai legifera su nuove (spesso presunte tali) materie, senza interrogarsi su questo problema basilare.

La critica alla presunta incompletezza della proposta Lupi dipende da ciò.

Sempre durante questo anno è emerso come in molti di coloro che hanno partecipato alle occasioni di incontro sulla proposta Lupi o che hanno inviato contributi scritti, è rinvenibile una certa nostalgia per la legge regolamento: è forte l'aspettativa per una nuova "765" corredata da decreti attuativi. Quindi per una legge, di fatto, esclusivamente urbanistica, immediatamente operabile, senza passare per la definizione di principi e della loro applicazione.

Nella rassegna delle incomprensioni non faccio rientrare quelle di principio, nel senso della contrarietà per principio: "perché la proposta è stata fatta da qualcuno che non apprezzo per principio", "comunque di qualcuno di cui non mi fido preconcettamente", o "perché io non ho concorso a costruire la proposta e comunque non ritrovo le tesi che da sempre sostengo"...

Ciò che si è letto intorno al trattamento della proprietà nel testo base della proposta è esemplare: un rigurgito di preconcetti e di sottovalutazione del significato delle censure che così frequentemente la Corte dei diritti dell'uomo fa al nostro diritto urbanistico, proprio in materia di trattamento della proprietà.

Saranno sorpresi questi critici radicali nel vedere come la semplice soppressione dell'aggettivazione privata, data alla proprietà immobiliare, senza cambiare in nulla il senso della proposta, la renda impermeabile alla critica di principio. Che oggi la proprietà pubblico-collettiva vada regolata né più né meno come quella privata, alla pari, non vi è alcun dubbio, anche nella logica dei beni comuni (o di quelli pubblici, sempre attuale). Non solo per il ruolo economico che di fatto svolgono e facciamo svolgere a demani e patrimoni pubblici, ma anche in ordine al principio di concorrenza. Al quale, almeno in questo momento storico-culturale, non si può sottrarre la regolazione dalla proprietà, pubblico-collettiva o privata. E quindi la pianificazione del territorio e delle città.

Siamo certi che la teoria dei *commons* ci esima dall'obbligo del rispetto del principio di concorrenza?

Le ingiustizie che l'assenza di regolazione nell'ottica della concorrenza determina si agguingono in modo insopportabile a quelle che da sempre ha determinato l'urbanistica, con la sua inevitabile lotteria fondiaria – per quanto sostenuta da mirabolanti motivazioni – e debolmente contenuta da misure compensative, di natura spesso anche impropria rispetto al *vulnus*

creato dalla mancanza di giustizia fondiaria e di concorrenza.

2. La proposta di legge Lupi: principi, politiche e strumenti

Quali sono i contenuti della proposta di legge Lupi? O meglio, come sono stati riorganizzati ad un anno dalla sua presentazione pubblica?

L'impostazione complessiva non è variata. Si è cercato di migliorarla operando previe precisazioni e chiarimenti delle materie affrontate, appunto: i principi ispiratori; le finalità dell'esercizio delle competenze che ne derivano, a partire dal coordinamento delle politiche pubbliche territoriali; i compiti e le funzioni dello Stato; le modalità e gli strumenti – da cui la direttiva quadro territoriale – con i quali vengono svolti i compiti assegnati; le dotazioni territoriali e i livelli essenziali delle prestazioni; la pianificazione di area vasta e comunale, non tanto per prescrivere contenuti e livelli di pianificazione in sé, quanto per avvicinare forme e stili di pianificazione in uso nelle regioni; il tema della proprietà, il suo trattamento e la sua stessa tutela nel rispetto dei principi che ispirano la Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo; la fiscalità immobiliare; la perequazione, la compensazione, la trasferibilità e commercializzazione dei diritti edificatori, la premialità; gli accordi urbanistici; la rigenerazione/rinnovo urbano; l'edilizia residenziale sociale qualificata come servizio; le innovazioni e semplificazioni in materia edilizia. Come si vede principi, politiche e strumenti. La legge non è solo di principi, non è solo di procedure amministrative: vuole essere anche una risposta all'annoso problema delle carenze di politiche pubbliche territoriali e del loro coordinamento. Il titolo, "Principi in materia di governo del territorio, rigenerazione urbana ed edilizia residenziale sociale", credo che riassume bene questo intento. L'idea di tenere insieme politiche pubbliche territoriali e azioni conseguenti è stata rafforzata. Così come quella di tenere insieme pianificazione urbanistica e *welfare* urbano, nella componente delle dotazioni territoriali e dell'edilizia sociale pubblica. Superando tradizionali separatezze concettuali e operative.

Forte impulso viene dato al coordinamento delle politiche pubbliche territoriali, sia di quelle a valenza spaziale esplicita che implicita, soprattutto con riguardo alla fiscalità immobiliare.

Si è cercato di ridurre quella condizione da mero piatto imponibile al quale l'attuale tas-

sazione immobiliare ha ridotto territorio e città, sia nella dimensione spaziale che in quella delle attività economiche che vi si svolgono (dall'agricoltura, all'artigianato, all'industria, alla residenza, al tempo libero e agli stessi servizi alle attività produttive).

Con la leva fiscale si cerca anche di guidare il processo di urbanizzazione – ritorna in auge lo strumento della densità insediativa e delle forme dell'insediamento – dando soluzione al problema dell'occupazione di suolo, da contenere negli eccessi, ma senza arrivare alla condizione di mancanza di suolo. Alla quale rischiano di portare, di fatto, certe ipotesi sulla riduzione del consumo di suolo qualora divenissero effettive obbligazioni e non mere dichiarazioni manifesto.

Anche il famoso traguardo della costruzione della città su se stessa, richiede nuovo suolo, se non altro per esigenze frizionali! Chi ha studiato l'*urban renewal* statunitense lo sa bene: le politiche di rinnovo urbano servono proprio a regolare il rapporto tra esigenze di nuovo suolo e trasformazione dell'esistente.

Ne consegue il ridisegno della filiera della strumentazione della pianificazione: dalla direttiva quadro nazionale a valenza strategica, luogo del coordinamento delle politiche di settore in un'ottica di intersectorialità e multiscalarità, alle pianificazioni d'area intermedie, in armonia con la riforma Delrio e soprattutto con la logica della distinzione del momento preparatorio del piano locale (strutturale, programmatico) da quello concreto (operativo, o degli interventi), quando cioè le sue indicazioni hanno valenza fondiaria.

Tutto ciò è accompagnato dalla rivisitazione e precisazione (in forma unitaria) delle nozioni di perequazione, compensazione e incentivazione/premialità: inutile ricordare che in questo modo si dà copertura giuridica certa a istituti fino ad ora utilizzati, ma non del tutto certi sotto il profilo giuridico.

Nella chiarificazione si è cercato di fare tornare questi strumenti alla loro utilizzabilità piena e rispondente alle loro vere finalità: fare giustizia fondiaria tra le proprietà tutte, pubbliche e private, grandi e piccole, da trasformare o da conservare.

La filiera degli strumenti è concepita per dare spazio autonomo, ma coerente con la pianificazione generale, alle cosiddette provvedimenti puntuali, quelle cioè nelle quali si materializzano soprattutto le auspiccate operazioni, grandi e piccole, di rinnovamento urbano, in-

tendendo per tali sia la conservazione, sia la ristrutturazione edilizia, sia quella urbanistica (abbattimento e ricostruzione senza o con ampliamento). La proposta vuole privilegiare il rinnovamento urbano rispetto alla espansione degli insediamenti urbani.

Si è cercato di superare l'assurda rigidità dell'attuale concezione del piano di ristrutturazione urbanistica variamente inteso, comunque obbligato a dipendere dal piano generale.

Definitivo superamento quindi nelle azioni sulla città esistente della obbligatorietà della conformità del piano d'intervento a quello generale, ma obbligo del rispetto delle dotazioni territoriali sia di quelle risalenti al Dm 1444/68 – ormai praticamente costituzionalizzato – sia alle nuove dotazioni territoriali necessarie per soddisfare le esigenze della società urbana attuale. Ovviamente vengono recuperati i modelli negoziali e le varie tipologie di strumenti alternativi all'esproprio: dalla monetizzazione alla erogazione in sostituzione dei servizi necessari. Si introduce il dibattito pubblico e la sostenibilità completa delle operazioni di ritrasformazione, cioè ambientale e paesaggistica, economica, sociale e urbanistica in senso morfologico e di tecnica urbanistica.

Particolarmente significativa, come anticipato, è l'apertura alla normativa pubblicistica in materia di appalti: molti istituti previsti e/o mutuabili sono contenuti nella nuova direttiva europea su appalti e concessioni, al cui recepimento il Parlamento è attualmente impegnato. La materia urbanistica infatti non solo può essere gestita in quello spirito – ad esempio con l'istituto del dialogo competitivo – ma può essere addirittura oggetto di contro-prestazione in una concessione di costruzione e gestione di lavori pubblici!

Occorre riavvicinare infatti l'urbanistica a questa disciplina. Si tratta di un ritorno al passato? Nello spirito forse – è alla disciplina fondamentale dell'Ottocento che penso – ma negli strumenti operativi certo no. Questi sono tutti dell'oggi; importarli nell'urbanistica non sarà facile, ma non si potrà non farlo.

La domanda di territorio e di città è oggi solo in minima parte espressa dal mercato locale, gli operatori di domanda sono sempre più spesso molto distanti dal locale e non sono certo motivati dall'obiettivo di rispondere a esigenze locali. Sono attratti, bensì, dal valore strategico del locale, da collocare su mercati anche globali: il vecchio attrezzo del nostro mestiere che era il bisogno (la analisi del) e la sua traduzione nel

fabbisogno, non è certo quello più efficace dello strumentario della pianificazione urbanistica.

Ci si deve confrontare con questo modo di presentarsi della domanda solvibile e sociale: come catturare la prima? Ed ancora prima, come promuoverla. Come soddisfare la seconda?

Anche in ordine a questo problema, la proposta Lupi cerca di dare risposta. Si prefigge, infatti, di ridurre le distanze tra le legislazioni urbanistiche regionali; intanto perché per via di queste leggi non si determinino squilibri impropri nella costruzione delle operazioni urbanistiche e immobiliari, e poi per offrire agli operatori internazionali e non solo, un'Italia omogenea e semplice, pure nel rispetto delle specificità territoriali locali.

In questo modo si cerca anche di eliminare la patologia della doppia legislazione urbanistica: quella statale e quella regionale, fortemente diverse oramai tra loro e rispetto a quella statale. Cosa che rende poco comprensibile l'Italia e soprattutto non attrattiva all'investitore internazionale che opera secondo moduli consolidati di valenza molto generale.

Ancora una notazione. Che riguarda l'integrazione dell'edilizia residenziale pubblica nella pianificazione del territorio e della città in forma organica, a partire dalla definizione della nozione e degli strumenti di azione.

Resta da dire delle deleghe che con la proposta si chiedono al Parlamento perché le azioni pubbliche e private possano essere maggiormente efficaci.

La prima delega riguarda il riordino del Testo Unico sull'edilizia (Dpr 380/2001), asistematicamente modificato in questi anni per accogliere esigenze più varie: nuovi prodotti e nuovi processi costruttivi (semplificazioni delle procedure edilizio-urbanistiche; introduzione di meccanismi premiali; nuove certificazioni di qualità, ecc). Occorre senz'altro un lavoro di riordino e di progettazione del testo, che dovrà abbandonare il riferimento privilegiato al solo corpo della legislazione urbanistica statale. Comunque, dovrà "accogliere" anche quelle regionali. Da ciò anche la necessità che queste siano meno distanti possibile tra loro.

Il TU dovrà assumere compiutamente l'approccio prestazionale; dovrà pertanto essere migliorato per quanto riguarda i quadri conoscitivi *ex ante* e le valutazioni *ex post*, a partire dalle varie "collaudazioni", senza dimenticare i controlli *in itinere*. Esaltando le potenzialità della progettazione di innovazione di processo oltre che di prodotto.

Ma dovrà anche assumere nuovi obiettivi progettuali. È dal Dpr che dipende, come noto, molta della cosiddetta "normazione secondaria"⁷⁶. Tra essa, la più nota nel nostro settore è rappresentata dalle Norme Tecniche sulle Costruzioni (Ntc), che hanno un grande bisogno di innovazione, nella concezione, nei contenuti e nella modalità di formazione.

Si dovrà sciogliere il dilemma tra volontarietà e obbligatorietà della normazione secondaria – tipico della normazione secondaria nei paesi ad atto amministrativo – così come si dovranno sciogliere dilemmi che incidono presumibilmente sulle politiche urbanistiche ed edilizie, nel rinnovo e nell'*ex novo*. Mi riferisco alla questione della vita nominale delle costruzioni, alla questione degli interventi sul patrimonio esistente (per il rinnovo urbano o rigenerazione urbana che dir si voglia): un conto è dire che gli edifici rinnovati debbono essere a norma, un conto è dire che debbono essere migliorati (riportati alle condizioni della costruzione originaria).

Le differenze sono enormi, e lo è anche l'incidenza economica, quindi l'incidenza sulla decisione di rinnovare o meno il patrimonio esistente.

Disciplinare la questione nel rispetto del requisito sicurezza delle costruzioni e del territorio, ovviamente, è fondamentale.

3. Per una nuova impostazione culturale concettuale

La lettura del testo della proposta, quando sarà disponibile, certamente chiarirà meglio molti punti che io qui ho solo enunciato. Ci si potrà confrontare con le soluzioni, anche per ulteriormente migliorarle.

Spero che l'impostazione culturale e concettuale della proposta registri ancora il consenso che, tutto sommato, c'è stato allorché, un anno fa, la presentammo.

Il confronto con altre proposte mostra la sua specificità. Sia per i problemi affrontati che per il modo come si è cercato di risolverli. Ripeto: nel rispetto di una legge di principi (anche se concessioni ai sostenitori della legge regolamento pure non mancano) e del significato costituzionale della nozione "governo del territorio". Spero che la proposta e la ulteriore discussione sulla stessa possano favorire lo sviluppo del necessario dibattito pubblico, facilitando una sensibilizzazione più diffusa e meno da parole d'ordine, di quanto non sta avvenendo su altre proposte di riforma in discussione.

Mi riferisco in particolare al progetto di legge sul cosiddetto “consumo di suolo”, oramai in discussione da più di tre anni, ma senza che ne sia stato valutato neanche in termini generali l’impatto e soprattutto la praticabilità. E potrei aggiungere anche il recepimento delle nuove direttive comunitarie su appalti e concessioni, ma lo stato iniziale dei lavori parlamentari mi obbliga a sospendere il giudizio.

Non credo che ci possiamo permettere ancora di fare leggi manifesto, tanto più quando dobbiamo rispondere a impegni internazionali; le leggi manifesto rischiano di soddisfare solo le tifoserie ideologiche e nulla incidono sul miglioramento concreto.

Come si fa a continuare a ragionare sul tema del consumo di suolo se non si guarda come è andata in concreto la questione della tassazione immobiliare dei terreni agricoli, in particolare nei comuni montani? Personalmente riprenderei il ragionamento partendo dalla valutazione di quanto è avvenuto solo pochi giorni fa su questo problema in occasione delle scadenze fiscali che hanno interessato le proprietà agricole, per rivisitare alla radice il progetto sul consumo di suolo.

Nella proposta Lupi si è tracciata l’intelaiatura di questa nuova impostazione del problema.

1. Si fa riferimento all’incontro che si svolse con una certa solennità e grande partecipazione al Maxxi di Roma, il 26 luglio 2014, con gli interventi di F. Karrer, L. Salvini e S. Mangiameli.
2. Il gruppo di lavoro era composto da: A. Anzani, A. Iacoviello, C. Cerami, E. Seta, E. Stravato, E. Micelli, F. Anzani, F. Karrer, G. Bardelli, L. Salvini, L. Campagna, L. Piras, M. Di Giandomenico, M. Ghiloni, N. Bonaduce, R. Manzo, S. Mantella, S. Mangiameli, V. Tondi della Mura.
3. Cfr. testo Ddl “*Principi in materia di governo del territorio*” approvato dalla Camera dei Deputati il 28.06.2005 e inviato successivamente al Senato (Atto Senato 3519, XIV Legislatura).
4. L’ex Ministro agli Affari regionali nei governi Berlusconi I e II, Enrico La Loggia, istituì una apposita commissione di studio per fare una ricognizione sulla legislazione esistente.
5. Cfr. F. Karrer, “Il principio di concorrenza anche nella pianificazione urbanistica”, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, Editoriale Scientifica, Napoli 2013.
6. Cfr. F. Karrer, “Liberare le energie”, in *Italiadecide, Rapporto 2015. Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare pace con le imprese*, il Mulino, Bologna 2015.

Carlo Alberto Barbieri

Indispensabile l’approccio integrato del governo del territorio

1. Una critica preliminare

Prima che di merito (su cui non mi soffermerò), sono prioritariamente due gli aspetti critici generali (e che destano preoccupazione) del Ddl sul “Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato”¹ e, più in generale, dell’azione legislativa del Governo e del Parlamento attuali (oltre che dei due decenni trascorsi).

È il primo, a mio avviso, il più critico e consiste nell’approccio settoriale del testo legislativo (peraltro su un tema il cui complesso profilo richiederebbe un approccio più olistico e plurale); ciò in quanto il settorialismo rischia di trascurare gli indispensabili nessi con altri aspetti importanti, perdendo il necessario telaio organico nel quale collocare la indispensabile azione di contenimento del consumo di suolo e il suo buon uso sotto molteplici profili (ecosistemico, ambientale, agricolo, energetico, paesaggistico, dello sviluppo sostenibile per quella crescita che, in modo martellante, contemporaneamente si invoca continuamente).

Il secondo aspetto è, anch’esso, negativo, e consiste nel paradosso di utilizzare i provvedimenti settoriali (praticamente gli unici ad avere un percorso con possibilità di conclusione ed entrata in vigore)² come contenitori di norme attinenti ad altre materie (di carattere più generale o pure anch’esse settoriali) che, non trovando prospettiva legislativa in leggi organiche o in leggi di principi fondamentali (nel caso di una materia concorrente come è il governo del territorio ai sensi del vigente Titolo V della Costituzione), vengono avulse da quei contesti e inserite nella legge settoriale che passa. È questo il caso, con riferimento al Ddl 2039, di norme sulla rigenerazione urbana, sulla perequazione urbanistica o sulla pianificazione del territorio che, invece di essere trattate all’interno del luogo legislativo proprio e costituzio-

nalmente corretto (mi riferisco alla legge di principi fondamentali sul governo del territorio), vengono anticipate episodicamente e senza la possibilità di esplicitarne gli importanti nessi con altri oggetti, strumenti e temi che la legislazione organica o di principio fondamentale garantirebbe.

2. La necessità dell’approccio integrato del governo del territorio

Il governo del territorio è un concetto e un ambito di competenze che non possono essere ricondotti a una materia in senso tradizionale e dunque limitarsi (come pure alcune posizioni culturali, giuridiche e politiche vorrebbero) alla disciplina e regolazione degli usi del suolo e all’edilizia (in sostanza l’ultra settantennale *core* dell’urbanistica *post legem* del 1942); si tratta invece di un ruolo funzionale a carattere orizzontale e transcalare, che supera (dovrebbe essere così) la precedente frammentazione di materie e competenze e, oltre all’urbanistica, si estende al paesaggio, alla pianificazione spaziale transcalare, all’ambiente, alla difesa del suolo e al contenimento del suo consumo, allo sviluppo socio-economico del territorio, alla mobilità, all’infrastrutturazione del territorio, alla protezione degli ecosistemi, alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Dopo il 2001, la progettazione (e la modifica) di Leggi regionali della pianificazione per il governo del territorio (un impegno necessario anche se certamente non esaustivo) e, soprattutto, di nuovi strumenti per sostenere ottiche e sviluppare contenuti nuovi o affrontarli in modi diversi, sconta tuttora e in modo sempre più eclatante, la necessaria difficoltà di dover costruire un telaio effettivamente innovativo per la pianificazione delle città, del territorio, del paesaggio e per le politiche di tutela, valorizzazione e qualificazione dei sistemi insediativi, di conteni-

mento del consumo di suolo e del suo buon uso, di sviluppo sostenibile, di rigenerazione urbana.

Questa difficoltà è anche dovuta a un aleatorio e intermittente processo legislativo di principi fondamentali dello Stato previsto dalla Costituzione vigente (modifica del Titolo V del 2001); un incomprensibile percorso incerto e inconcludente, iniziato più volte (evidentemente senza molta convinzione, se non da parte di alcuni parlamentari) dalle Camere e da allora mai compiuto e, un anno fa, annunciato come riavviato nella legislatura in corso.

Il riferimento è alla proposta avente per oggetto una “legge di principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana”³, da considerare attuativa del vigente Titolo V della Costituzione ma, in certa misura, anche anticipatrice della nuova configurazione delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni (eliminazione delle materie concorrenti e attribuzione di esse alla competenza esclusiva dello Stato) contenuta nel Disegno di legge di modifica costituzionale del Governo (Ddl “Boschi” approvato dal Senato l’8 agosto 2014).

I nuovi piani e il nuovo pianificare che, a seguito di Leggi regionali di seconda (e terza) generazione, in molte Regioni si stanno praticando, si configurano come un passaggio (peraltro non del tutto e convincentemente ancora compiuto e stabilizzato) verso l’assunzione del principio di sussidiarietà (che nella fase politica attuale tuttavia non sembra più essere ritenuta importante e da praticare con convinzione e chiarezza) e di una natura processuale e integrata della pianificazione, orientata a superare 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 fra gli enti territoriali, di concertazione e partecipazione dei soggetti pubblici e privati, su una *governance* che oltre a tutto non può non tener conto della recente riforma Delrio (Ln 56/2014).

Per questo processo di pianificazione è, però, essenziale scegliere la copianificazione come

metodo, con convinzione e disponibilità, non contraddicendone la *ratio* con procedure troppo burocratiche o settoriali.

La copianificazione dovrebbe riguardare soprattutto la pianificazione strutturale (ove è stata individuata dalle Leggi regionali di seconda generazione) e svilupparsi a partire dagli oggetti delle rispettive competenze e scale di pianificazione dei diversi soggetti istituzionali, per lasciare la pianificazione operativa e la regolazione urbanistica, solo se coerente con i contenuti strutturali, alla piena responsabilità dei Comuni che hanno predisposto il piano strutturale (assai meglio se su base intercomunale mediante le Unioni, obbligatorie o meno che siano)⁵.

È questa la migliore strada per abbandonare, in modo sostenibile ed equilibrato, la tradizionale procedura di approvazione gerarchica basata su atti complessi di e fra enti sovra e sotto ordinati (e su tempi troppo lunghi). Ne conseguono due effetti entrambi positivi per il governo del territorio: un percorso di confronto e condivisione transcalare e costruttivo (soprattutto) e una sensibile riduzione dei tempi di formazione ed entrata in vigore per i Piani, importante per la efficacia (e forse legittimazione) della stessa pianificazione del territorio.

3. Serve una nuova pianificazione

Riguardo al contrasto del consumo di suolo (e soprattutto al fermarne il suo spreco), esso potrebbe realizzarsi agendo sul perseguimento di forme insediative policentriche (con economie di scala e forme agglomerate meglio se di tipo reticolare) e non disperse e frammentate, ma, altresì, perseguendo forme più compatte e contigue (rispetto all’urbanizzato), riconoscendo i valori territoriali, ambientali, paesaggistici, agricoli, ecosistemici, oltre che insediativi e infrastrutturali. Ciò può trovare la sede più adeguata di decisione e di valutazione, da un lato, proprio nella pianificazione del territorio alle diverse scale e, in particolare in un piano strutturale, che interpreti e valuti (il riferimento è alla Valutazione ambientale strategica-VAS) condizioni e vocazioni, dall’altro nella copianificazione in cui è più agevole, in un ambiente di attuazione 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 contrasto o il contenimento del consumo di suolo è la Legislazione nazionale sul governo del territorio (e non una legge settoriale affidata per l’attuazione e gestione generale al Ministero dell’Agricoltura, come sostanzialmente prevede il Ddl AC 2039) che deve attribuire alla pianificazione territoriale e paesaggistica delle Regioni, alla pianificazione strutturale delle Città metropolitane, a quella di coordinamento delle Province (finché esisteranno) e soprattutto ai Piani strutturali di Unioni dei Comuni più piccoli e delle Città, l’obbligo di esprimere, mediante interpretazioni strutturali del territorio, invariante e precise direttive atte a evitare la trasformazione dei territori non urbanizzati, se non dopo aver valutato tutte le alternative di riuso di aree dismesse o sotto utilizzate o da rifunzionalizzare e parametri di sostenibilità ecologica⁶.

È a questo proposito che il metodo e la procedura della copianificazione e le relative Conferenze sono la sede più idonea sia per concepire e recepire le direttive o prescrizioni transcalari di contrasto o contenimento del consumo di suolo, sia soprattutto per entrare nel merito dei problemi e delle soluzioni per essi individuati dalle scelte della pianificazione strutturale del territorio dei Comuni o delle Unioni di comuni⁷.

Accanto a strumenti di profilo normativo, è però necessario operare sugli obiettivi e sugli oggetti della pianificazione urbanistica. In particolare, il riferimento è a un tema prioritario: il tema e la problematica della rigenerazione urbana (o meglio, rigenerazione del territorio se ci si riferisce agli insediamenti diffusi e allo *sprawl*), come politica e progettualità nella crisi in essere e oltre essa. Una crisi (economica, sociale e urbana) che è di sistema e riguarda dunque il modello, i tipi di motori, i caratteri e i fattori stessi dello sviluppo; una crisi che, inoltre, ha già determinato (e continuerà a farlo) una nuova generazione di aree e costruzioni dismesse o sottoutilizzate relative a funzioni e attività molto più eterogenee di quelle prevalentemente industriali degli anni Ottanta e Novanta, offrendo un complesso, duro e diffuso materiale, nella Città e fuori di essa, da affrontare (non senza difficoltà) con la rigenerazione urbana e del territorio.

La crisi ha, inoltre, reso strutturale la distanza tra l’offerta di queste nuove e molteplici aree trasformabili e la domanda di investimen-

to in esse, a fronte di una crescente e nuova domanda urbana non solvibile sul mercato; mettendo così gran parte della pianificazione urbanistica vigente (redatta prevalentemente prima del 2008-2009), di fronte a un inaspettato *turning point* del ciclo economico e di quello edilizio.

Rigenerazione e resilienza⁸ urbana appaiono, cioè, come caratteri e fattori al centro di una necessaria terza generazione di piani, politiche e progettualità urbanistiche⁹.

Ciò che è necessario e non più eludibile è, dunque, riformulare la pianificazione e le politiche della concentrazione (o diffusione concentrata) delle funzioni urbane e degli assi di sviluppo, rispetto ai temi molto complessi della nuova dimensione urbana e delle domande di città; tutto ciò in rapporto al riconoscimento o all'individuazione di vocazioni presenti o da formare o rafforzare, compiendo scelte e orientando a esse le politiche, i programmi e i progetti¹⁰. Altrettanto importante è l'attenzione a saper progressivamente (e pazientemente) innovare paradigmi e metodi, opzioni e progettualità nelle nuove trasformazioni urbane e territoriali verso una rigenerazione urbana che, rispetto al recente passato, sarà inevitabilmente anche più molecolare, più semplice e *low-cost*; che dovrà cogliere i nuovi legami e le relazioni tra competitività e resilienza, adattività e temporaneità, *welfare* urbano, partecipazione, produzione, reperimento e risparmio delle risorse, tempo breve e tempo più lungo. La sfida è allora quella di saper introdurre al più presto, nella legislazione nazionale e regionale della pianificazione territoriale e urbanistica, elementi utili a far assumere ai Piani da innovare modalità e comportamenti pianificatori e progettuali più orientati al processo e meno al prodotto, capaci di cure per la città che non possono più essere quelle *hard* basate sulle grandi trasformazioni urbanistiche (radicali e una volta per tutte) della fine degli anni Novanta e dei primi anni Duemila, di prima e seconda generazione (edilizio-funzionali con amplissimi margini di sfruttamento di rendite e *surplus* derivanti da un mercato urbano ritenuto in continua espansione). Bensì devono e possono essere progetti più *soft*, *resilient*, *low cost* e aperti a una temporaneità di riusi, senza però perdere mai il senso olistico della rigenerazione urbana e del territorio come visione strutturale e strategica negli obiettivi da raggiungere

re. Ma tutto questo non può essere affrontato con provvedimenti parziali e settoriali o "intrufolati" in una legge sul contenimento del consumo di suolo.

1. AC. 2039, nuovo Testo base, relatrice On. Chiara Braga, adottato dalle Commissioni VIII e XIII del 20 gennaio 2015.
2. Oltre ai Decreti legge del Governo (la cui conversione in legge è molto spesso sottoposta al voto di fiducia), gli altri atti con alta probabilità di conclusione legislativa (anche in questo caso facendo ricorso al voto di fiducia) riguardano le Leggi Delega (attinenti temi in genere complessi e che necessitano di una cornice sufficientemente organica) al Governo che ne attuerà i diversi aspetti con successivi Dlgs (sovente molto settoriali, ma che almeno si inscrivono nel telaio più generale della Delega).
3. Proposta di legge (peraltro da ben discutere per i molti aspetti critici che contiene) presentata a luglio 2014 dal Ministro delle Infrastrutture Lupi (dimessosi, però, a marzo 2015 e sostituito da Graziano Delrio). Se pur annunciata come facente parte dell' "Agenda 1000 giorni" del Governo Renzi, è ancora in attesa di essere approvata dal Consiglio dei Ministri. Della proposta non è peraltro certa la riproposizione (o nuova versione) da parte del nuovo Ministro Delrio.
4. Le Materie concorrenti introdotte in Costituzione nel 2001 erano certamente troppo numerose e contraddittorie e su di esse era, con tutta evidenza, necessario ritornare criticamente; tuttavia ciò non dovrebbe invece riguardare il governo del territorio che sarebbe difficile attribuire come materia esclusiva allo Stato (ma ciò varrebbe, per motivazioni opposte, anche per un'attribuzione esclusiva alle Regioni). Per il governo del territorio il Ddl costituzionale del Governo Renzi ha, alla fine, delineato un accettabile "compromesso" (vedi l'art. 30 Modifica dell'articolo 117 della Costituzione): infatti il governo del territorio è definito materia esclusiva dello Stato ma, come recita la lettera u) in quanto tale esclusività legislativa riguarda: "disposizioni generali e comuni sul governo del territorio, ...omissis... spetta pertanto alle Regioni la potestà legislativa in materia diomissis.... pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese,....omissis....promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici..omissis.. nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato".

5. In altri termini, un processo di pianificazione e governo del territorio in cui ogni livello istituzionale coopera ed 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.
6. Una sperimentazione interessante in questa prospettiva potrà emergere dalla ricerca avviata alla fine del 2014 e che si svilupperà per oltre 3 anni con il coinvolgimento di alcuni Comuni della Città metropolitana di Torino impegnati in attività di pianificazione e selezionati per sperimentare l'inserimento in essa di un approccio incentrato proprio sul suolo come valore ecosistemico strutturale del territorio e del proprio piano urbanistico: Programma Life+ 2013 dell'Unione Europea dal titolo "*Soil Administration Model 4 Community Profit (SAM4CP)*", coordinato dalla Città metropolitana di Torino con il Dipartimento Interateneo di Scienze progetto e Politiche del Territorio del Politecnico e dell'Università di Torino-DIST (resp. scientif. CA Barbieri), l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale-ISPRA e l'Istituto Nazionale di Economia Agraria-INEA.
7. È questo, ad esempio, il metodo praticato con successo dalla Regione Piemonte con la ex Provincia di Torino e Comuni ad essa appartenenti, nelle Conferenze di copianificazione relative alla pianificazione urbanistica comunale, normato dal PTC2 della Provincia di Torino mediante l'art. 16 delle Norme di attuazione e incentrato sull'obbligatorio riconoscimento, in sede di copianificazione, delle aree dense, delle aree di transizione e delle aree libere (queste di norma non urbanizzabili-edificabili) di un territorio comunale.
8. Resilienza intesa come capacità di adattabilità e di ritornare a uno stato simile o migliore di quello iniziale; resistenza intesa come attività e capacità di contrasto. Con riferimento alle trasformazioni urbane la resilienza mette in gioco la capacità dei contesti di rispondere a fenomeni dinamici di tipo esogeno (economici, ambientali, climatici, sociali, ad esempio).
9. Dalla prima generazione dell'espansione e recupero nei centri storici degli anni Settanta; alla seconda, della riqualificazione e trasformazioni urbanistiche della grandi aree industriali dimesse degli anni Novanta; alla terza, dalla crisi del 2008 in poi, della rigenerazione urbana e contenimento del consumo di suolo.
10. Assumendo come obiettivo quello del riuso del territorio urbanizzato e della rigenerazione integrata delle parti più obsolete della città e dei sistemi insediativo-infrastrutturali. È un passaggio che segna una direzione chiara, non più ritrattabile, verso una politica del piano utile e che richiede una necessaria riforma degli strumenti dell'urbanistica tradizionale.

Francesca Moraci

La riforma dell'urbanistica reale

La necessità di una nuova legge urbanistica è indubbia.

Ciò nonostante, i vari tentativi non hanno mai raggiunto, fino a oggi, lo scopo auspicato. L'ultimo è stato quello dell'ex Ministro Lupi, "Principi fondamentali in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana", che peraltro non conosciamo nella versione finale, così come modificata a seguito degli emendamenti che cittadini e tecnici hanno inviato attraverso il sito del Ministero dopo la presentazione pubblica lo scorso anno.

Negli anni (nel frattempo si sono sviluppati dibattiti e condizionamenti vari) il regime dismesso della legge urbanistica 1150/42 e le Leggi urbanistiche regionali hanno dato luogo a molteplici sperimentazioni sul piano urbanistico e di trasformazione della città e del territorio, in particolar modo dopo la legge costituzionale n. 3/2001, che ha introdotto la nozione di governo del territorio. Concetto che, nonostante i chiarimenti dei giuristi sul dominio effettivo del tema, è stato interpretato nei modi più ampi possibili, gravando il piano urbanistico di compiti esterni alla propria missione (piano di governo del territorio). Incidendo, quindi, anche in termini di costi della pianificazione e di impossibilità di attuazione di quel piano.

L'intento era quello di fare in modo che tale piano coordinasse materie concorrenti al governo del territorio, sebbene disciplinate da leggi separate.

Contemporaneamente a tale assenza di regia statale – forse anche proprio per questo motivo – si sono sviluppati indirizzi ideologico-culturali condivisibili, che però non hanno tradotto in indicazioni operative gli assunti espressi da una, se pur dotta, analisi, in attuazione giuridica e urbanistica della dimensione dell'idea in progetto, tantomeno in legge. Pertanto, finché questo conflitto non sarà di-

panato, si correrà il rischio di produrre leggi di procedura o leggi manifesto/annuncio, mentre ciò che serve è una legge di principi chiara, una semplificazione di procedura del processo di piano e delle modalità di trasformazione e riqualificazione della città e del territorio, un tempo certo per l'attuazione, coperture giuridiche per tecniche in uso, un riallineamento tra tempi e contenuti (nei principi e nella strategia di visione Paese) tra le leggi di riforma (legge 56/2014; modifica del Titolo V, per cui rientrerebbe tra le competenze legislative statali la materia "norme generali sull'urbanistica") e quelle urbanistiche regionali. Ancorché tra le riforme si tiene in conto anche quella che riguarda le possibili macroregioni (che modificherebbe finanche la neonata legge elettorale) con il relativo impatto nell'attuale quadro giuridico e amministrativo anch'esso oggetto di riforma. Due livelli dinamici dell'azione pubblica in due cornici giuridiche non compiutamente definite. Questo indebolisce gli investimenti pubblici e privati nei processi di trasformazione urbana e valorizzazione se poi, nella fase attuativa, le opere si intrecciano con le modalità della legge 163/2006, anch'essa oggetto di riforma.

1. Alcune questioni da risolvere affidate alla nuova legge

Sarebbe stato opportuno (legislazione concorrente) che le leggi regionali non avessero ampliato i compiti attribuendo ai piani di governo del territorio attività e funzioni che non competono ad essi e, di contra, al piano paesaggistico di intervenire oltre la propria missione. Ciò ha decretato l'indebolimento del piano.

Una legge sul governo del territorio, dovrebbe anche indicare fasi, tempi e strumenti della partecipazione e della copianificazione, anche in termini di cooperazione interi-

stituzionale all'interno del processo di piano e di valutazione ambientale strategica, introdotta, in un'ottica di semplificazione, in fase endoprocedimentale. Così come sarebbe opportuno che le procedure dei piani non si protraessero con tempi infiniti a fronte dell'arco temporale della programmazione economica (in particolare fondi di coesione) da cui – sempre più spesso – si attingono i finanziamenti che da aggiuntivi sono ormai diventati ordinari.

Questo del rapporto territorio/economia è una vecchia storia nelle mani dell'urbanistica. Sarebbe auspicabile un accompagnamento in termini sostitutivi all'attuazione, oltre che alla coerenza, operata dalle Regioni rispetto a un atteso quadro strategico nazionale per tutti gli obiettivi di interesse del Paese come le infrastrutture, ad esempio.

Questa condizione di difficoltà al trasferimento operativo, può essere analogamente applicata alla lettura della città e dei suoi strumenti di governo delle trasformazioni sociali e spaziali. Quindi al modo di intendere il piano, il progetto, la questione dell'abitazione sociale, il *welfare* urbano in genere. Applicato alla cultura urbana, ai condizionamenti politici e culturali, mediatici, di annunci, di parole d'ordine non bene esplicitate che includono una idea di *policy*, ma non ne esplicitano le modalità di attuazione.

Inoltre, l'assenza crescente negli anni di un'etica professionale e civile diffusa, di un'etica pubblica per tutti gli operatori del territorio, che ha determinato sfiducia e repulsione verso la pianificazione e le opere pubbliche, ha individuato un organismo straordinario l'Anac – che denuncia la fragilità delle Istituzioni preposte – a cui affidare (anche come indicato dai principi alla base della revisione della legge 163/2006), compiti tecnici non strettamente pertinenti.

Purtroppo, siamo arrivati a un punto di stallo in cui bisogna decidere in fretta, e spesso la fretta non è il bene. Di contro, anni di dibattito non hanno portato a scelte chiare. Neanche questo è bene.

Mentre invece è in questo l'impegno intergenerazionale nei confronti del citato bene comune città/territorio: definire principi chiari da cui derivare (e controllare) regole e tempi. Bene comune da tramandare attraverso la lettura dell'equilibrio giuridico e progettuale del territorio nell'uso degli strumenti di pianificazione e di progetto.

Quella urbana è una atopia, di tessiture permeabili e contaminanti, non solo fisiche, un paesaggio fisico e culturale scomposto a cui è mancato lo sguardo vigile e amoroso di evoluzione nella continuità, in cui con grande imbarazzo giocano senza armonia i tre aspetti da coniugare nel progetto futuro fisico e giuridico. Quegli aspetti legati al territorio, al paesaggio e all'ambiente che non comunicano più tra loro con naturale reciprocità e non trovano una ispirata sapienza nell'equilibrio giuridico e urbanistico del progetto di città e di società.

2. La riforma dell'urbanistica reale: 4 punti

Da qui la necessità di riforma del pensiero sull'urbanistica reale, data per scontata la dimensione del cambiamento strutturale dell'agire e del contesto di riforme in corso. Quattro le riflessioni culturali alla base.

La prima riguarda la città come un moltiplicatore di ricchezza tanto materiale quanto spirituale.

Il luogo delle economie urbane e delle economie umane e culturali. Da questa considerazione ne consegue che la vita urbana produce caratteristiche positive in termini soggettivi (esistenziali e relazionali) e oggettivi (anche spaziali); pertanto, la qualità della vita e degli spazi e servizi in termini di *welfare* urbano, di bellezza, di paesaggio. Tutte questioni da tradurre nel progetto di trasformazione.

L'altra questione riguarda la vita urbana, dal punto di vista degli abitanti deve generare quindi per ciascun *homo urbanus* la sua propria geografia esistenziale, espressa, se vogliamo, anche dalla tensione etica e civica che rappresenta quella determinata città. Pertanto, è la nostra stessa geografia interiore che si adatta al cambiamento qualunque esso sia.

Proprio per questo, il terzo concetto afferma la legittimazione piena (paritetica) delle temporalità: antiche, contemporanee e future e, pertanto, di equità storica; afferma, quindi, l'identità in termini dinamici rispetto alla staticità comunemente intesa o anche al conflitto del rapporto uomo e natura nel processo di trasformazione. Tutto ciò senza il predominio di una componente sull'altra, ma con equilibrio all'interno dello statuto di quel luogo e della sua storia. In questa sintesi può essere racchiuso non solo il dibattito sul paesaggio, ma anche tutta la cultura del progetto

dell'esistente, del progetto di conservazione e restauro, del rapporto tra architettura moderna in contesti storici, della densificazione (edilizia) e sostituzione urbana, della demolizione e ricostruzione, dello spazio pubblico, della sicurezza urbana rispetto ai rischi ambientali, della trasformazione urbana in termini di riqualificazione urbana e sociale e, infine, della rigenerazione. In questi casi, il minimo contrasto, il non equilibrio, il non rispetto delle leggi e delle regole, la perdita di tempo nella procedura, dovrebbe trovare la consapevolezza di un'etica collettiva condivisa da tramandare in termini di interesse pubblico da perseguire.

Il quarto concetto, su cui meditare, è che la vita urbana coltiva le diversità. Quindi pluralismo (di idee, di identità, di spazi), integrazione sociale, tolleranza, solidarietà, partecipazione, democrazia, tutela. Creatività e patto sociale alla base della politica urbana che genera il piano urbanistico come progetto condiviso e non campo di scontro politico. Mettere insieme "tutti i diritti per un orizzonte comune degli stessi" (Settis, 2014).

Per questi motivi le leggi si cambiano, perché riflettono il livello di conoscenza, cultura e le necessità di una società che si trasforma, il cambiamento del vivere urbano, la fragilità ambientale, gli effetti spaziali della tecnologia, la capacità di adattamento delle città, e così via.

I piani/progetti/programmi di valorizzazione devono essere snelli nella burocrazia, ivi compresi gli aspetti tributari di fiscalità immobiliare e territoriale, parimenti alle questioni ambientali e tecnologiche e alle dotazioni territoriali, in una nuova logica di servizi, fruizione, accessibilità e mobilità. Essi devono essere attuati nei tempi in cui quella risposta è congrua.

Si dovrà pervenire in tempi brevi a un concetto unitario di governo del territorio, valorizzando adeguatamente il termine governo (adottato in questa materia e non sovrapponibile al concetto di tutela), e inglobando, nella logica precedentemente espressa, tutti i possibili ambiti coinvolti: paesaggio, ambiente, difesa del suolo, protezione della natura, prevenzione del rischio idrogeologico e sismico, oltre che urbanistica ed edilizia. Probabilmente ciò implica la revisione dell'elencazione dei diversi elementi compresi all'interno della materia: urbanistica ed edilizia, programmi infrastrutturali e grandi

attrezzature di servizio alla popolazione e alle attività produttive, difesa, risanamento e conservazione del suolo. In poche parole va costruita una regia e una politica pubblica del territorio, con una strategia nazionale che cambi il modo di interpretare il piano urbanistico, il progetto di trasformazione della città, il ruolo del pubblico e del privato, l'esplicitazione (fasi, tempi e strumenti) della partecipazione e della copianificazione, anche in termini di cooperazione interistituzionale, all'interno del processo di piano e inoltre di effettività della valutazione ambientale strategica, da rivisitare in un'ottica di semplificazione in fase endoprocedimentale. Molte altre questioni sono oggetto di riordino e copertura giuridica, come la compensazione ad esempio.

3. Il conflitto dinamico delle riforme in assenza di una regia generale

Ma la questione che preoccupa è che, mentre questo macro apparato di esigenze che continua ad avanzare richieste nelle more di un dibattito che pare non concludersi mai, gonfiandosi di problematiche *incoming*, leggi al "contorno" ne inficiano o ne modificano il costruito o interferiscono nella *mission* e, prima che una verifica dei conflitti generati e generabili ne integri i contenuti in coerenza di obiettivi e di compiti, in una visione unica e coordinata, queste ultime diventano operative in assenza della politica pubblica di territorio alla base della stessa legge di governo del territorio che invece non arriva mai. Sembra navigare a vista.

È questo il caso della "legge sul contenimento del consumo di suolo" in discussione, in cui tra i vari articoli, discutibili o meno, si afferma che la pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica dovrà adeguarsi alla legge e affidare alle Regioni (incappando così in una varietà creativa) criteri e modalità operative per i piani comunali. Mi chiedo se sia invece più opportuno far confluire tali principi sull'uso del suolo nella legge sul governo del territorio, oppure in un Testo unico che coordini anche le materie concorrenti al governo del territorio e ne riorganizzi quadro e procedure e ne riveda i contenuti.

Ancor di più, emerge il nodo sull'anello mancante dell'impatto della confinazione metropolitana attraverso la legge di riforma n. 56/2014 nota come "Delrio", ancorché sulle economie relazionali di un'area metropoli-

tana. In tal senso, anche altre riforme impattano sul territorio, come quella che riguarda i porti e la logistica, il trasporto pubblico locale, la pubblica amministrazione. Come avere la regia complessiva di tanti obiettivi per competenza in una visione complessa ed integrata del territorio, mentre si fratturano *governance* consolidate e se ne sperimentano di nuove?

Questa opportunità delle città (14 di cui tre in Sicilia, Lr 8/2014) di essere metropolitane per legge, può sicuramente giocare un ruolo importante nell'organizzazione del Paese e delle infrastrutture, nel dialogo diretto in Europa (anche per le Regioni lo abbiamo sperimentato con qualche fallimento sulla capacità di spesa), nella spinta a essere città competitive e dotarsi di una agenda metropolitana che le caratterizzi e le faccia accedere a dotazioni di finanza a cui non potrebbero accedere altrimenti. Vari i ritagli sperimentali in tal senso, come i PON Metro che puntano sulla *social innovation* e le applicazioni *smart*. In questo senso, la dimensione strategica conferita alle Città metropolitane e le funzioni attribuite dalla legge non hanno necessità di un piano urbanistico conformativo come taluni vorrebbero, né una reinterpretazione del Ptcp. Nonostante ciò, le leggi urbanistiche regionali ora dovranno adeguare il loro repertorio strumentale o, almeno, chiarire i rapporti tra piani, strategie, funzioni e dovranno farlo subito, dal punto di vista procedurale e dei contenuti.

Probabilmente anche lo Statuto della Città metropolitana ne influenzerà la strategia.

Dovrà essere sciolto il nodo tra pianificazione strategica – dai contorni non delineati giuridicamente – che costituisce l'atto di indirizzo della Città metropolitana e la pianificazione territoriale, senza appesantirne il già complesso meccanismo, ma creando quell'integrazione tra la prima, riferita allo sviluppo per obiettivi e alla relativa fattibilità legata alle risorse finanziarie utilizzabili, e la seconda concernente la traduzione spaziale e operativa degli obiettivi di trasformazione, tutela, ecc, che attuerà il piano/progetto usando le risorse finanziarie individuate.

Occorre abbandonare approccio e contenuti che siamo abituati a gestire con i piani "tradizionali" di area vasta e cimentarsi in piani di *management*, di gestione integrata dei servizi che riguardano i trasporti e la mobilità di merci e passeggeri, l'energia, i rifiuti, la

connettività delle reti, la cultura.

Abbiamo bisogno di una legge di governo del territorio che risponda alle esigenze espresse e accompagni con chiarezza lo sviluppo del territorio e del sistema delle Città metropolitane individuate, ma ancor di più di istituzioni capaci e responsabili. Infatti, la vera rivoluzione è quella che riguarda le istituzioni. Istituzioni che siano efficienti nelle risposte ai cittadini, sviluppando la loro fiducia e che siano adeguate al contesto socio-economico e alla richiesta sociale che le riforme richiedono; che sappiano governare e coordinare la conseguente flessibilità del modello organizzativo a rete del sistema concreto di azioni che derivano da piani e programmi; che abbiano la capacità di contenere e ridurre i costi di coordinamento della rete stessa; che siano in grado di riallineare le politiche e garantire i tempi di attuazione in qualsiasi condizione di modello di pianificazione; che siano in grado di determinare il valore pubblico territoriale per porre le condizioni per il livello di soddisfacimento dei bisogni della comunità attraverso una gestione economica delle risorse dell'ente, funzionale a sostenere la crescita del territorio.

Sembra scontato affermare, avendo sinteticamente introdotto le questioni fondamentali del cambiamento, che leggi e istituzioni sono le due facce della stessa medaglia per il buon governo delle nostre città, ma che devono essere velocemente adeguate alle esigenze culturali di modernizzazione, in coerenza con le politiche territoriali europee a cui il Paese ha aderito.

urbanistica INFORMAZIONI
on-line
www.urbinfo.it

URBANISTICA
semestrale

153
(gennaio - giugno 2014)

urbanistica INFORMAZIONI
bimestrale

261-262
(maggio - giugno
luglio - agosto 2015)

urbanistica INFORMAZIONI
special issue

Urban Happiness and Public Space
3° Biennial of Public Space
Edited by Marichela Sepe

INU
Edizioni

Federico Oliva

Una strada tutta nuova per la riforma urbanistica

1. Non perdiamo altro tempo

Tutte le proposte di legge che abbiamo discusso fino a questo momento non sembrano presentare né forma né contenuti adeguati al nuovo scenario urbano e territoriale determinato dalla crisi, e che sembra poter durare almeno per un periodo medio-lungo. Una condizione questa, che le rende sostanzialmente inutili. Ciò vale anche per le due proposte più mature e fino a qualche tempo fa anche condivisibili, perché, pur con limiti evidenti, avrebbero risolto diversi problemi: quella su cui ha lavorato nella VIII Commissione della Camera l'On. Morassut e quella presentata dagli esperti dell'ex Ministro Lupi che, pur non priva di diversi passaggi da correggere e con alcune evidenti carenze da colmare, sembrava quella su cui puntare, perché la sua provenienza governativa poteva garantire un iter più certo; almeno questa era la mia opinione, esplicitamente e tatticamente opportunista.

Un modello di riforma urbanistica come quello rappresentato da quelle due proposte appare quindi superato e quindi inutile, innanzitutto per quanto riguarda la forma, una legge quadro nazionale e le leggi regionali dotate di molta autonomia, secondo la riforma federalista del 2001. È vero che la proposta Lupi riguardava già norme generali, assai più incisive dei principi generali richiesti da quella riforma ed era, inoltre, già conforme alla riforma attualmente in corso del Titolo V della Costituzione, che prevede l'abolizione delle materie a legislazione concorrente.

Una novità fondamentale che, tuttavia, deve essere evidenziata in modo assai più netto ed esplicito, se si vuole cancellare il federalismo urbanistico impazzito che ha caratterizzato l'attività legislativa delle Regioni in questi ultimi vent'anni, alle quali è stata concessa la sostanziale libertà di approvare

20 leggi con strumenti inutilmente diversi e trattando materie anche non di loro competenza; senza, naturalmente, ritornare al modello centralista della legge del 1942.

Una considerazione analoga può essere fatta per quanto riguarda i contenuti della pianificazione, ripetuti in maniera sempre più stanca dalle due proposte di legge prima ricordate, perché il nuovo scenario territoriale (la metropolizzazione) e quello economico del dopo crisi, con la forte contrazione del mercato immobiliare, non ci consentono più di ragionare in una logica da piano regolatore più o meno aggiornato, fondata cioè sulla regolazione di un ipotetico sviluppo territoriale in un'ottica di crescita. Mentre da quando è svanito il contenuto immobiliare dei piani, la stessa impostazione delle riforme regionali non appare più utile.

Oggi, sotto le conseguenze più pesanti della crisi ancora in atto, non si fa più praticamente pianificazione urbanistica, non si elaborano più grandi progetti di territorio e le Amministrazioni locali vivacchiano con qualche variantina *home made*, giusto per rispondere alle poche necessità di trasformazione consentite da un mercato debole e dalla cronica mancanza di risorse pubbliche. Questo scarso interesse delle Amministrazioni per la pianificazione urbanistica dipende anche da altre due condizioni, sempre legate alla riduzione del mercato immobiliare. La prima riguarda l'impossibilità per le stesse di continuare a finanziarsi con la moneta urbanistica come è avvenuto da quando è stato consentito di utilizzare gli oneri di costruzione per le spese correnti di gestione, causa la radicale riduzione del gettito da essi rappresentato.

La seconda riguarda il rafforzamento nell'opinione pubblica della inutilità dei piani, dato che il loro contenuto immobiliare rappresentava, anche agli occhi della stessa

opinione pubblica, la ragione principale della loro esistenza. Per quale motivo, quindi, un'Amministrazione dovrebbe impegnarsi nella formazione di un piano urbanistico, con tutte le difficoltà politiche e finanziarie che un tale impegno comporta?

Resta da capire se questa condizione negativa del mercato immobiliare sia transitoria o duratura; sia cioè destinata a esaurirsi una volta terminata la crisi, o sia, invece, destinata a durare per un periodo più lungo, come già affermato in precedenza. La maggior parte degli studi e delle ricerche, anche quelle promosse dalle associazioni più vicine agli interessi del regime immobiliare, vanno in quest'ultima direzione ed evidenziano come nel nostro Paese il mercato immobiliare non tornerà più ai livelli pre-crisi, a causa di una serie di condizioni strutturali specifiche. Tra queste si ricordano la dimensione davvero straordinaria raggiunta in questi anni dallo *stock* edilizio, la sostanziale stabilità della quota della casa in proprietà (un primato europeo), il cambiamento delle politiche del credito, ormai avviato stabilmente verso una restrizione rispetto al periodo pre-crisi. Senza dimenticare il clamoroso riorientamento dell'opinione pubblica, che non sembra ormai considerare il mattone come l'investimento più sicuro, anche a causa della forte crescita dell'imposizione fiscale sugli immobili.

Se quindi non vogliamo perdere altro tempo, dobbiamo cambiare completamente rotta rispetto al passato e dobbiamo impegnarci in una prospettiva radicalmente diversa da quella su cui ci siamo avvitati negli ultimi vent'anni. Ciò anche rimettendo in discussione tutte le certezze che pensavamo di aver acquisito, tra le quali la stessa proposta di riforma promossa dall'Inu nel 1995, consapevoli, comunque, come quella proposta non sia mai stata realmente attuata, non solo per l'assenza della legge di principi nazionale, ma anche e soprattutto per le diverse declinazioni che la maggior parte delle Regioni ha da allora realizzato.

Dobbiamo quindi impegnarci in una prospettiva di radicale ripensamento dell'urbanistica stessa e del suo strumento fondamentale, il piano, che continua a essere, anche per la mancanza di alternative credibili, come ha certificato il dibattito disciplinare di questi ultimi vent'anni, il riferimento sostanziale per il governo del territorio.

Dovranno quindi cambiare sia le strategie territoriali, cioè i contenuti del piano, sia la stessa forma del piano, sia gli strumenti della pianificazione. Tutti aspetti di cui dovrà tenere conto, sviluppandoli adeguatamente, la riforma urbanistica di cui abbiamo, sempre, bisogno.

2. Contenuti e forma del piano

Per quanto riguarda i contenuti del piano, cioè le strategie territoriali, si tratta di garantire attraverso la pianificazione alcune condizioni essenziali.

La prima condizione riguarda la sicurezza del territorio, con la prevenzione dei principali rischi che fino a ora hanno inciso poco o niente sulle scelte urbanistiche: il rischio sismico, quello idrogeologico, quelli connessi ai cambiamenti climatici e quelli connessi al consumo di suolo. Un approccio di prevenzione che comporta alcune scelte strutturali obbligatorie nella pianificazione, che tengono conto delle disposizioni di legge in materia e che non devono essere negoziabili dalla politica, mentre devono essere di piena responsabilità degli urbanisti e degli altri specialisti tecnici che integrano e sostengono il loro lavoro.

La seconda condizione riguarda la rigenerazione urbana generalizzata e il consumo di suolo zero, due strategie complementari indispensabili per migliorare la qualità degli insediamenti e garantire le necessarie esigenze ecologiche profonde. Peraltro, la porosità della città contemporanea e lo stato in cui versa gran parte del patrimonio esistente garantiscono ampiamente ogni necessità di intervento e il soddisfacimento dei molti fabbisogni ancora presenti, nonostante le enormi dimensioni prima ricordate. Si pensi solo agli oltre 8 milioni di alloggi costruiti nel trentennio dell'espansione urbana energeticamente insostenibili e con un taglio medio incompatibile con le dimensioni medie della famiglia di oggi, al punto da renderne difficile, perché troppo costoso, ogni intervento di manutenzione.

Alloggi che potrebbero essere rigenerati grazie in gran parte al risparmio sulla bolletta energetica e al reddito derivante dai molti nuovi alloggi in locazione che una loro trasformazione renderebbe possibile: un vero e proprio concreto programma di rigenerazione, lontano dalle tante chiacchiere che si fanno in materia.

Per quanto riguarda la forma del piano, se l'esperienza delle leggi regionali consiglia un approccio diverso da quello del 2001, le riflessioni e gli approfondimenti condotti soprattutto in ambito Inu forniscono un quadro consolidato di proposte che non sarà difficile trasferire nella nuova riforma.

La base sarà comunque la proposta Inu del 1995, che, come si è già sottolineato, senza voler fare una graduatoria di merito, non è stata sostanzialmente coerentemente sviluppata dalle leggi regionali, anche da quelle che si riferivano esplicitamente ad essa.

La soluzione dovrà, quindi, riguardare ancora l'articolazione del piano in due componenti, riprendendo la proposta originale dell'Inu, finora sperimentata solo parzialmente da alcune Regioni, ma che non ha mai ricevuto nessuna sanzione a livello nazionale.

La prima componente riguarda il piano generale strutturale:

- un piano solo programmatico, non prescrittivo e non conformativo dei diritti edificatori, uguale per tutte le Regioni, che non determini quindi alcuna fiscalità, che superi la scala comunale, ormai non più corrispondente alla nuova dimensione della "città contemporanea" e che sia sviluppato alla scala della metropolizzazione;
- un piano che conformi un assetto territoriale organizzato sulle due reti fondamentali, quella infrastrutturale e quella ecologica e che selezioni a priori gli ambiti di rigenerazione necessari e condivisi che saranno attuati da progetti urbanistici che unifichino e semplifichino l'ormai inutile gamma dei tradizionali piani attuativi;
- un piano, quindi, che non propone tutte le trasformazioni possibili, immaginando un improbabile futuro assetto urbano e territoriale e che, anche per questo, rappresenta una novità non di poco conto, anche rispetto alla proposta Inu del 1995.

La seconda componente riguarda il piano operativo municipale:

- un piano conformativo e prescrittivo, finalizzato alla gestione dell'esistente e delle trasformazioni e dei servizi locali, il cui modello attuativo sarà caratterizzato dall'utilizzazione ordinaria degli strumenti operativi che la nuova riforma dovrà disciplinare;

- un piano, quindi, piuttosto tradizionale, comune nelle esperienze europee che hanno adottato una pianificazione generale strutturale-strategica alla scala territoriale, gestito da ogni Municipio.

Le due componenti del piano garantiranno sia il mantenimento di strategie territoriali di carattere strutturale per un periodo medio-lungo, sia lo sviluppo di una progettualità urbanistica multiscalare, capace di far interagire la dimensione fisica e quella sociale, la visione d'insieme e la diffusione degli interventi gestiti da una molteplicità di piani, programmi e progetti.

3. Gli strumenti operativi del piano

Un compito essenziale della riforma riguarda la definizione a livello nazionale degli strumenti operativi della pianificazione che sono stati sperimentati in questi ultimi vent'anni, in qualche caso disciplinati impropriamente da leggi regionali che non avevano titolo per occuparsene, in quanto concernenti materie che sono sempre state, anche nella riforma del 2001, di competenza esclusiva dello Stato.

Si tratta della perequazione urbanistica, della compensazione urbanistica, di una nuova e aggiornata normativa dei diritti edificatori, di una nuova riformulazione dell'esproprio per pubblica utilità; tutti strumenti la cui utilizzazione sarà definita, oltre che dalla legge, dalle indicazioni generali del piano strutturale e dalle prescrizioni specifiche del piano operativo, sempre che ce ne sia bisogno. Senza entrare nel merito, si ricorda solo che:

- la perequazione è indispensabile per evitare disparità di trattamento tra i proprietari coinvolti dal piano;
- la compensazione è necessaria per l'acquisizione delle aree di utilità pubblica (in alternativa all'esproprio), oltre che per le incentivazioni necessarie a sostenere una strategia generalizzata di rigenerazione urbana;
- la normativa dei diritti edificatori è finalizzata a chiarirne le modalità di formazione e di trasferimento, oltre che a definire la differenza tra diritti e previsioni, risolvendo la questione fondamentale del "residuo di piano";
- l'esproprio resta uno strumento fondamentale dell'attuazione urbanistica, ma devono essere rimosse le condizioni che

negli ultimi anni l'hanno reso impraticabile, cioè i valori troppo alti delle indennità commisurate al valore di mercato, che le Amministrazioni non possono pagare; definendo, quindi, nuove indennità sempre a valore di mercato, depurate, però, dalla fiscalizzazione di seguito proposta.

Più in generale, l'operatività dell'attuazione urbanistica deve essere sostanzialmente rafforzata rivedendo e migliorando la fiscalità locale, che può garantire le risorse necessarie, esaurite ormai quelle tradizionali legate alle disponibilità pubbliche e alla pratica un po' improvvisata e non codificata di ridistribuzione della rendita fondiaria con i vari contributi straordinari, che un mercato immobiliare ricco e dinamico ha sostenuto per molto tempo e che sembra ormai tramontata, almeno, come già detto, per un periodo medio-lungo.

Tra tutte le possibilità di garantire le risorse necessarie per la città pubblica, senza le quali non può esserci attività di pianificazione, quella di un'organica fiscalizzazione di ogni forma di rendita fondiaria appare come la più praticabile. Anche in questo caso senza inventarci nulla di stravagante, ma prendendo esempio dalle norme utilizzate da diversi Paesi europei, che, pur in un quadro di economia liberale e di mercato, hanno razionalmente integrato la legislazione fondiaria a quella urbanistica.

Carlo Gasparri

Una legge senza uno sguardo rivolto al futuro

Ragioniamo e discutiamo della proposta di legge di iniziativa del Governo (testo Lupi) "Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana", con l'ovvio obiettivo di acquisire un risultato che faccia uscire i piani dalle ambiguità, dalle indecisioni e contraddizioni giuridiche e normative che la lunga stagione di leggi regionali e di prassi attuative locali ha sedimentato negli ultimi vent'anni.

Da questo punto di vista non v'è dubbio che la proposta contiene alcuni principi condivisibili e irrinunciabili, a partire dalla perequazione urbanistica, che si sono sedimentati nell'esperienza controversa di tanti piani con la preoccupazione costante di possibili profili di illeggimità.

Ma è altrettanto evidente che l'obiettivo è quello di costruire un sistema di principi, strumenti e obiettivi che non registri solo quanto maturato dall'esperienza degli ultimi decenni, ma sappia proiettarsi in quelli che abbiamo davanti, con l'ambizione di aprire una stagione di piani aggiornata in coerenza con le domande emergenti oramai anche a livello planetario.

È quindi doveroso essere esigenti.

Proverò a riassumere le mie considerazioni in pochi punti, su cui mi sono già soffermato nel dibattito in seno all'Inu, volutamente centrati su alcune questioni che ritengo centrali e prioritarie e quindi senza pretese onnicomprensive.

1. Innanzitutto una considerazione di carattere generale sull'uso di alcuni termini, di grande importanza soprattutto quando si parla di principi. La legge non parte bene nel titolo perché parla di politiche pubbliche territoriali, che poi non tratta nel testo, e richiama la trasformazione urbana, una stagione cioè oramai pressoché chiusa come dirò. Le parole

contano perché in realtà nascondono sostanze diverse.

2. Dobbiamo ragionare sui principi, sugli strumenti e sulla forma del nuovo piano (il Titolo I della legge) non perché ci interessano in sé, ma perché servono e sono utili per un radicale cambio di rotta finalizzato ad alcuni obiettivi fondamentali di una diversa stagione della pianificazione, quella della rigenerazione urbana, che dovrebbero essere contenuti nel Titolo II, ma lo sono solo in minima parte. In questa direzione alcuni di quegli strumenti sono comunque necessari e sono quelli indicati negli articoli da 7 a 14. Altri forse sono inefficaci e lacunosi, perché poco chiari o perché non condivisibili i principi ispiratori e gli obiettivi prioritari contenuti nel Titolo II.
3. La rigenerazione urbana non è il rinnovo urbano che informa il Titolo II, termine stranamente non coincidente peraltro con la trasformazione urbana contenuta nel titolo generale della legge. Il rinnovo e la trasformazione fanno infatti riferimento ad una fase, oramai tramontata, in cui i piani erano caratterizzati da una costellazione di ambiti di modificazione intensiva, rimandati a interventi indiretti fortemente centrati sulla valorizzazione immobiliare; e in cui il fuoco dell'interesse erano la nuova costruzione e la scala del quartiere, generalmente legati a più o meno grandi aree dismesse o di completamento urbano. La rigenerazione urbana rovescia i pesi e il fuoco dell'attenzione. Gli interventi divengono tendenzialmente di piccola taglia, diffusi e diretti, sia quando riguardano il riciclo (termine e principio assenti nel disegno di legge) di edifici e tessuti, sia quando interessano spazi aperti. Questi interventi si collocano all'interno di un

telaio di infrastrutture blu e verdi che costruiscono nel tempo la nuova città pubblica e strutturano quindi la città esplosa, con una forte connotazione ecologica e ambientale.

4. Il contenuto ambientale della futura pianificazione urbanistica è, invece, il grande assente nella legge, sia nel Titolo I sui Principi, sia nel Titolo II, dove si accenna a una generica necessità di sostenibilità economica, sociale e ambientale degli interventi, impropriamente definiti di rinnovo. Le questioni legate al nuovo metabolismo urbano, alle strategie adattive e alla resilienza in epoca di cambiamenti climatici – su cui l’Inu ha dedicato una specifica sessione nel suo ultimo congresso di Salerno – devono diventare centrali in una legge di principi, assieme ai temi dell’accessibilità e dell’inclusione sociale, perché impegnano di fatto lo Stato a dare centralità, coordinamento di intenti e risorse adeguate a questi obiettivi nelle diverse sedi legislative e di programmazione (programmi comunitari, agenda urbana, politiche per la città, risanamento ambientale, ecc...).
5. La questione ambientale dovrebbe assumere un ruolo centrale tra gli obiettivi della legge anche perché è portatrice di nuove economie di cui la città ha oggi bisogno per ridiventare motore di sviluppo. E invece il Titolo II dedica uno spazio specifico soltanto al pur importante tema dell’housing sociale, confermando un’attenzione tradizionale ed esclusiva al tema del quartiere e a un’offerta abitativa più equa, sicuramente importante, ma non esaustiva.
6. Nei suoi principi e nei suoi obiettivi, insomma, lo Stato deve pretendere dalla pianificazione urbanistica a tutte le scale uno spazio adeguato per connotare le strategie e le tattiche di rigenerazione urbana fondate sui beni comuni, valorizzando la dimensione urbanistica (e non solo edilizia) della questione ambientale e uscendo dalla settorialità in cui è spesso relegata nelle azioni di governo. Serve dunque un chiaro orientamento dei principi e degli obiettivi della pianificazione urbanistica verso interventi in grado di ripensare in chiave ecologica la qualità paesaggistica delle nostre città combinando e integrando, a tutte le

scale (città, quartieri, edifici) azioni di riciclo delle acque e dei suoli, attivazione di cicli energetici virtuosi, riduzione di CO₂, incremento di dotazioni vegetali e permeabilità, modifiche microclimatiche e riduzioni delle isole di calore, valorizzazione della porosità urbana, conservazione attiva del suolo da non consumare (in senso ecologico, sociale, fruitivo, produttivo). In questo senso anche i principi fondanti la legislazione in fieri sul consumo di suolo dovrebbero trovare qui ospitalità, facendo uscire quest’argomento dalle secche della settorialità e dalle posizioni manichee che prendono il sopravvento quando si separano le questioni e non si esplicitano le interrelazioni virtuose con le scelte fondanti della nuova pianificazione.

7. Conseguentemente, dovrebbe essere ripensato anche l’art. 6 sulle “Dotazioni territoriali”. Se la questione ambientale è centrale nell’urbanistica dei prossimi vent’anni, non dovrebbe interessarci rimanere solo su un piano di regolazione quantitativa aggiornata e corretta delle dotazioni, quantunque necessaria nelle forme di cooperazione istituzionale in cui viene proposta. Ma occorre affermare anche e soprattutto le loro prestazioni urbanistiche ed ecologiche dentro una rinnovata capacità dei piani di riguardare le città come organismi complessi dotati di un metabolismo da governare, anche attraverso gli strumenti della pianificazione urbanistica e delle politiche pubbliche sulla città.
8. In questo senso, le prestazioni ambientali non sono un *optional* da incentivare con le premialità (come di fatto emerge nella descrizione delle politiche di rinnovo del Titolo II) ma bisognerebbe chiaramente distinguere, sempre nei termini generali e sintetici propri di una legge di principi, tra
 - un *plafond* di prestazioni ambientali di valore urbanistico-edilizio da garantire sempre negli interventi difusi e concentrati (da regolamentare con i Ruc, scomparsi nel testo) che la legge dovrebbe, nei suoi enunciati, favorire attraverso un’armonizzazione di norme e politiche nazionali e regionali che già garantiscono adeguate incentivazioni e obblighi, ma

sono parcellizzate e frammentarie e, dunque, non finalizzate a obiettivi complessi; a questi fini la legge dovrebbe cioè implicitamente impegnare l’azione di governo dei prossimi anni in questa direzione alla scala nazionale e locale, in sintonia con la direzione di marcia europea;

- alcune prestazioni ambientali aggiuntive – da sollecitare attraverso premialità urbanistiche, contributi straordinari e politiche fiscali mirate – finalizzate a ottenere incrementi quali-quantitativi rispetto al *plafond* da garantire comunque, compensazioni ecologiche anche a distanza e azioni di bonifica in grado di contribuire alla costruzione delle infrastrutture blu e verdi.
9. È bene ricordare, infine, che le risorse private non saranno ovviamente risolutive a finanziare queste infrastrutture per i problemi connessi alla crisi strutturale del settore immobiliare. Serve quindi colmare un’altra lacuna della legge e cioè la necessità di affermare il principio di un doveroso allineamento della spesa pubblica (attraverso i fondi europei, nazionali e regionali) alla pianificazione urbanistica operativa, per garantire uno stretto coordinamento tra queste due azioni della mano pubblica che, come sappiamo, oggi viaggiano, purtroppo, su binari separati e spesso non convergenti. In una fase di scarsità di risorse, l’uso di quelle pubbliche, nient’affatto marginali, per rinforzare la dimensione sistemica ed ecologica del telaio ambientale e infrastrutturale delle nostre città (e non per fare tante opere inutili e senza ricadute tangibili) dovrebbe costituire un principio basilare capace di guidare l’azione delle amministrazioni locali ed essere strettamente connesso anche alla mitigazione del rischio nelle sue diverse forme.

Carmen Mariano

Città metropolitane e statuti a confronto: il caso di Roma

Una prima valutazione sui contenuti degli otto statuti delle Città metropolitane, approvati nel corso degli ultimi mesi¹, evidenzia una generale scarsa incisività delle disposizioni e un parziale scollamento tra gli obiettivi della riforma, avviata con la legge 56/2014 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”, e la sua concreta attuazione.

Il primo elemento di debolezza è quello relativo ai contenuti degli strumenti di pianificazione.

La legge 56/2014 attribuisce alla Città metropolitana la funzione della pianificazione territoriale generale, associando i contenuti propri della pianificazione provinciale a quelli che producono effetti diretti e vincolanti per i Comuni (comma 44), in un ambito ben più vasto di quello attualmente ricoperto dalle Province con il piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp), e che riguarda la disciplina e il perseguimento di interessi di rango metropolitano.

Solo alcuni statuti, come quello di Napoli e Milano, si muovono in questa direzione, individuando le componenti strutturali di interesse sovracomunale (funzioni e servizi di livello metropolitano, politiche di rigenerazione urbana, infrastrutture, ambiti agricoli strategici, rete ecologica, edilizia residenziale sociale etc) del piano territoriale metropolitano (Ptm).

Il secondo elemento, strettamente legato al primo, è quello che riguarda il rapporto tra i contenuti del Ptm e quello dei Prg dei comuni metropolitani.

Gli statuti sembrano non tenere conto, se non in maniera marginale, dell'obbligatorietà dell'esercizio in forma associata in unione o in convenzione della funzione di pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti: una norma prevista dalla

legge 135/2012 (art. 19) che riguarda circa il 75% degli 8000 Comuni italiani².

Il rischio è quello che le Unioni di comuni procedano a redigere in autonomia i propri strumenti urbanistici e divengano esse stesse il riferimento territoriale di indirizzo per i Comuni metropolitani, rispondendo così a istanze locali e non a esigenze di carattere generale dell'area metropolitana.

Il terzo elemento riguarda l'ambiguità nella definizione delle cosiddette “zone omogenee”, zone dotate di autonomia amministrativa, la cui perimetrazione costituisce condizione necessaria per la elezione a suffragio diretto del Sindaco e del Consiglio metropolitano.

La possibilità per queste zone, individuate in base a criteri di contiguità territoriale, integrazione socioeconomica e a una soglia demografica di riferimento, di vedersi attribuire specifiche funzioni, non meglio definite dalla legge 56/2014, per l'organizzazione in forma associata di servizi comunali, si sovrappone alla competenza attribuita per legge alle Unioni di comuni, creando tra l'altro un conflitto di competenze tra la Città metropolitana, che individua le zone omogenee e la Regione, che ha il compito di definire gli ambiti ottimali delle Unioni.

1. Roma: Città Capitale e Città metropolitana

In questo quadro, il contesto regionale del Lazio rappresenta, senza dubbio, un campo di sperimentazione di grande interesse e complessità.

Il perimetro della Città metropolitana di Roma Capitale comprende 120 Comuni più il comune di Roma Capitale, che si estende su una superficie di 1290 kmq, pari a circa 1/4 dell'intera superficie territoriale della Città metropolitana, con una popolazione residente di 2.863.322 abitanti, pari al 66,3%

della popolazione complessiva dell'intera Città metropolitana.

Con la previsione della coincidenza del territorio della Provincia di Roma con quello della Città metropolitana, l'opzione scelta dal legislatore è stata la coesistenza sullo stesso territorio (almeno in parte) di due enti locali dotati di funzioni speciali, tra loro difficilmente coordinabili, che potrebbe determinare possibili conflitti (amministrativi, oltre che politici) e conseguenti complicazioni di governo, tali da paralizzare la vita di entrambi gli enti.

È difficile da realizzare appare anche l'ipotesi dello “Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale”³ che prevede, nelle “Disposizioni transitorie” (art. 47), una tempistica di 12 mesi per la costituzione delle zone omogenee del territorio metropolitano e la successiva ripartizione di Roma Capitale in zone dotate di autonomia amministrativa, da trasformare, a seguito dell'elezione a suffragio diretto del Sindaco e del Consiglio, in “Comuni urbani”.

Per quanto riguarda gli strumenti di pianificazione, lo Statuto (art. 7 e 8) prevede quattro distinti Piani: il piano strategico metropolitano, il piano territoriale metropolitano, il piano dei rifiuti e il piano della mobilità metropolitana, di cui, tuttavia, anche in questo caso, non vengono chiaramente definiti i contenuti e l'efficacia, soprattutto in relazione alle aggregazioni intercomunali che coinvolgeranno il 67% dei 378 Comuni⁴ dell'intera Regione, aprendo una prospettiva nuova e interessante, che implica il rafforzamento della dimensione intercomunale e la sperimentazione di piani di governo del territorio in forma associata.

All'interno del territorio della Città metropolitana esistono solo sei Unioni di comuni, che coinvolgono alcuni Comuni al confine con la Provincia di Frosinone e Rieti. Il territorio metropolitano non ha mai visto concretizzarsi esperienze di progetti intercomunali, fatta eccezione per il progetto del Parco termale metropolitano di Roma, Tivoli e Guidonia, avviato dalla Provincia nel 2006, all'interno del Prusst sovracomunale dell'Asse Tiburtino.

Eppure le dinamiche di sviluppo insediativo del Comune di Roma, nel corso degli ultimi venti anni, sono avvenute attraverso un processo di saldatura con i Comuni della prima cintura metropolitana, lungo alcune delle

direttrici infrastrutturali storiche di comunicazione, determinando una continuità fisica degli insediamenti con i Comuni limitrofi. I territori di bordo rappresenterebbero, quindi, i luoghi potenziali su cui fondare un progetto di riequilibrio del territorio metropolitano, tradizionalmente gravitante su Roma, in grado di rafforzare il processo di metropolizzazione.

In Francia è stata avviata la trasformazione graduale dell'intercomunalità di gestione, utilizzata in una prima fase per garantire l'efficienza amministrativa e una corretta erogazione dei servizi, in quella di progetto, che presuppone un più elevato livello di cooperazione e che implica un processo di pianificazione e coordinamento più avanzato e strutturato. Ne sono esempio le grandi trasformazioni urbane avviate con i progetti urbani francesi di Clichy Batignolles o dell'Ile Seguin, Comuni appartenenti alla prima cintura metropolitana di Parigi e ricompresi nel perimetro del Grand Paris.

In questo senso, potrebbe essere centrale il ruolo dei 15 Municipi di Roma Capitale, soprattutto quei municipi di bordo ai quali viene riconosciuto dallo Statuto della Città metropolitana il "fondamentale ruolo di coesione territoriale" (art. 31), e che già oggi condividono con i Comuni limitrofi stretti rapporti di integrazione di tipo economico, culturale, sociale, territoriale di scala metropolitana, aprendo, dunque, una fase complessa ed ambiziosa per il territorio della Città metropolitana, che implica la messa in discussione di assetti istituzionali consolidati e di realtà identitarie locali molto radicate, ma che, se opportunamente governata, potrà garantire una maggiore ed efficace organizzazione complessiva del territorio

1. Risultano ancora da approvare gli Statuti delle Città metropolitane di Venezia e di Reggio Calabria a cui la riforma riserva una specifica tempistica.
2. Cfr. Rapporto Cittalia 2013 "Le città metropolitane", Cittalia Fondazione Anci Ricerche.
3. Cfr. "Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale", approvato il 22 dicembre 2014 dalla Conferenza metropolitana della Città metropolitana di Roma Capitale.
4. In particolare: 253 Comuni con meno di 5000 abitanti (67%), 73 Comuni con abitanti tra 5000 e 15000 (19%), 51 Comuni con più di 15000 abitanti (14%).

Francesco Domenico Moccia

Per una forma di piano adatta ai compiti di questa fase

Sono cambiate le città, i loro problemi e le loro prospettive: argomenti su cui un'urbanistica aggiornata sta conducendo le sue analisi interpretando la crisi economica e le sfide ambientali globali.

È necessario che cambi anche la forma del piano? Senza considerare quei piani insensibili all'attualità urbana che per i loro contenuti risultano insignificanti per i processi di cambiamento, accade che anche quelli meglio tarati sulle problematiche e perfino con soluzioni idonee non riescano ad attuarsi per l'inadeguatezza della strumentazione.

La forma del piano è stata al centro delle discussioni dell'Inu, ma è stata, più di recente, messa da parte sulla base di un'artificiosa contrapposizione tra forma e contenuti. Metterli tra di loro in contrasto può essere utile solo al momento che si voglia attirare l'attenzione su l'uno o sull'altro e può anche accadere che sia l'uno o l'altro, alternativamente in grado di trainare l'innovazione disciplinare, ma alla fine tra di loro esiste perfetta compatibilità, anzi indispensabile sinergia.

Fatta questa doverosa premessa, passiamo alle attuali esigenze di trasformazione urbanistica. Anche qui vorrei tenermi fuori da distinzioni manichee come la polemica tra interventi pubblici e privati, piccoli o grandi, di rigenerazione o di rinnovo. Comunque si va facendo strada l'idea che gli obiettivi all'ordine del giorno non possono essere raggiunti fondando esclusivamente sulle risorse private e sulla valorizzazione prodotta dalla trasformazione urbanistica.

C'è necessità di una politica pubblica urbana, in aggiunta ai microadeguamenti del patrimonio edilizio in termini funzionali ed energetico-ambientali che possono essere sostenuti dai proprietari incentivati dal risparmio energetico e dal benessere abitativo.

In previsione e in attesa di politiche pubbliche di rigenerazione urbana funzionale ed

ecologica, sarà utile disporre di strumenti urbanistici in grado di incorporare i programmi avendo predisposto la pianificazione delle trasformazioni necessarie non solo nel tradizionale senso dell'espansione urbanistica, ma specialmente in quello ora necessario dell'innovazione del sistema delle infrastrutture e dei servizi e delle loro gestione intelligente. In aggiunta, si dovrà disporre di un quadro normativo che consenta l'adeguamento del patrimonio edilizio esistente attraverso interventi sulle singole proprietà. L'attuale forma del piano si esprime nella dicotomia strategico-operativa, ma non ha mai raggiunto una completa ripartizione in due strumenti autonomi. Quanto più è forte l'interdipendenza tra i due momenti, tanto più si deve assegnare dominanza a uno dei due. Così i pianificatori (e i legislatori) si dividono tra quelli che danno la loro preferenza al piano strutturale e fanno del piano operativo la sua attuazione anche in più fasi e con qualche grado di flessibilità comunque compresa all'interno di quel quadro strutturale stabilmente definito, e quelli che danno maggiore importanza alla dimensione operativa, dovendo, di conseguenza, ridurre il piano strutturale a una funzione puramente ricognitiva e priva di valore conformativo.

A favore di questo secondo gruppo è intervenuta la tassazione delle aree trasformabili e la conseguente protesta dei proprietari che non possono valorizzare le loro proprietà incluse in quelle zone, ma che non sono ancora operative. Tale argomento contingente s'innesta comunque su una più radicata interpretazione del piano urbanistico come strumento d'azione, rivolto prioritariamente al progetto della città futura in grado di favorire le operazioni di trasformazione.

Queste accentuazioni sono valse le critiche secondo le quali una tale impostazione favorisce gli interessi immobiliari e speculativi

anche con distorsioni dei meccanismi perequativi, di cui non ci occupiamo ora. Restando nei limiti di un rigoroso discorso sulla forma del piano la domanda più rilevante, rispetto a questo modello, è: a cosa serve il piano strutturale? Certamente non serve a nulla per quanto riguarda il suo aspetto conoscitivo-ricognitivo, perché avrebbe il profilo di un semplice studio e non di un atto amministrativo. Un altro valore che viene attribuito al piano strutturale è quello strategico. In questo modello, indicherebbe le linee d'azione di lungo periodo. Però già sembra innaturale staccare la pianificazione strategica da quella operativa collocandole in due distinti momenti del piano: la strategia è utile alle azioni e fornisce il modo con cui gli obiettivi sono selezionati e possono essere attuati. In questo senso è uno strumento per rendere le previsioni di piano realizzabili, un rafforzamento dell'efficacia che non riesce a esplicitare quando viene allontanato dal momento operativo. Isolato nella dimensione strutturale assume un significato del tutto diverso da quello che ci ha insegnato la teoria della pianificazione, diventa una visione desiderabile, perfino utopica, la cui elaborazione decontestualizzata deve trovare solo in un secondo momento la verifica dell'operatività.

La ricerca operativa ha messo a fuoco i processi decisionali in urbanistica rilevando la complessità dell'ambiente in cui bisogna farli, e ha studiato i mezzi per gestire l'incertezza dovuta alla difficoltà di realizzare previsioni attendibili in quella molteplicità di fattori interagenti. Le previsioni sono tanto più difficili quanto più si proiettano lontano nel tempo (proprio come avviene in meteorologia) e comportano la conseguenza che diventano tanto più efficaci quanto più sono a breve periodo.

Perciò, per avere piani efficaci è bene integrare la strategia nell'operatività e svilupparla sul breve periodo.

A questo punto il piano strutturale sarebbe del tutto inutile? La risposta positiva suonerebbe del tutto ingenerosa nei confronti della nostra storia dell'urbanistica e dell'architettura. Anche se questo è un profilo singolarmente italiano e che unisce le due discipline, va riconosciuto come lo strutturalismo è una corrente che ha alimentato la conoscenza nel campo ottenendo anche risultati di eccellenza internazionale strettamente legati alla



storia delle nostre città e del nostro paesaggio unici al mondo. Il suo nocciolo consiste nel riconoscimento dei valori permanenti di qualità dello spazio urbano e paesaggistico (dagli studi di Aldo Rossi sull'architettura della città fino a quelli sulle risorse locali di Alberto Magnaghi).

La sua traduzione normativa ha assicurato, tra l'altro, il recupero di importanti centri storici potendosi ancora condividere il positivo giudizio di Giuseppe Samonà sui piani di recupero. Un accenno così frettoloso a un filone di ricerca complesso e articolato non può che essere generico, ma vuole cogliere una competenza di studi con tutti i suoi limiti e conflitti per affermare l'utilità a mantenerli integrati nei processi di pianificazione da non ridurre a semplici processi decisionali governati dalla teoria delle organizzazioni e dalla scienza politica.

Tuttora limitativo è ascrivere allo strutturale le norme di tutela, sebbene le stesse possano avere un'indubbia utilità nella gestione dell'esistente e svolgere una funzione normativa che ne giustifichi lo spessore amministrativo.

La struttura dovrebbe conservare anche quella sua natura dinamica di cardine delle trasformazioni come continue esplicitazioni dell'identità "estetica" dello spazio locale. Questa qualità getterebbe comunque un ponte tra due strumenti che, secondo la proposta illustrata, potrebbero essere del tutto indipendenti avendo distinti scopi e compiutezza normativa autonoma, andando anche un poco oltre il semplice piano d'uso del suolo (come inteso da Mazza).

A sua volta, il piano operativo non risponderebbe più solo al problema della decadenza dei vincoli espropriativi con una temporizzazione degli interventi a essi sincronica (soluzione trovata da Campos Venuti), ma assumerebbe il carattere di progetto della città futura a tutto tondo e piena autonomia, realisticamente concepito e affidabile per le previsioni e capacità realizzativa.

Se l'urbanistica deve mantenere alto il rigore culturale deve anche assicurare la sua efficienza di strumento di governo del territorio per riguadagnare il prestigio che le avevano affidato per tanti decenni le speranze dei riformisti.

Rosario Pavia

Piani per il porto e piani urbanistici territoriali: una difficile integrazione

Sono passati oltre venti anni dalla legge 84/94, ma tra la pianificazione portuale e quella urbanistica territoriale continua a esserci una profonda separazione.

Con la legge 84/94 si è passati da una programmazione di opere marittime a un piano portuale complesso, articolato funzionalmente, attento alle relazioni territoriali e ambientali. La correlazione tra il piano per la città e quello per il porto doveva essere orientato da una intesa tra Comune e Autorità portuale, in modo da ottenere un processo unitario e coerente. Ci si attendeva molto, ma il bilancio dopo vent'anni è oggettivamente deludente.

Uno dei segnali più evidenti della separazione tra la pianificazione portuale e quella urbanistica sta nell'assenza, in Italia, di reali programmi di riqualificazione dei *waterfront*. Molti concorsi, molte iniziative, ma nessuna attuazione concreta.

A eccezione del recupero del porto vecchio di Genova, a oggi nessun progetto di *waterfront* è stato realizzato. Questo vale sia per i porti maggiori, sia per quelli minori dove il demanio portuale è gestito dalle Autorità Marittime. E questa è un'anomalia italiana.

In ogni parte del mondo, da Londra a Buenos Aires, le aree di *waterfront* sono diventate ambiti strategici per la rigenerazione urbana. Il processo, iniziato negli anni Settanta/Ottanta del secolo scorso, è legato al decentramento delle attività portuali in contesti più adeguati ad accogliere le nuove infrastrutture del trasporto marittimo caratterizzato dalla containerizzazione e dal gigantismo delle navi. In Italia è stato diverso, i processi di delocalizzazione sono stati limitati (Genova, Trieste), i porti si sono espansi con nuove opere a mare, rimanendo all'interno del sistema urbano, spesso in adiacenza alla città storica. Anche questo ha reso più complessa la riqualificazione dei *waterfront* portuali.

Tenendo conto di questa specificità le "Linee

guida per la redazione dei piani regolatori portuali" (Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, 2004) misero in luce la necessità di distinguere, all'interno dell'ambito portuale, il porto tecnico operativo dalle aree di correlazione porto/città, dove potevano individuarsi programmi di riqualificazione urbana da promuovere di concerto tra Comune e Autorità portuale. In tale prospettiva innovativa le Linee guida recepivano, dal dibattito urbanistico di allora, l'articolazione duale del piano in strutturale e operativo. Un piano strutturale attento alle relazioni infrastrutturali e logistiche, agli scenari del trasporto merci e passeggeri, al territorio e all'ambiente, meno prescrittivo, ma definito nelle scelte dimensionali e morfologiche delle opere marittime e funzionali. Il sistema avrebbe dovuto consentire un dialogo maggiore tra Comune e Autorità portuale, tra il piano per la città e quello per il porto. Anche il sistema di valutazione ambientale sarebbe divenuto più agile e flessibile. Se non altro avremmo avuto una maggiore coerenza tra Vas e piano strutturale strategico.

La realtà è stata ben diversa. Il dialogo è divenuto conflittuale, i processi di pianificazione sono divenuti più farraginosi, più lunghi. Senza una visione d'insieme, un disegno politico di governo del territorio nazionale e locale, gli interventi sul porto e la città hanno assunto la forma di programmi parziali, di varianti, di adeguamenti degli strumenti vigenti (nei porti hanno avuto un forte impulso gli adeguamenti tecnico funzionali). L'introduzione prima della Via (1986) e successivamente della Vas (2006) hanno reso gli iter di approvazione dei piani più complessi, con sovrapposizioni di competenze (la Via è di competenza del Ministero dell'Ambiente, la Vas della Regione). Per l'approvazione dei piani portuali occorrono anni, e gli ostacoli maggiori si incontrano nell'ambito dei pareri sulle valutazioni ambientali, che restano un

passaggio incerto e confuso.

La valutazione ambientale strategica applicata a un piano regolatore portuale di grande estensione, dove troviamo imponenti infrastrutture a mare, banchine petroli, aree industriali insieme ad aree di sovrapposizione porto/città, in assenza di una dimensione strategica del piano, è divenuta una procedura dissennata che è costretta a mettere tutto sullo stesso piano, per cui la forte criticità ambientale di un settore del porto può bloccare l'avvio di programmi di riqualificazione urbana in aree portuali contigue alla città (è il caso del *waterfront* di Napoli a ridosso del centro storico).

Il Consiglio superiore dei LLPP, che sta aggiornando le Linee guida, non sembra aver compreso fino in fondo l'*impasse* in cui si dibattono i piani portuali. Si rinuncia definitivamente ad articolare il piano in strutturale e operativo (nella legge 84/94 si parla di "piano regolatore" portuale *tout court*, per cui è questo che deve essere adottato e approvato) ma si continua ad usare una terminologia ambigua per cui il piano portuale deve essere di tipo strutturale. Si dà inoltre rilievo alla procedura integrata Vas più Via (Dlgs 152/2006, art. 29 quater) di competenza dell'Amministrazione centrale (MiBact) come soluzione più speditiva. In realtà la procedura integrata, se ha il vantaggio di avere un unico interlocutore, continua a scontrarsi con la complessità e l'estensione dei piani portuali. Forse andrebbe detto che la procedura integrata si presta più propriamente a varianti parziali, a porzioni limitate dell'ambito portuale.

L'integrazione tra piani urbanistici e piani portuali appare sempre più difficile. Manca a livello nazionale una seria consapevolezza del problema: nel Ddl (Lupi) di riforma urbanistica, al di là di un generico principio di programmazione coordinata e di copianificazione, non troviamo nulla che possa promuovere una svolta innovativa nei piani delle città portuali. Le Regioni, a loro volta, cui compete l'approvazione dei piani portuali, non hanno colto l'occasione, attraverso le loro leggi urbanistiche, di normare la materia. La Toscana, che più di altre Regioni si è spinta in questa direzione (Lr 65/2014 Norme per il governo del territorio), non interviene sui porti di rilevanza nazionale e internazionale, ma solo su quelli regionali.

I piani della città si contrappongono a quelli portuali e viceversa.

L'Autorità portuale di Livorno ha adottato in tempi ragionevoli il piano portuale con tutti i pareri positivi delle Amministrazioni centrali. Il piano, tuttavia, non può essere approvato dalla Regione, in quanto il Comune non predispone ancora la variante al suo piano strutturale in modo da renderlo coerente con quello portuale. L'Autorità portuale di Taranto, che ha adottato il suo piano nel 2007, non riesce a farlo approvare dalla Regione, per l'opposizione del Comune a redigere una variante urbanistica che comprenda i pontili necessari per l'attracco delle navi petroliere. La situazione di stallo è generalizzata.

Dopo venti anni assistiamo a un'ulteriore settorializzazione e parcellizzazione dei momenti decisionali, sono aumentati i passaggi burocratici, i tempi di approvazione di un piano e di un programma si sono dilatati, si è perso il rapporto con il territorio reale.

Sfugge la dinamica dei processi di riorganizzazione in atto in Europa e nel mondo, sul piano economico, infrastrutturale, di *governance*.

Nel Nord Europa i porti hanno aumentato i loro traffici: un porto come quello di Rotterdam movimentata una quantità di contenitori pari a quella di tutti i porti italiani.

Nelle aree portuali dismesse si intensificano i programmi di riqualificazione urbana. Il nodo intermodale di Duisburg è divenuta la piattaforma logistica di Europa, in grado di relazionarsi con la Russia e con la Cina con cui condivide un rivoluzionario progetto di connessione ferroviaria. In Italia siamo incredibilmente fermi. Il sistema di pianificazione sembra essersi incagliato, bloccato da veti, particolarismi, contrasti politici. Occorre una visione nazionale d'insieme, un progetto politico di governo del territorio, che superi la settorializzazione, la separazione tra interventi infrastrutturali e urbanistici, tra ambiente e territorio, che vada oltre la frammentazione delle autonomie locali e proceda con piani coerenti e integrati alle varie scale.

Stiamo andando in questa direzione? I segnali ci sono, ma sono deboli e confusi. Rimanendo nell'ambito delle relazioni città/porto, il "piano strategico della portualità e della logistica", recentemente predisposto in seguito al Decreto legislativo 133/2014 (Sblocca Italia), prende atto del ritardo del sistema portuale nazionale, propone una drastica riduzione delle Autorità portuali, un accorpamento dei porti, la promozione di distretti portuali logistici. Siamo all'inizio, ci vorrà del tempo, ma finalmente

sembra si sia colto che la pianificazione di un porto investe un territorio ampio, una pluralità di reti e di nodi infrastrutturali, uno spazio complesso in cui il sistema infrastrutturale logistico deve convivere con il sistema urbano e ambientale.

Questa problematica è del tutto trascurata, ma una riflessione di merito appare urgente. La razionalizzazione del sistema portuale nazionale porterà una ridefinizione degli ambiti funzionali dei porti, molte aree potranno essere più agevolmente destinate a interventi di recupero dei *waterfront*. In questa prospettiva andrebbe valutata l'ipotesi di un programma di riqualificazione urbana di aree portuali da sostenere con i fondi strutturali 2014-2020 (esiste ancora un'Agenda urbana?)

Siamo in una fase di ripensamento complessivo delle politiche di pianificazione e di governo del territorio. Il nodo piano portuale e piano urbanistico dovrà essere affrontato da una revisione profonda della legge 84/94 e dall'attesa riforma urbanistica. Sarà possibile lavorare fin da ora per un piano che investa il porto e la città e il distretto logistico in modo coordinato e unitario.

Un piano unico, strutturale e strategico, da attuare con piani e programmi operativi?

DIPARTIMENTO DI PIANIFICAZIONE DESIGN
TECNOLOGIA DELL'ARCHITETTURA

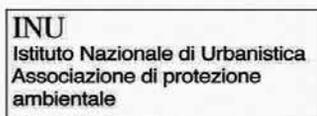


SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA



ACCADEMIA
URBANA

ASSOCIAZIONE
DI CULTURA E
OPINIONE SUL
FUTURO URBANO



INU
Istituto Nazionale di Urbanistica
Associazione di protezione
ambientale



ORDINE DEGLI
ARCHITETTI
PIANIFICATORI
PAESAGGISTI E CONSERVATORI
DI ROMA E PROVINCIA

GOVERNO DEL TERRITORIO LE RIFORME NECESSARIE. COSA CAMBIA?

AULA PICCINATO

DIPARTIMENTO DI PIANIFICAZIONE DESIGN TECNOLOGIA DELL'ARCHITETTURA

26 MAGGIO ORE 14.30

Mosè Ricci

Verso un Manifesto per il riciclo delle città

1. Contesto

Le nostre città non dovrebbero più crescere. In Italia il boom edilizio degli ultimi venti anni ha lasciato sul territorio parecchi cadaveri. Tra il 1999 e il 2012 (dati CRE-SME 2012) sono stati realizzati circa 300 milioni di mc/anno di nuove costruzioni. Su questi, la percentuale di abusivismo è irrilevante, meno del 5%.

Dal crollo del mercato immobiliare del 2007 i territori investiti dalla crisi economica e ambientale soffrono i disastri dell'abbandono e della dismissione, spesso anche per le opere più recenti.

In Italia ci sono almeno 6 milioni di case vuote su più di 10 milioni di immobili sfitti. 20 milioni di mq di aree ferroviarie dismesse o in dismissione. Almeno 5.000 km di linee ferroviarie non in uso. 20.000 km di strade in abbandono di cui 2.600 inutilizzati. Non si conta il numero degli esercizi commerciali e dei capannoni industriali abbandonati.

Le nuove infrastrutture, cardine dello sviluppo secondo il governo, spesso restano inutilizzate a gravare sulla crescita. I costi della loro insensatezza sono pagati da tutti. Gioia Tauro, Stazione Tiburtina, Bre-Be-Mi (e tra poco – potremmo scommettere – l'Expò) sono solo gli esempi più evidenti di una politica che spreca sempre due volte intestardendosi sulla costruzione di nuovi feticci di una modernità passata e lasciando deperire il più grande patrimonio storico-paesaggistico, culturale e turistico del mondo. Per il quale non sono previsti né dispositivi di valorizzazione, né investimenti strategici.

2. Scenario

La crisi non è altro che il detonatore di un cambiamento più profondo che sta modificando la geografia dei nostri desideri, i nostri

stili di vita, le nostre attese di futuro.

Nelle contingenze economiche e ambientali che tutti conosciamo stiamo sperimentando la rivoluzione delle tecnologie per l'informazione condivisa. È una rivoluzione sottile della quale quasi nemmeno ci accorgiamo. Il cambiamento avviene nelle nostre vite e nei nostri comportamenti in forma sussidiaria e molecolare. Giorno per giorno guardiamo il mondo da nuovi punti di vista e facciamo le stesse cose che facevamo prima in modo diverso. Impariamo a utilizzare strumenti informativi sempre più potenti. Occupiamo spazi virtuali sempre più capienti. Abbiamo sempre meno bisogno di luoghi fisici dedicati per vivere le nostre vite. Forse la vera causa dell'abbandono degli spazi abitativi, che coinvolge in maniera così sensibile le città dell'Occidente del mondo, sono i *computer*, gli *smart phone*, i *tablet*, le nuove *app* ... tutti i sofisticati dispositivi e le tecnologie per l'annullamento delle distanze e dei tempi, per la condivisione delle informazioni, delle decisioni e delle azioni.

L'azione contemporanea di tre fattori decisivi: la crisi economica, quella ambientale e la rivoluzione delle tecnologie digitali sta così profondamente cambiando i nostri stili di vita e il modo in cui noi immaginiamo e desideriamo il futuro che tutto il nostro sapere progettuale ci sembra improvvisamente inadeguato, sia come strumento interpretativo della condizione attuale, sia come dispositivo in grado di generare nuove prestazioni ambientali, sociali, economiche e nuova bellezza nelle città.

In questo quadro, il riciclo diventa il principale spazio fisico e concettuale dell'azione dell'urbanista. La pratica progettuale del riciclo è necessariamente contestuale e adattiva. Non si può attuare con tecniche stereotipate o con strumenti tradizionali. Ogni materiale architettonico, urbano o paesaggistico è

diverso da un altro. Ogni luogo e ogni caso possono prevedere progetti differenti. Non ha senso parlare di progetti guida o di buone pratiche. Ci si potrebbe piuttosto riferire a diverse tattiche adattive e locali che rispondono sempre a strategie di intervento orientate alla costruzione di nuovo senso e di nuove ecologie.

3. Manifesto¹

Il riciclo è una sfida continua per l'innovazione.

Il riciclo non si limita al riutilizzo dei materiali, degli spazi, degli edifici o dei rottami urbani, ma accetta la sfida permanente del rinnovo dei cicli vitali dei complessi urbani, dei tessuti insediativi, delle reti infrastrutturali e dei paesaggi.

Il riciclo genera nuova bellezza e nuovo valore.

Alla città della rendita occorre sostituire la città della redditività sociale e creativa, in grado di agire con maggiore efficacia sul palinsesto delle risorse e sulla ciclicità delle energie, sulla qualità e la bellezza come valori. Guidati da una visione lungimirante, ma capace di recuperare sapienze e pratiche.

Il riciclo è un processo creativo e reversibile.

Il riciclo richiede un programma di azioni ritmate nel tempo, che sappia produrre soluzioni immediate per il riuso degli spazi in abbandono e, contemporaneamente, attivare le condizioni per ridurre la produzione di nuovi residui o per evitare l'interruzione dei cicli, programmando e progettando la reversibilità degli usi.

Il riciclo è un progetto condiviso contro la crisi.

Nella economia circolare e condivisa le risorse dello scarto, del residuo e del dismesso concorrono in maniera più creativa e meno erosiva a ridefinire il modo con cui ci muoviamo, a chiudere i cicli energetici, ad alimentare la creatività, a produrre nuove ecologie e ad alimentare l'intelligenza urbana.

Il riciclo è un'azione politica che anticipa il futuro.

Il riciclo è militante, non si limita a essere un approccio culturale, una sensibilità ecologica, un'azione sociale, ma richiede una forte etica della responsabilità orientata al mutamento e presuppone azioni concrete.

Una città che ricicla è una città intelligente. È una Smart City.

Pertanto per riciclare occorre:

- innovare il regime proprietario e delle competenze verso una dimensione collaborativa;
- snellire le procedure autorizzative e di

- controllo delle trasformazioni;
- poter cambiare la destinazione d'uso, fatti salvi i vincoli monumentali e statico-strutturali;
- poter mutare le configurazioni interne e frazionare gli edifici per rispondere alle esigenze insediative in continuo mutamento;
- poter integrare le nuove esigenze abitative e produttive con le nuove opportunità energetiche.

Il riciclo è un'azione progettuale e normativa che richiede un impegno condiviso.

Il riciclo non deve rimanere nell'ambito delle decisioni individuali o delle volontà istituzionali, ma deve avere la forza di un nuovo apparato regolamentare che indirizzi l'azione pubblica, che agevoli i comportamenti privati, che consolidi le pratiche informali e che caratterizzi le nuove strumentazioni operative.

Paolo Urbani

L'urbanistica per accordi nella nuova prospettiva della pianificazione

1. La rivoluzione "silenziosa" nella pianificazione urbanistica

Mai come in questo momento storico stiamo assistendo a un rovesciamento dei modi di formazione delle scelte urbanistiche che per anni hanno avuto al centro la tutela della proprietà, subordinando molto spesso gli interessi pubblici della collettività all'interesse proprietario.

Quando mai in anni passati abbiamo sentito parlare nel dibattito tra giuristi e anche urbanisti di città pubblica? Oggi nei processi di conformazione dei suoli le amministrazioni locali tendono a mettere al primo posto il modello di sviluppo della collettività rappresentata e solo dopo si pone il problema del riconoscimento delle esigenze di trasformazione della proprietà privata.

Questo rivolgimento silenzioso è dovuto a diversi fattori:

- a. all'opera degli urbanisti, che si sono liberati delle "pastoie" della zonizzazione;
 - b. all'azione delle Regioni, che hanno introdotto modalità di pianificazione innovativa (perequazione, compensazione concorrenza);
 - c. alla giurisprudenza amministrativa, che ha finalmente interpretato quella funzione sociale della proprietà dell'art. 42 della Costituzione che, dalla Sentenza 55/68 della Corte costituzionale sui vincoli urbanistici, era stata relegata ai margini delle finalità della pianificazione e che, con numerose sentenze, ha avallato i nuovi contenuti delle scelte pubblicistiche di piano;
 - d. all'elezione diretta dei sindaci, che hanno posto al centro della loro azione le politiche urbanistiche della città;
 - e. alla crisi dell'edilizia che, tuttavia, ancora oggi consuma 130 ettari al giorno del territorio italiano;
 - f. all'emergere di una tendenza sempre più
- i. I principi del Manifesto sono stati concepiti in *open source* nel corso del *workshop Superelevata* organizzato a Genova nell'ambito del progetto di Ricerca di Interesse Nazionale *Recycle Italy*, con Maurizio Carta, Enzo Gioffrè, Raffaella Fagnoni, Manuel Gausa, Lina Malfonta, Chiara Rizzi e altri partecipanti all'evento.

forte verso la sostenibilità ambientale e la riduzione del consumo di suolo a favore della rigenerazione urbana.

Fino alla fine del secolo scorso questa torsione della disciplina era assolutamente impensabile, mentre oggi si aprono scenari nuovi che, soprattutto nelle aree urbane, dovrebbero portare a una riconsiderazione della qualità dei luoghi di vita e di lavoro, di modernizzazione, di riqualificazione e miglioramento degli spazi pubblici, della mobilità, dell'accessibilità.

Il piano regolatore è diventato il luogo della sperimentazione di nuove modalità di formazione delle scelte pubbliche, un contenitore nel quale adattare un ampio menù di strumenti conformativi, diretti soprattutto all'attuazione e alla gestione del territorio comunale.

Il superamento della zonizzazione in funzione di una lettura del territorio (tra le tante CdS IV n. 2710/2010) che parta in primo luogo dalla città pubblica, specialmente dalla carenza di servizi e spazi pubblici, permette di non ragionare più in funzione dell'edificabilità dei suoli, della loro vocazione edificatoria, della rendita edilizia o fondiaria, ma di favorire da un lato una "ricostruzione del costruito" degradato o obsoleto, e dall'altro di rendere compartecipi di tale scelte gli interessi privati destinatari delle prescrizioni urbanistiche.

2. La disciplina degli accordi urbanistici nei rapporti pubblico/privato

E qui si innesta uno dei temi più attuali, quello cioè del rapporto pubblico/privato nel farsi delle scelte di pianificazione dell'uso dei suoli.

Io credo che quella di oggi sia l'occasione per fare il punto sul perché, dopo anni d'incertezze dottrinali e anche giurisprudenziali, l'urbanistica per accordi si stia affermando

in modo così dirompente non solo nel panorama delle esperienze di moltissimi Piani regolatori, ma anche nelle recenti disposizioni della legge 164/2014 detto “Sblocca cantieri”, che ha modificato, a mio avviso in modo appunto dirompente, non tanto la disciplina dei titoli abilitativi edilizi, quanto la disciplina urbanistica.

Badate, non per esaminare se sia legittimo il ricorso agli accordi di cui all’art. 11 della legge 241/90 di cui oggi sia la Cassazione, sia il Consiglio di Stato (qui penso alle sentenze sul Prg di Roma) hanno affermato la piena legittimazione e l’equiparazione (almeno per gli accordi sostitutivi) con le tradizionali convenzioni urbanistiche dell’art. 28 della Lu riconoscendo “la possibilità di ricorrere a moduli privatistici per il perseguimento del pubblico interesse”, ma per riflettere sulle ragioni più profonde che riguardano più da vicino la crisi della pianificazione urbanistica in Italia. In particolare, sulla crisi dell’urbanistica autoritativa verso un’urbanistica consensuale ed in molti casi solidale¹.

Le ragioni, come è noto, risiedono nelle esigenze di riconvertire, riqualificare, rinnovare intere parti di città, più che ragionare ancora in termini di espansione di nuove, mere, urbanizzazioni.

In questi casi, le attività di pianificazione, ovvero le scelte di conformazione dei suoli da ripensare, non possono prescindere dall’apporto del privato, non solo per concordare il *mix* delle volumetrie ammesse, ma anche e, soprattutto, per migliorare i luoghi di vita e di lavoro: in altre parole, migliorare o addirittura creare *ex novo* le dotazioni territoriali nelle aree interessate.

Si tratta di quelle parti del territorio di cui l’amministrazione intuisce la possibile trasformazione, ma per le quali non dispone di elementi certi circa l’investimento dei privati, ovvero della domanda – e quindi appone prescrizioni conformative del territorio – poiché l’offerta urbanistica può non rispondere agli interessi della società e del mercato.

E queste aree riguardano oggi sia quelle dismesse – i vuoti urbani – sia le aree urbane degradate da riconvertire e riqualificare.

Non è un caso che fin dal 1994 è stato introdotto nell’ordinamento urbanistico il programma integrato d’intervento di iniziativa privata, il cui contenuto è il frutto dell’accordo con gli interessi privati al fine della migliore utilizzazione edificatoria in termini di

funzioni e di servizi.

E in questa ottica va inquadrato, in molte Regioni, lo sdoppiamento del piano regolatore attraverso l’introduzione del piano strutturale, che seleziona gli ambiti di trasformazione o di riqualificazione, per i quali detta prescrizioni conformative del territorio – che non sono altro che l’indicazione delle condizioni di trasformabilità – ammettendo una *mixité* delle funzioni che meglio possono rispondere agli interessi privati, ma anche all’intera collettività rappresentata, e il successivo piano operativo, che attraverso i piani negoziati – e solo nel momento in cui si manifestano gli interessi – determina il contenuto di questi in stretta sintonia con gli interessi imprenditoriali e sociali, scambiando questa disponibilità all’accordo pubblico/privato con l’impegno dei privati a garantire opere di pubblica utilità *extra* oneri.

E questo scambio non può che essere oggetto di un accordo amministrativo, meglio di un accordo sostitutivo di provvedimento, nel quale le parti concordano le prescrizioni conformative della proprietà.

Dopo anni di interpretazioni formalistiche, che hanno frenato l’uso di questi strumenti, circa l’inapplicabilità dell’art. 11 della legge 241/90 per i limiti di cui all’art.13², sembra invece che l’accordo procedimentale e l’accordo sostitutivo di provvedimento siano stati pensati soprattutto per l’urbanistica!

Si è detto comunque che l’accordo non può determinare nulla di diverso dal contenuto del provvedimento. Ma anche su questo occorre fare chiarezza e riferirsi al concetto di prescrizione urbanistica e collocarla nell’ambito dei nuovi processi di formazione delle scelte urbanistiche di piano. La tesi, assolutamente condivisibile, che con l’accordo non sia possibile ottenere nulla di diverso dal provvedimento (Travi), pecca però di formalismo, poiché in molti casi la prescrizione conformativa del territorio relativa alle aree di trasformazione non assume quei caratteri di rigidità che riducono l’accordo a una mera attuazione delle prescrizioni urbanistiche, ma comporta più alternative, maggiore flessibilità, quindi, rispetto alle diverse opzioni che sono previste dal piano urbanistico, cui possono ricorrere i privati nel determinare definitivamente l’assetto ordinato di quel territorio.

L’amministrazione cioè, a fini dell’economia di risultato, si autovincola, riducendo al mi-

nimo le cosiddette invarianti della trasformazione, rendendosi invece disponibile a contrattare il *mix* delle funzioni insediative previste in rapporto alla dotazione delle infrastrutture urbane. Cosicché è ben vero che con l’accordo non posso prevedere nulla di diverso di quello che possa ottenere col provvedimento, ma in questo modo il contenuto dell’accordo è perfettamente conforme al provvedimento. In altre parole, il contenuto del provvedimento è *multipurpose*. Ed è per questo che ricorro all’accordo, perché in luogo di un provvedimento unilaterale l’amministrazione ricorre all’intesa tra le parti.

Oggi, a guardar bene, la pianificazione attuativa è tutta negoziata sia che si tratti dell’attuazione di un comparto, sia che si tratti della compensazione edilizia in caso di cessione volontaria di aree per la collettività, sia che si contratti con il privato, in un’ottica solidale o mutualistica, la realizzazione di opere di mecenatismo o di *extra*oneri per la città pubblica, sia che si prevedano nel piano forme di premialità da assegnare secondo il principio di concorrenza.

Come ripeto continuamente ai miei studenti meno piano e più contratto, dal piano al contratto senza che questo debba evocare scenari collusivi o concessivi, poiché basta che l’amministrazione agisca con trasparenza e favorisca la partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche, anche attraverso l’uso del principio di concorrenza. Certo, sarebbe utile una disciplina specifica degli accordi urbanistici, come accade in Germania, che legittimi, al di là di quanto previsto dall’art. 11 della legge 241/90, l’uso del contratto nell’attuazione delle scelte urbanistiche. Come affermava un grande giurista, Mario Nigro: “il potere è sempre negoziabile, e non c’è potere più negoziabile di quello della pianificazione del territorio”. D’altronde, superata la visione ristretta, e sconfessata dal Consiglio di Stato, che l’urbanistica si debba ridurre all’ordinato assetto del territorio in senso edificatorio, poiché questa deve in primo luogo soddisfare gli interessi della collettività, il passaggio ulteriore che sta avvenendo in molti Piani regolatori in Italia è quello della distinzione tra piano statico e piano dinamico (ne è prova il caso del Prg di Roma nei Print) ove in luogo della prescrizione autoritativa questa si presta ad arricchirsi di diversi contenuti, in rapporto all’iniziativa dei privati che solidariamente vogliono fare gli interessi della città.

Torna la “cultura del dono” che ha permesso alle nostre città medievali di arricchirsi di palazzi splendidi, di grandi piazze, di edifici pubblici, una volta donati dal mecenate, dal Signore, oggi prospettati dal ruolo delle amministrazioni locali che chiamano gli interessi privati a rendersi compartecipi della città pubblica e svolgono la funzione di garanti delle opere di mecenatismo. E qui permettetemi di richiamare le intuizioni di E. Salzano che vent’anni fa scrisse, *Urbanistica e società opulenta*.

E poiché il consenso è legittimazione del potere, il raggiungimento dell’accordo costituisce un successo per la PA, poiché molto spesso, nella fissazione delle prescrizioni definitive, il privato si impegna a realizzare opere di urbanizzazione secondaria che l’amministrazione non avrebbe potuto garantire. Si tratta, per concludere, di una nuova prospettiva culturale che coinvolge sia il potere pubblico, garante dell’interesse pubblico, sia gli urbanisti e i giuristi che, superate le angustie della vecchia pianificazione, si misurano con le nuove tecniche di pianificazione più inclini a soddisfare gli interessi della collettività insediata che le richieste della proprietà privata.

La strada è indicata, si tratta ora di percorrerla speditamente e adeguare, specie le grandi città, alla modernizzazione delle città europee.

1. Cfr. P. Urbani, “Dell’urbanistica consensuale”, in *RGU* 2005, p.223, “Pianificare per accordi”, in *RGE* 6/2005, *Urbanistica solidale*, Bollati Boringhieri 2011.
2. Che prevede che le disposizioni contenute nel capo III non si applicano agli atti di pianificazione per le quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione. In realtà, quella norma non istituisce alcun divieto, ma si limita a escludere che l’amministrazione sia tenuta a garantire la partecipazione del capo III. Tuttavia nulla vieta che questa possa procedere a garantirla e, se del caso, anche attraverso accordi urbanistici.

Corrado Zoppi

Una nuova legge urbanistica per la Regione Sardegna

Questo contributo propone una discussione sul nuovo rapporto tra pianificazione strategica e governo del territorio nell’ambito del dibattito sull’istituzione della Città metropolitana di Cagliari. La nuova legge sul governo del territorio della Sardegna, allo studio della Giunta regionale, potrebbe rappresentare un contesto giuridico e tecnico efficace per integrare la pianificazione e la valutazione strategica con la pianificazione urbanistica.

In questo quadro concettuale, sono individuati tre *focus*: alcuni riferimenti alla stagione dei piani strategici del primo decennio del ventunesimo secolo e dei suoi esiti; il rapporto tra piano strategico e piano urbanistico delineato nel disegno di legge attualmente in discussione in seno al Consiglio regionale della Sardegna, sul riordino delle autonomie locali (Disegno di legge n. 176 del 15 gennaio 2015, da qui in poi indicato come “Ddl”), con riferimento al piano urbanistico della Città metropolitana di Cagliari; la Valutazione ambientale strategica (Vas) come possibile orizzonte concettuale per l’integrazione della pianificazione strategica nel governo del territorio.

1. La stagione dei piani strategici

La profonda cesura tra fase programmatica e fase attuativa costituisce la carenza fondamentale del quadro pianificatorio alla base dei piani strategici (Ps) definiti in Sardegna nella seconda metà del primo decennio degli anni Duemila, con i finanziamenti di cui alla Delibera CIPE n. 20/2004 e all’Asse V (Città) del Programma operativo regionale (Por) della Sardegna (Fondi strutturali dell’Unione Europea 2000-2006).

I Ps sono stati redatti in seguito all’erogazione di finanziamenti pubblici, cui i Comuni hanno attinto, senza una particolare attenzione all’attuazione delle azioni di

piano che indirizzano gli obiettivi dei quadri logici. Il rischio, sempre più concreto, dopo diversi anni dalla stesura dei Ps, è che il patrimonio di analisi economiche, sociali e territoriali, e gli atti programmatici che ne sono seguiti, vadano perduti, in quanto non si sono rese disponibili risorse finanziarie adeguate.

Il dibattito in corso in Sardegna circa l’istituzione della Città metropolitana di Cagliari, nel quadro del Ddl, e le sue ricadute sul rapporto tra pianificazione strategica e urbanistica, offrono l’occasione per reindirizzare, nei prossimi mesi, la questione del recupero del quadro analitico e programmatico dei piani strategici.

2. Pianificazione strategica e pianificazione urbanistica

Con riferimento alle competenze del nuovo Ente locale “Città metropolitana di Cagliari” in materia di pianificazione del territorio, nonostante uno statuto sia abbastanza di là da venire – dal momento che la normativa regionale è, per ora, al livello di disegno di legge – dall’articolato proposto si evince con chiarezza che la volontà politica della Giunta regionale è che la Città metropolitana abbia le stesse funzioni, in materia di pianificazione, delle Città metropolitane istituite ai sensi della legge 56/2014.

In particolare, secondo il Ddl, la Città metropolitana di Cagliari dovrà redigere un piano strategico, un piano urbanistico generale coerente con il piano strategico, mettere in atto un’azione sistemica regolativa e pianificatoria riguardante l’organizzazione dei servizi e delle infrastrutture pubbliche, delle reti di comunicazione, della mobilità e della viabilità, in coerenza con la pianificazione urbanistica, e definire un programma dello sviluppo economi-

co e sociale in coerenza con il piano strategico (art. 34 del Ddl, coerente con il comma 44 dell'articolo unico della legge 56/2014). Vi è, tuttavia, un aspetto non secondario che differenzia il Ddl dalla legge 56/2014, con riferimento alla necessità della coerenza tra i vari strumenti di pianificazione ai diversi livelli, "secondo le disposizioni della legge di governo del territorio" (art. 34, comma 2, lettera b), del Ddl).

La necessità della doppia coerenza verticale – i cui riferimenti saranno stabiliti dal dispositivo dalla (futura) legge di governo del territorio – tra piano strategico e strumento di pianificazione della Città metropolitana, e tra strumento di pianificazione della Città metropolitana e strumenti dei singoli Comuni, pone in evidenza come l'impianto concettuale del Ddl, per quanto riguarda il ruolo della Città metropolitana nella pianificazione, identifichi uno stretto legame tra pianificazione strategica e pianificazione generale, e, parimenti, una necessaria consequenzialità tra strumento di pianificazione della Città metropolitana e strumenti di pianificazione dei Comuni. Il riferimento alla legge di governo del territorio, di cui la Regione Sardegna, già dalla precedente consiliatura, ha individuato la necessità, vista la ormai riconosciuta obsolescenza della legge urbanistica regionale vigente (legge n. 45/89), indica, da parte della Giunta regionale che ha definito il Ddl, una peculiare visione della pianificazione strategica e territoriale della Città metropolitana e dei Comuni, che si identifica in un coordinamento completo della pianificazione strategica e territoriale dei due livelli, metropolitano e comunale, coordinamento che il legislatore nazionale non ha individuato, né tra pianificazione strategica e pianificazione territoriale, né tra pianificazione metropolitana e pianificazione comunale.

3. La Vas: un processo per migliorare l'efficacia della pianificazione

Alcune indicazioni sul contenuto della nuova legge di governo del territorio, alla luce della situazione di drammatica *impasse* in cui versa l'urbanistica regionale da ormai troppi anni, si possono trarre dall'esperienza, ormai consolidata, dei processi di Vas dei piani urbanistici comunali (Puc) dei Comuni della Sardegna in adeguamen-

to al piano paesaggistico regionale (Ppr). Non vi è dubbio che, per razionalizzare e rendere più spedito il processo di definizione, adozione e approvazione dei Puc in adeguamento al Ppr, e, quindi, del piano urbanistico della Città metropolitana di Cagliari, sia opportuno che il processo di Vas coincida con il processo di definizione, adozione e approvazione del Ps e dei piani urbanistici e che, quindi, la conclusione del processo di Vas, non solo implichi l'emissione del parere motivato dell'Autorità competente, ma, anche l'esito del controllo di coerenza del piano urbanistico rispetto al Ppr.

Questo controllo, per le ragioni sottolineate nel precedente paragrafo, dovrebbe essere esteso, nella medesima procedura, alla coerenza tra Ps e piano urbanistico della Città metropolitana di Cagliari.

In questo senso, sarebbe necessario che la nuova legge di governo del territorio regionale, definisse un accorpamento delle competenze relative a Vas e al controllo di coerenza del piano urbanistico della Città metropolitana di Cagliari e dei piani generali dei Comuni che ne faranno parte, magari formalizzando la dimensione strutturale del piano metropolitano e quella operativa dei piani comunali. La nuova disciplina del governo del territorio potreb-

be, efficacemente, da un lato, alleggerire i compiti dell'Assessorato regionale dell'urbanistica in materia di controllo di coerenza, e, dall'altro, aumentare le competenze degli uffici regionali e degli enti locali, con la formazione di strutture tecniche decentrate per svolgere queste funzioni, la cui mancanza comporta, nella situazione attuale, una condizione di grave inefficienza e lentezza nel processo di approvazione dei piani. Questo stesso processo di Vas, delineato dalla nuova legge di governo del territorio regionale, potrebbe essere esteso alla definizione dei Ps e dei piani urbanistici delle Unioni di comuni, le cui competenze vengono, anch'esse, delineate nel Ddl. Lo schema procedurale potrebbe efficacemente riprodurre quello del Ps e del piano urbanistico della Città metropolitana, che assumerebbero una competenza strutturale, e dei piani dei singoli Comuni, cui andrebbe attribuita una competenza operativa.



Elio Piroddi, Antonio Cappuccitti, Paolo Colarossi, Carlo Di Berardino, Fabiola Fratini, Claudia Mattogno, Francesco Rubeo

Cosa dovrebbe cambiare nella gestione del territorio

L'efficacia del piano è un libro a cura di Alessandro Tutino uscito nel 1986¹, nel quale autori vari sottoponevano a severe critiche il modo di fare i piani urbanistici del ventennio precedente, quello della razionalità onnicomprensiva per intenderci, che aveva il suo prototipo più prestigioso nel piano di Bergamo, “una città che rassomiglia a com'era, non certo a come l'ha disegnata Astengo”².

“Riflessioni sullo stato dell'arte” è il capitolo conclusivo del voluminoso studio sullo Stato dell'arte della pianificazione urbana in Italia³, curato da Elio Piroddi e Antonio Cappuccitti, uscito ventitré anni dopo, nel 2009; capitolo nel quale gli autori sottopongono a severe critiche il modo di fare i piani del ventennio precedente, scrivendo cose non molto diverse da quelle del libro curato da Tutino. Tra i due lavori, e anche dopo, un diluvio di saggi, articoli, convegni che sottopongono a severe critiche ecc, ecc, con le immancabili proposte di legge dell'Inu, di ministri vari e di esperti del ramo. Mentre le Regioni attivavano il cosiddetto “federalismo asimmetrico”: la legge disuguale per tutti.

Dunque non è da oggi che si constata che le città non rassomigliano ai rispettivi piani; dal tecnicamente impeccabile piano di Bergamo, alla sequenza di piani per Milano abortiti sul nascere, al clamoroso buco dello Sdo del piano di Roma '62, all'attuale generazione di piani sdoppiati.

Si aggiunga che, nell'attuale fase storica, gran parte dell'apparato di pianificazione non riesce a fronteggiare in tempo reale il veloce evolversi del contesto socioeconomico (globalizzazione, capitali viaggianti, crisi del *welfare*) e si riduce spesso alla ratifica di cose già decise o all'adozione di riti abbreviati, privi di reali controlli per sottrarre alcuni eventi alle procedure regolamentari.

Dunque: o gli urbanisti non sanno fare i piani, o l'urbanistica va eliminata e assorbita

nell'antropologia (come sembra sostenere La Cecla⁴) o a qualcuno fa comodo che l'urbanistica non funzioni.

Noi crediamo che possa e debba funzionare. A tal fine, mutuando il titolo del convegno di Accademia Urbana, Governo del territorio: le riforme necessarie. Cosa cambia?, avanziamo alcune proposte su quelle che ci sembrano le questioni più critiche (peraltro non nuove) che pensiamo potrebbero essere risolte senza pretendere di cambiare tutto con l'ennesima legge *omnibus*, che, come dimostra l'esperienza, non ha mai funzionato.

1. Ingorgo in area vasta

Tra piani paesistici, piani territoriali provinciali, quadri di riferimento e piani regionali, piani di bacino e piani di settore variamente denominati (trasporti, porti, grande distribuzione, cave e miniere ecc.) il “pianificio” continua ad essere assai fertile e mai cosa è stata più disattesa di quel coordinamento con cui la legge 1150/42 aveva ritenuto di denominare gli omonimi piani.

A questo punto sarebbe opportuno che siano le Regioni a farsi carico della composizione di un quadro così complicato attraverso una carta unica delle tutele, che renda noti ed espliciti a tutti gli enti locali gli atti e i vincoli derivanti da piani e provvedimenti sovraordinati, ivi compresi i Ptp, ancorché solo adottati.

A tal proposito si prenda atto che una autentica innovazione sarà introdotta dalla mutazione in senso progettuale dei tradizionali Piani paesaggistici nei Piani del paesaggio di matrice europea, che dovranno dare criteri e regole a tutto campo, non solo sui paesaggi da proteggere o da conservare, ma anche, e non secondariamente, sulla evoluzione/trasformazione dei paesaggi urbani o urbanizzabili (città compatta, città diffusa). Qui spetta non solo alle Regioni, ma anche allo Stato,

cogliere l'innovazione possibile attraverso un ragionevole riparto di competenze, che non generi, per esempio, un nuovo “Super piano regolatore” come è accaduto talvolta con il piano territoriale provinciale.

2. Consumo di suolo

Non basta classificare tutti i suoli inedificati esterni alla città compatta come suoli agricoli, sia perché molti di essi agricoli non sono, sia perché, nel paese degli abusi, i divieti non risolvono il problema.

C'è un modo, a nostro parere, di risolverlo in radice: non concedere diritti edificatori preventivi su suoli inedificati. Il che eviterebbe definitivamente la formazione di diritti pregressi. Quale che sia la forma del piano generale (strutturale, operativo, regolamento urbanistico) il monte diritti prestabilito resterebbe nella disponibilità del Comune (o altro ente procedente: Unione di comuni, Città metropolitana, ecc.) che potrà concederli solo in fase operativa a progetti urbanistici (di iniziativa pubblica o di concerto con privati promotori di Programmi complessi) fattibili e sostenibili da esaminare caso per caso, in base a regole preventive di accettabilità, quando e laddove giungano a maturazione.

La proposta sembrerebbe anche particolarmente adeguata all'attuale momento economico, nel quale l'edificabilità preventiva è sempre meno richiesta, comportando l'oneroso pagamento della tassa sugli immobili. Segnaliamo, di passaggio, che questi principi stanno per essere applicati, d'accordo con l'Amministrazione, in una importante esperienza urbanistica comunale.

3. Semplificazione

La pianificazione, con annessi piani sdoppiati, “Statuti del territorio”, “Valutazioni strategiche”, “Conferenze di copianificazione”, “Conferenze di servizi” e un numero imprevedibile di passaggi, opportunamente diversificati da una Regione all'altra, è diventata un formidabile campo di esercitazione per esperti e burocrati variamente titolati. Se questa è la situazione appaiono urgenti alcune misure.

La prima riguarda la facoltà di fare osservazioni ai piani generali.

La legge 1150/42 la riservava agli enti pubblici; la prassi ha finito col concederla a tutti. La conseguenza è stata che su qualsiasi piano di qualunque dimensione si abbattano centinaia

e migliaia di osservazioni al cui esame e relative controdeduzioni si dedica più tempo di quello occorso per adottare il piano. Sarebbe quindi il caso di riportare quella facoltà alla ragione pubblica.

La seconda è quella di unificare procedimenti e livelli degli strumenti di pianificazione. Primo, perché la sequenza strutturale-operativo-attuativi, non regge alla prova dei tempi. Secondo, perché, anche laddove qualche Regione l'ha unificata, la sola formazione del Documento preliminare, data la sua natura formalizzata, occupa un tempo lunghissimo. Terzo, perché la copianificazione, ottimo principio, si scontra con la affettiva possibilità tecnica del personale delle Regioni e Province di svolgere centinaia di conferenze con i singoli Comuni in tempi ragionevoli. Infine, perché la procedura Vas esternalizzata non ha senso, ma ne ha ancora meno se, pur essendo strategica, si pretende di applicarla a tutti i Comuni, quale che ne sia la dimensione, e a tutte le varianti, quale che sia il rilievo effettivo dei problemi in gioco.

Ciò posto, non è superfluo aggiungere che anche, e soprattutto, i livelli di pianificazione andrebbero applicati in ragione della dimensione dei Comuni e dei rispettivi problemi.

Dunque alcune proposte:

- a. In area vasta il piano strutturale potrebbe coincidere con il piano del paesaggio di matrice europea; e contenere inoltre tutele, prevenzioni e vincoli di scala territoriale, infrastrutture principali e indirizzi agli enti locali.
- b. Le Città metropolitane, le Unioni di comuni, i grandi Comuni farebbero il piano strutturale e il regolamento urbanistico (alias piano di manutenzione urbana e territoriale, piano di gestione del territorio, piano delle regole); il primo, programmatico, contenente scenari e indirizzi programmatici, vincoli non negoziabili, monte superficie utile lorda disponibile, regole di accettabilità dei progetti urbani, linee guida morfologiche; il secondo, regolativo, riguardante i progetti urbani, la città esistente, la città diffusa, l'uso del suolo, immediatamente operativo, sia con interventi diretti che con piani attuativi.
- c. Tutti i Comuni sarebbero tenuti a fare il Regolamento urbanistico.
- d. In tutti i casi la Vas, se prescritta in quan-

to strategica, potrebbe essere incorporata nei piani e valutata contestualmente e, per i Comuni più piccoli, essere sostituita da un'adeguata relazione ambientale.

- e. Le Unioni di comuni dovrebbero essere incentivate con corsie preferenziali.

4. Partenariato

La necessità di ricorrere allo strumento del partenariato pubblico-privato (Ppp) per reperire risorse integrative a quelle pubbliche per la realizzazione e, ove necessaria, anche per la gestione, delle nuove attrezzature delle città, è un'istanza ormai essenziale nella pratica di una pianificazione che non voglia ridursi all'impotenza.

Nella fattispecie, senza riferirsi direttamente all'approccio giuridico che vede di prassi le due tipologie di Ppp, istituzionalizzato e contrattuale, ma riferendosi direttamente alle contropartite che pubblico e privato si possono "scambiare", i modelli sono tre:

- quello di scambio, tipico dei *Print*: diritti edificatori aggiuntivi in cambio di un contributo straordinario per la realizzazione di opere di urbanizzazione o di interesse generale;
- quello finanziario, tipico del *leasing in costruendo*: il soggetto pubblico paga un "canone" a fronte della messa disposizione di un'opera pubblica da parte del privato che l'ha costruita/acquisita;
- quello gestionale, tipico del *project financing*: il soggetto privato realizza un'opera pubblica ed ha, come controprestazione, la gestione dell'opera stessa.

Il primo modello è stato privilegiato dai Comuni, perché di facile applicazione ma, come conseguenza ha aumentato l'inflazione dei diritti edificatori. Tale meccanismo può essere reso molto più efficace se integrato con quello previsto al punto 2. Infatti, ove i diritti edificatori restassero nella disponibilità delle Amministrazioni, verrebbero acquisiti dai privati a prezzo pieno e non, come avviene nei *Print* per una frazione del loro valore (generalmente 50%-66%).

Inoltre, per i *Print* occorre trovare un approccio comune che regoli, anche in funzione del mercato, le modalità di definizione del valore del contributo straordinario, onde evitare di dover procedere, quando il piano non contempra espressamente il ricorso a tale strumento, a specifiche varianti che ne

allungano i tempi.

Per quanto riguarda i partenariati del secondo e terzo tipo, molto spesso i valori in entrata espressi dai progetti, come canoni o come ricavi da gestione, non sono sufficienti a ripagare il valore dell'opera. Occorrerebbe, allora, consentire alle Amministrazioni comunali di introdurre, nelle aree destinate alla realizzazione delle opere pubbliche, anche usi complementari con finalità private, ancorché minoritari rispetto alle dimensioni delle opere, che diventino una leva immobiliare capace di integrare il piano economico-finanziario dell'iniziativa senza dover ricorrere alla variante urbanistica.

Abstract conclusivo

Se cambiano gli scopi e i contenuti del governo del territorio – da crescita a manutenzione, da nuova costruzione a riutilizzazione/ristrutturazione, dall'automobile al trasporto collettivo, dal petrolio alle energie rinnovabili, dalla domotica all'urbanistica – deve cambiare il modo di fare il piano: da un piano ogni 40 anni, che arriva sempre in ritardo, a un piano *just in time*, fondato essenzialmente su una carta unica dell'uso dei suoli, sulle regole per la manutenzione della città esistente, sulla non concessione preventiva di trasformabilità nel territorio non edificato e poi, in fase operativa, sulla concessione solo a progetti fattibili e sostenibili, da esaminare caso per caso, quando e laddove giungano a maturazione.

In questa logica, un piano autenticamente strutturale, con una topologia indicativa e indirizzi programmatici, che non distribuisce diritti e impone solo i vincoli non negoziabili, potrebbe anche non necessitare di una formalizzazione come legge *erga omnes*, ma essere un atto unilaterale dell'Amministrazione, valutato unitamente all'ente sovraordinato.

1. Cfr. A. Tutino, a cura di, *L'efficacia del piano*, Edizioni lavoro, 1986.
2. Cfr. B. Gabrielli, *Ibidem*, pag. 119.
3. Cfr. E. Piroddi *Dir. scient. e curatore*, A. Cappuccitti curatore, *Il nuovo manuale di urbanistica. Lo stato della pianificazione urbana in Italia - 20 Città a confronto*, Gruppo Mancosu ed., 2009.
4. Cfr. F. La Cecla, *Contro l'urbanistica*, G. Einaudi ed., 2014.

a cura di Gilda Berruti, Mauro Sarti

Spazi pubblici come dispositivi di integrazione

Con il servizio, a valle di un laboratorio della biennale dello spazio pubblico sul medesimo tema, si intende approfondire come è affrontato oggi il tema della dimensione collettiva dello spazio nella costruzione di politiche e progetti di rigenerazione delle parti di città di prevalente edilizia residenziale pubblica, per coglierne potenzialità ed efficacia.

In particolare, si raccolgono casi di studio, esperienze, ricerche che testimoniano la capacità di tendere al superamento delle disuguaglianze sociali e spaziali e mirano a integrare i quartieri di edilizia residenziale pubblica realizzati nel corso del secolo scorso, la cosiddetta "città pubblica" (Di Biagi 2009), con il resto della città, abbattendo o sfumando i confini, materiali ed immateriali, tra zone percepite come diverse e diseguali. O casi che sperimentano originali modalità di utilizzo dello spazio pubblico, anche sostitutive dell'intervento delle istituzioni, capaci di garantire qualità e vivibilità nell'ambito urbano.

Nella città pubblica molto spesso gli spazi pubblici soffrono: gli standard urbanistici sono rispettati dal punto di vista quantitativo ma non si pone adeguata attenzione alla definizione qualitativa di quei pacchetti stabili di spazi-azioni. Si presentano a volte come spazi in abbandono, non vissuti, territorio di soggetti indesiderabili o ai margini della società, avvolti da etichette o stigmi, oggetto di conflitti tra usi consolidati e nuove domande di spazio, scena in cui sono rappresentate le disuguaglianze. Allo stesso tempo, in alcuni di questi spazi, si rileva la presenza di una molteplicità di soggetti che intraprendono percorsi innovativi di azione, lavorano quotidianamente puntando al risveglio dei quartieri e all'emersione del lato che, nella critica agli insediamenti modernisti, è rimasto in ombra. Questi soggetti con le loro azioni dilatano lo spazio pubblico reinterpretandolo e in alcuni casi agiscono materialmente per la sua riqualificazione, dando sostanza a quel "pubblico minore" (Bianchetti 2011) che caratterizza la città in cui viviamo.

L'integrazione – degli spazi, dei soggetti che li percorrono, delle pratiche messe in campo, degli strumenti o dei modelli di intervento adottati, delle narrazioni che orientano l'azione – sembra avere un ruolo centrale per ripensare gli insediamenti di edilizia residenziale pubblica e, all'interno di essi, gli spazi pubblici.

Le domande che si propone di approfondire sono: l'azione sugli spazi pubblici può risultare efficace per colmare la distanza tra gruppi diversi e favorire l'integrazione e l'incontro? L'integrazione, a diversi livelli, può orientare e sostenere azioni di rigenerazione a scala urbana?

In particolare, questo tema sembra urgente in vista di un rilancio da parte del governo del piano nazionale per la riqualificazione

sociale e culturale delle aree urbane degradate, introdotto nell'ambito della legge di stabilità 2015, art. 1, comma 431. La legge prevedeva che i Comuni interessati trasmettessero entro il 30 giugno 2015 alla Presidenza del Consiglio dei ministri i progetti per il recupero di tali aree, secondo una procedura disciplinata da un decreto da adottare entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge di stabilità. Al momento, nulla è avvenuto e si attendono i passaggi istituzionali annunciati.

Tracce di città diseguale

La "nuova questione urbana" (Secchi 2010) in atto che si manifesta attraverso "le disuguaglianze sociali e il loro dar luogo a forme evidenti di ingiustizia spaziale, insieme alle conseguenze del cambiamento climatico e ai problemi connessi a una concezione della mobilità come facente parte dei diritti di cittadinanza [...]" (Secchi 2013), si può leggere anche attraverso gli spazi dei quartieri di edilizia pubblica. Non è da trascurare, per queste aree urbane, il peso in negativo del capitale spaziale, la dotazione, connessa alla zona della città in cui si vive, in termini di accesso ai servizi di qualità elevata e a requisiti che facilitano l'inserimento nella vita sociale, culturale e politica. Da questo punto di vista politiche e progetti, tutti archiviati nella città e nel territorio contemporanei, hanno finito per concepire "monumenti di una società democratica che riducono la complessità sociale e visiva della città" (ivi), con ingenti conseguenze sulla vita delle persone.

Su questo tema c'è molto da lavorare, mettendo al centro gli spazi pubblici e guardando al territorio come *chance* (Paba 2014): "nella sua costituzione spessa, profonda, nell'intreccio di componenti naturali e umane che lo costi-

tuisce, è una matrice fondamentale di possibilità e opportunità per l'uscita positiva dalla crisi" (ivi).

Temi affrontati

I contributi in questa sezione sono raggruppati in tre gruppi, che mettono al centro rispettivamente:

- il riuso di luoghi della città pubblica attraverso il coinvolgimento delle diverse realtà sociali;
- il disegno degli spazi aperti;
- la rigenerazione di parti di città.

Il primo gruppo individua nell'attivazione di processi di ascolto e partecipazione degli abitanti un dispositivo per conferire senso e riusare spazi altrimenti in abbandono, che le istituzioni non sono in grado di gestire adeguatamente, ovvero per assumere punti di vista altri rispetto a luoghi già noti, adottando come riferimento gli sguardi dei nuovi soggetti che popolano le nostre città o puntando sull'effetto di straniamento e trasformazione promosso dalle pratiche artistiche. Il secondo gruppo ha il proprio *focus* nell'importanza data alla progettazione degli spazi pubblici quale strumento di intervento, favorendo una riconoscibilità a scala anche urbana della rete degli spazi pubblici. In questi casi, la caratterizzazione e la qualità conferita dal progetto appaiono gli strumenti più importanti per favorire la fruizione e l'incontro. Al terzo gruppo fanno capo quegli interventi strutturali su spazi ed edifici, resi possibili da finanziamenti diversi, che sono in grado di reinterpretare i contesti in cui operano. Tendenzialmente l'esito di questi interventi è apparso convincente nei casi in cui adottano le metodologie di cui alle famiglie precedenti.

Questioni trasversali e indirizzi

Ci sono alcune questioni che ritornano nei diversi contributi, su cui può essere utile soffermarsi per suggerire indirizzi per il piano e il progetto. Qui sono riproposte attraverso le parole-chiave che le riassumono: connessioni, competenze del territorio, inerzia delle istituzioni, traduzione.

Sugli spazi pubblici delle aree di edilizia pubblica c'è da impegnarsi molto per attivare connessioni. Si tratta di essere capaci di attuare interventi interscalari, mettendo in relazione attori e settori diversi, coinvolgendo i fruitori non solo a livello di quartiere e rendendoli parte attiva nella cura e gestione degli spazi

urbani. Le connessioni da avviare sono anche spaziali, cerniere tra pezzi di città o di quartiere tra loro separati, che sono possibili a partire da una conoscenza approfondita del contesto e andando oltre l'autoreferenzialità del progettista.

Le competenze del territorio in molti casi sono piuttosto avanzate, si sono stratificate nel corso del tempo e sono diventate capaci di portare avanti processi complessi, ai quali talvolta le istituzioni non sono in grado di rispondere del tutto. Sono una risorsa da rilevare sulla base della quale costruire politiche per la città. Fanno leva sulla musica e le culture giovanili come dispositivo di risignificazione degli spazi e innesco delle trasformazioni; mettono in campo azioni informali di autorecupero di aree abbandonate capaci di produrre spazio fisico ma anche politico; rendono parte della città e oggetto di nuove narrazioni luoghi che in genere ne sono esclusi, costruendo percorsi turistici interculturali con la guida dei migranti. C'è bisogno di dar loro spazio e accompagnarle perché diventino la base a cui il governo del territorio possa agganciarsi, superando non solo le dipendenze ma anche le rivalità a livello locale. Per superare il rapporto di dipendenza – dalle istituzioni, dai finanziamenti pubblici, da gruppi o associazioni attivi sul territorio – c'è bisogno di un lavoro mirato a cambiare la relazione che si instaura, puntando a sostenere in maniera proattiva le capacità di aspirare (Appadurai 2004) degli abitanti. D'altro canto il fatto che alcuni gruppi siano più competenti di altri provoca anche scontri a livello locale, innesca conflitti, laddove invece potrebbe dare origine ad alleanze.

Di contro alle competenze del territorio si manifesta una sorta di inerzia del settore pubblico, che porta con sé alcune contraddizioni. È un misto di resistenza a cambiare rispetto alle routine consolidate di risposta ai problemi, senso di inadeguatezza e miopia rispetto alla lettura del contesto e delle energie che lo caratterizzano. A volte si intraprendono percorsi innovativi, ma nel corso del processo di attuazione la fermezza vacilla e l'iter si irrigidisce, oppure si accettano in modo passivo, senza portarle fino in fondo, alcune pratiche informali da cui invece si potrebbe apprendere.

Infine, per poter lavorare sulla dimensione collettiva dello spazio in aree di prevalente edilizia residenziale pubblica un tema ricor-

rente è quello della traduzione: dagli ideali del Movimento Moderno alla loro conversione in pratica con i fallimenti e l'inevitabile cifra di adeguamento al contesto connessa; dalle logiche di progetto alle rielaborazioni in fase di realizzazione che tanti dei megacomplex residenziali degli anni Settanta hanno subito; dagli esiti dell'ascolto dei territori e delle consultazioni pubbliche alla loro evoluzione in raccomandazioni di progetto e azioni delle amministrazioni.

Gli indirizzi per la costruzione di politiche e progetti di rigenerazione della città pubblica riportano al centro alcuni temi essenziali che riguardano il dibattito sullo spazio pubblico: la necessaria adattabilità degli spazi; l'attenzione al limite critico tra pluralismo e controllo. Gli spazi pubblici, ancor più quelli in evoluzione della città pubblica, devono essere molto flessibili; è necessario non pianificare troppo, sia con l'intento di lasciare spazio al tempo e alle esigenze che potranno nascere in futuro, ma anche per agevolare l'integrazione tra pubblici diversi. Pianificare tutto e regolare tutto può pregiudicare l'uso effettivo di uno spazio, nella consapevolezza che definire un progetto di spazio pubblico non vuol dire necessariamente generare uno spazio pubblico, per la non coincidenza tra spazio pubblico e sfera pubblica.

Per quanto riguarda le forze in campo, ciascun attore deve fare la sua parte: le istituzioni, i *planner*, gli imprenditori, il mondo universitario, le associazioni, il terzo settore, gli abitanti, tutti i soggetti devono cooperare, lavorare insieme, oltrepassando le linee di demarcazione consolidate. Nella società odierna, con il manifestarsi della nuova questione urbana e la crisi della rappresentatività, i processi inclusivi devono partire dall'ascolto del territorio nella sua complessità.

Riferimenti bibliografici

- Appadurai A., "The capacity to aspire. Culture and the terms of recognition", in Rao V., Walton M., eds., *Culture and Public Action*, Stanford University Press, Stanford, CA, 2004
- Bianchetti C., "Un pubblico minore", *Crios*, n.1, 2011, pp.43-51.
- Di Biagi P., a cura di, *Città pubbliche Linee guida per la riqualificazione urbana*, Bruno Mondadori, Milano, 2009.
- Paba G., "Il territorio come chance", *La nuova città*, n.3, 2014, pp.8-9.
- Secchi B., "A new urban question", *Territorio*, n.53, 2010, pp.8-18.
- Secchi B., *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari, 2013.

Musica e arte come strumenti di trasformazione urbana

Gregory Smith, Riccardo dell'Aversano,
Amy Tomasso

Questo contributo prende spunto da ricerche sul campo condotte in due periferie romane caratterizzate da insediamenti di edilizia residenziale pubblica, Corviale e Trullo. Nel caso di Corviale, viene illustrata una proposta per sviluppare lo spazio pubblico in modo da integrare i diversi elementi che compongono il quartiere, che è l'esito del lavoro di un gruppo di studenti del laboratorio di urbanistica della Cornell University. Da questa proposta si passa a due riflessioni sulla presenza di movimenti culturali già esistenti sul territorio che sembrano sostenere il carattere in qualche modo autentico del quartiere. La prima riguarda la presenza di un'etichetta discografica con sede nell'incubatore d'impresa di Corviale Nuovo, che rappresenta una voce del quartiere in grado di difendere un'identità radicata nella vita della periferia romana. La seconda riflessione è tratta dai lavori di un altro laboratorio della Cornell University su un movimento di artisti e poeti di strada del Trullo. La proposta e le due riflessioni nell'insieme mettono a confronto vari rapporti possibili tra intervento pubblico ed azione del cittadino nell'evoluzione della città.

Ricucire Corviale

La ricerca su Corviale è stata sviluppata nel laboratorio di urbanistica di Cornell University in Rome, condotto nella primavera del 2014 sotto la direzione di vari docenti, tra cui il professore di *urban design* Roger Trancik. L'interesse del progetto sta nel tentativo di ricucire un'area urbana di Roma appartenente all'attuale Municipio XI, nota per i ripetuti interventi urbanistici realizzati nell'assenza di un coerente piano di zona. Corviale è una delle più note periferie del territorio capitolino, spesso citata dai *mass media* quale preminente simbolo di degrado urbano.

Corviale è un'area caratterizzata da molta diversità e dominata dal celebre palazzo chilometrico di edilizia residenziale pubblica, il Corviale Nuovo, con una storia assai ricca: da borgo rurale evolve in una borgata storica, e

infine si trasforma in un'area contemporanea di notevole complessità (Barker et al. 2015). Le vicissitudini dell'area sono ben note, a partire da recenti proposte di abbattere Corviale (Pierotti 2010), proposte retoriche che ignorano la volontà dei cittadini che vi risiedono (Coccia 2002).

Lo scopo del laboratorio era quello di individuare un nuovo rapporto tra passato e presente, ristabilendo un efficace equilibrio tra le forze sociali esistenti attraverso interventi rigenerativi leggeri. L'elaborazione della proposta è stata supportata da varie indagini quantitative e qualitative, tra le quali il metodo elaborato da Kevin Lynch (1960) per raccogliere narrazioni georeferenziate capaci di far emergere tensioni locali e di vincere una forte e contraddittoria identità urbana.

Un punto su cui i cittadini sono ritornati spesso è la necessità di garantire una migliore qualità di manutenzione urbana, specie per quanto riguarda il simbolo del quartiere, il Corviale Nuovo. Non abbattere, ma rigenerare con urgenti misure di manutenzione; questo è il messaggio raccolto sul territorio. Si è notata a livello territoriale una notevole sconnessione tra le componenti che formano il quartiere, tra edilizia pubblica e privata e tra i diversi servizi e le attività commerciali presenti.

Il progetto non comprendeva tutta la zona urbanistica di Corviale, ma solo la parte che va da Via della Casetta Mattei sino ad oltre il palazzo del Corviale Nuovo, un'area con una storia che non è mai stata sostenuta da efficaci strumenti di integrazione. L'operazione di ricucitura attivata ha messo in campo il concetto di *lost space*, ovvero spazio perso, teorizzato da Trancik (1986). Si tratta di spazi che non danno un contributo positivo all'ambiente che li circonda, spazi senza alcun valore per gli utenti della città. Non hanno definizione, nè confini misurabili, nè connessioni con altri elementi urbani¹. Lo spazio perso, tuttavia, rappresenta un'opportunità per lo sviluppo urbano, per colmare vuoti in maniera creativa (Trancik 1986). Trancik si riferiva allo spazio pubblico degli USA e del nord Europa, ma i suoi concetti sono facilmente trasferibili a Roma. Tra le cause che generano lo spazio perso ci sono: la cultura dell'automobile; le idee moderniste dell'architettura della città; l'assenza di una adeguata attenzione pubblica alla questione degli spazi condivisi. Tutti questi fattori sono ampiamente evidenti nel territorio di Corviale.

Esito del laboratorio è stata la proposta di realizzare un insieme di azioni a basso costo sugli spazi pubblici di Corviale con lievi interventi strutturali. Importante era rafforzare la mobilità locale specie nella direzione est/ovest, il principale asse di contrasto tra la zona di Erp e quella di edificazione privata. La proposta affidava un ruolo importante ad un nuovo percorso pedonale concepito per attraversare un'area scoscesa e attualmente abbandonata che sarebbe diventata il cuore del processo di integrazione.

Un aspetto critico della ricerca ha riguardato l'individuazione delle zone di attività locale, rappresentate in particolare dalla zona lungo Via della Casetta Mattei, il polo culturale della biblioteca e il teatro di Corviale Nuovo, e il centro commerciale denominato Casetta Mattei. In una certa misura questi tre poli rappresentano tre segmenti della popolazione. Gli anziani frequentano soprattutto via della Casetta Mattei, le persone di media età il polo culturale di Corviale Nuovo, mentre i giovani sono attirati dal centro commerciale. Gli interventi si sono ispirati al concetto di strade complete in cui mezzi privati, mezzi pubblici, ciclisti e pedoni convivono in modo sostenibile.

Intorno al centro commerciale si ipotizzava l'eliminazione del parcheggio a livello stradale, sostituito da un parco, una zona pubblica classica in grado di ridurre il distacco con il resto del quartiere, prevedendo un uso più intenso del parcheggio multipiano già presente a ridosso del centro.

Nel complesso il progetto evitava interventi monolitici o monumentali, sfruttando le strutture esistenti sul territorio con misure leggere, facili da trasformare nel tempo. La diversità dei gruppi sociali veniva rispettata attraverso una rete di spazi diffusi, privilegiando la mobilità locale quale forza di integrazione del territorio. Infine, si puntava su interventi non materiali per rilanciare un'idea integrata del quartiere sul piano dell'immaginario.

Sul piano identitario ci è parso che la presenza dell'edificio Corviale Nuovo sia una risorsa anziché un segno da cancellare. Gran parte della periferia di Roma nasce e vive senza alcun tratto distintivo, e la presenza di un segno così forte deve considerarsi una potenzialità da conservare, un segno da adomesticare senza ridurlo a una mansueta convenzione mediatica.

Coltivare la diversità a Corviale

Il tentativo di conservare il carattere diverso del Corviale Nuovo doveva far leva sulle caratteristiche autentiche del quartiere. Questa riflessione è stata maturata anche grazie alla presenza presso Corviale Nuovo della Brascaprod, la casa discografica diretta da Riccardo dell'Aversano. Dell'Aversano vive a Corviale Nuovo dal 1982 e conduce la sua attività presso l'incubatore per le imprese sociali "In-Verso" voluto dall'Assessorato capitolino alle Periferie, allo Sviluppo Locale e al Lavoro nel 2006. Dal suo sito (dell'Aversano 2015) si possono scaricare una ventina di dischi di sua produzione. Sono musiche nella tradizione della contestazione tipica dei centri sociali romani degli anni Ottanta e Novanta, ma in questo caso frutto di un'iniziativa che gode di un pur limitato sostegno pubblico.

Il piglio antagonista del *rap* romano è noto in Italia ed all'estero (Wright 2000), espressione della cultura marxista radicale dei centri sociali che storicamente respingevano qualsiasi sostegno dello Stato. Brascaprod, invece, nasce nel pubblico e continua ad esprimere una decisa contestazione rispetto l'attuale *status quo* sociale e politico, dando voce ad una diversità che sarebbe da premiare e coltivare. È una voce che nasce in specifiche condizioni sociali che rappresentano un importante elemento di diversità locale: è la voce della cittadinanza insurgente (Holston 1995).

Corviale Nuovo in quanto struttura di Erp contiene un disagio maggiore rispetto al resto del territorio del quartiere, un disagio che, tuttavia, non significa degrado. Questa diversità dev'essere considerata uno stimolo alla crescita civica, in un dialogo che contrappone valori in qualche modo popolari del *rap*, con i valori più omologanti della cultura commerciale fortemente radicata sul territorio.

Puntare sulla vita popolare del Trullo

Una situazione simile la troviamo all'interno di un altro emblema della periferia romana, il Trullo, dove coesistono diversi tipi di insediamenti, alcuni pubblici, alcuni frutto della crescita abusiva di Roma del dopoguerra, alcuni di recente fabbricazione. Anche in questo caso il gruppo di studenti della Cornell University ha proposto un sistema di spazi pubblici che potesse integrare una zona tanto divisa ma unita dall'idea



Nina in lacrime. Trullo, Roma (foto di A. Tomasso)

di essere la vera Roma. Al Trullo troviamo un particolare insieme di artisti e poeti emerso negli ultimi anni: i Pittori Anonimi der Trullo nascono nella primavera del 2014, non come artisti di strada, ma come movimento di lotta al degrado e all'inciviltà (Anonimo 2014). Il simbolo più noto di questo movimento è l'immagine di "Nina in lacrime" dipinta su una delle pareti di un palazzo dell'ATER, considerata l'espressione del disagio del quartiere e meta di un moder-

no pellegrinaggio urbano (Petrella 2014). L'elemento particolare del Trullo è l'accostamento tra arte di strada e la poesia popolare operata dai Poeti der Trullo. Questo gruppo di scrittori anonimi² incide le proprie poesie sui muri del quartiere, costruendo dei veri e propri murali verbali. La poesia attua la celebrazione della vita nella periferia, un po' come il rap di Brascaprod. Insieme celebrano il carattere diverso di una vita popolare che può persistere solo in una zona marginale.

Ecco una poesia che ci dà un'idea della saggezza che ispira questo gruppo (I poeti 2015): *Prima che er cervello te lasci e scappi via/Spegni la tv e leggi 'na poesia.*

Intervento pubblico ed azione del cittadino

In questo contributo ci si proponeva di fornire uno schema dei possibili rapporti tra il pubblico e il cittadino nella trasformazione di quartieri caratterizzati da un'importante presenza di Erp. Storicamente il cittadino subiva l'iniziativa dello Stato, come nella realizzazione dell'edificio di Corviale Nuovo che nasce negli anni Settanta senza alcuna consultazione pubblica. In un periodo successivo, si passa alla pianificazione partecipata, che rappresenta un indubbio progresso nei termini della partecipazione dei cittadini alla trasformazione della città. Tale partecipazione è particolarmente evidente nei contratti di quartiere implementati in molte aree periferiche della capitale a cavallo degli anni Novanta e gli inizi del nuovo Millennio (Spada 2004). Tuttavia, c'è da ricordare che la consultazione cittadina da sola, anche nella città giusta, non può sostituire le capacità tecniche di chi deve governare il territorio (Fainstein 2011).

In questo ragionamento si contrappone l'urbanistica dall'alto ad un'urbanistica partecipata. Ciò che manca, tuttavia, è il riconoscimento del ruolo dell'antagonismo per contrastare il sistema di omologazione culturale che spesso accompagna il processo di rigenerazione urbana. Indubbiamente, gli interventi partecipati garantiscono una maggiore rappresentanza del cittadino nelle scelte effettuate dall'urbanista. Ma sembra essenziale anche lasciare spazio alle iniziative libere, come i movimenti artistici di Corviale e Trullo. Solo così possiamo favorire le molteplici forze che definiscono l'identità del quartiere. Seguiamo Holston (1995) nella promozione di un'idea di cittadinanza che va oltre la nozione di un'unica cittadinanza nazionale, riconoscendo la pluralità dei modi di vivere la città, espressione di diversità che resiste alla riduzione ad un principio unico di identità nazionale.

1. Per esempio: lo spazio lasciato libero intorno alla base di palazzi d'ispirazione modernista, i parcheggi a livello stradale, luoghi frammentati dai percorsi automobilistici, zone industriali abbandonate, lo spazio intorno ai centri commerciali lasciato senza una logica, parchi abbandonati.
2. Sono anonimi in virtù delle conseguenze legali che potrebbero derivare dalle loro azioni. Forse è anche un riferimento al movimento italiano di scrittori anonimi urbani, di cui i più noti sono i Wu Ming.

Riferimenti bibliografici

- Anonimo, "Pioggia di colori con i Pittori Anonimi del Trullo", *Il Quotidiano del Lazio*, 30 Luglio 2014, online: <http://www.ilquotidianodelazio.it/articoli/9356/pioggia-di-colori-con-i-pittori-anonimi-del-trullo> (consultato il 8.6.2015).
- dell'Aversano R., grimlockrecords.wix.com/grimlockrec, 2015.
- Barker M., Behrooz A., Byeon D., Fogelson J., Navasero A., Tian Z., *Corviale: On Going Transformation*, 2014 online: <https://aap.cornell.edu> (consultato il 08.06.2015).
- Coccia, F., (a cura di) 2002, *Recupero Corviale*. Roma, Edizioni Kappa.
- Fainstein S., *The Just City*, Cornell University Press, Ithaca, 2011.
- Holston J., "Spaces of Insurgent Citizenship", *Planning Theory*, n.13, 1995, pp.35-51.
- I Poeti der Trullo, "Street Poetry #01", 2015, online: <http://www.poetidertrullo.it> (consultato il 8.6.2015).
- Lynch K., *The Image of the City*, MIT Press, Cambridge, 1960.
- Petrella S., "Disoccupati anonimi: I pittori del Trullo colorano case e palazzi", *Repubblica Roma*, 19 Agosto 2014.
- Pierotti P., "Abbatte Corviale? Meglio la rigenerazione della proposta Buontempo", *Il Sole 24 Ore*, 29 Aprile 2010.
- Spada, M., "Riqualificare per contratto: Storia e dinamiche dei Contratti di Quartiere", *Bioarchitettura*, n. 37, 2004.
- Trancik R., *Finding Lost Space*, Van Nostrand, New York, 1986.
- Wright S., "A love born of hate: autonomist rap in Italy", *Theory, Culture Society*, n.17 vol.3, 2000, pp.117-135.

Lo sguardo dei migranti

Nausicaa Pezzoni

Spazi pubblici diseguali

Le aree residenziali pubbliche della città contemporanea sono sempre più densamente popolate da immigrati che nell'alloggio sociale trovano risposta a una precarietà non soltanto economica ma legata alla discontinuità delle traiettorie di vita che li muovono. Quartieri con spazi di socialità progettati per una comunità relativamente omogenea si sono trasformati in zone di marginalità urbana, dove la condizione di instabilità si riflette in una fruizione degli spazi comuni frammentaria, conflittuale, in cui si sono persi i processi di identificazione attraverso cui l'abitante della città moderna costruiva un'appartenenza ai propri luoghi. "Un filo rosso unisce questi territori al centro delle più recenti etnografie italiane: lo Zen di Palermo, la periferia di Genova, il territorio di Porta Palazzo a Torino sono tutte aree urbane che condividono una stigmatizzazione mediatica territoriale e sempre più abitate da immigrati; tutte rinviano a condizioni socioeconomiche strutturali violente: il segno che la città dell'era urbana si costruisce e si mantiene sempre più sull'esclusione e sulla segregazione di una parte sempre maggiore dei suoi residenti trasformandoli in 'altri' da noi" (Scandurra, Fava, 2010).

Includere territori emarginati entro i processi più vitali della città è una sfida che può essere affrontata costruendo al loro interno un nuovo senso di appartenenza: i casi studio presentati tentano di innescare relazioni in quelle parti di città "dove il modo di condividere lo spazio assomiglia ben poco a quello moderno" (Rieniets, 2012) e in generale mostrano come si possa rispondere a una domanda di abitabilità diversamente strutturata rispetto a quella della città moderna, promuovendo un'appropriazione del territorio svincolata dalla necessità di un rispecchiamento con i luoghi del proprio abitare. Con strumenti diversi e complementari a quelli urbanistici, gli esempi proposti intendono rispondere alle istanze attuali del vivere urbano cercando di dare un sen-

so allo spazio di cittadinanza che la società contemporanea richiede. In entrambi i casi, è lo sguardo dei migranti a far affiorare spazi pubblici che proprio nell'essere diseguali – differenti e incongruenti con quelli della città pianificata – possono fornire alle politiche urbane il senso, la forma, la direzione progettuale per una dimensione collettiva che chiede con insistenza di essere ripensata.

Dispositivi d'integrazione: i migranti mappano Milano

Una ricerca realizzata a Milano offre un esempio di esplorazione di un territorio densamente abitato da migranti attraverso un esperimento di inclusione. Con il disegno di 100 mappe urbane da parte di altrettanti migranti al primo approdo, il progetto “La città sradicata” cerca di coinvolgere nel disegno della città quei soggetti che abitanti ancora non sono, sia perché non hanno ancora completamente acquisito la consapevolezza di far parte della città, sia perché non hanno ancora conquistato il riconoscimento di abitanti veri e propri da parte della comunità già presente.

Questo lavoro parte dall'ipotesi che lo sguardo dei migranti sia un fattore di conoscenza fondamentale per costruire un progetto urbano inclusivo delle istanze che essi introducono. Per esplorare il loro punto di vista applica il metodo introdotto da Kevin Lynch nell'“Immagine della città”, attualizzandolo e adattandolo alla condizione specifica del migrante nella città contemporanea: attraverso una trasposizione dei contenuti delle cinque categorie lynchiane di lettura della città, viene costruita un'intervista semi-strutturata che utilizza tali categorie come elementi cardine intorno a cui i migranti possano esprimere la propria rappresentazione dello spazio urbano. A ciascuno degli intervistati è stato chiesto di disegnare i riferimenti usati per orientarsi, i luoghi abitati fin dall'arrivo a Milano, i percorsi più frequenti, i nodi, cioè i luoghi di aggregazione, quelli in cui si svolgono le attività collettive nello spazio pubblico, e i confini, che sono i luoghi inaccessibili, le mura immaginarie della città.

Questo metodo di indagine è allo stesso tempo strumento ricognitivo di una condizione urbana e dispositivo di integrazione. Attraverso le immagini e i significati dei luoghi urbani rappresentati dai migranti, emerge

una stratificazione della città finora esclusa dalle percezioni comuni, e che gli strumenti di rappresentazione codificati dall'urbanistica non riescono a intercettare: una città che si fa conoscere dai nuovi abitanti attraverso il gesto di appropriazione della città messo in atto col disegno e simultaneamente dall'osservatore esperto che scopre nel disegno del migrante la geografia complessa del primo approdo.

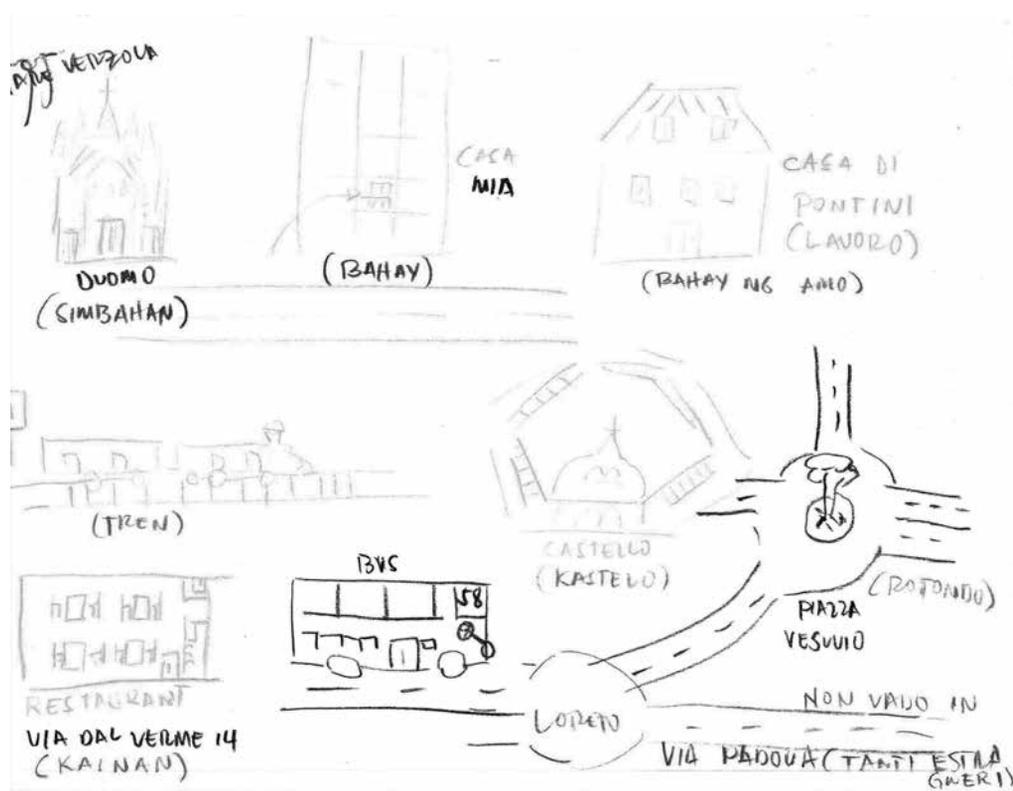
L'integrazione avviene sul piano tecnico della costruzione dell'indagine e su quello politico-sociale del coinvolgimento dei migranti. Con la rappresentazione dei processi di appartenenza innescati dai migranti con i luoghi del proprio abitare, viene proposto uno scarto metodologico nell'analisi del territorio, introducendo un nuovo punto di vista all'osservazione che l'urbanistica rivolge alla città. Se nella mappa tecnica il migrante non trova i suoi spazi, poiché i suoi riferimenti non sono rappresentati, nel disegno che gli viene richiesto diventa possibile far affiorare dal foglio bianco quella che è la sua città. In questo gesto del disegnare avviene un processo di apprendimento e di appropriazione dello spazio urbano, e cioè nel momento in cui il migrante si rende conto di avere dei luoghi da disegnare, il territorio estraneo –

spaesante – diventa familiare, si fa pensabile, svelandosi attraverso gli oggetti riconosciuti e raffigurati sulla mappa. Immaginare e rappresentare la geografia urbana corrisponde al tentativo di abitare mentalmente la città, quindi di pensarsi come abitante.

Infine vi è un livello operativo del processo di integrazione tentato con questa indagine. Si tratta dell'elaborazione di uno strumento di uso quotidiano per i nuovi abitanti: una ‘mappa del primo approdo’, dove sono riportati con un linguaggio comprensibile a tutti gli stranieri le funzioni di accesso alla città. Costruita sulla base delle rappresentazioni dei migranti, la mappa del primo approdo rappresenta un contributo che la ricerca applicata propone alle politiche urbane come dispositivo rivolto sia all'amministrazione – in particolare ai servizi dedicati all'accoglienza – per indirizzare i migranti, sia ai migranti stessi per potersi orientare autonomamente nella città.

Percorsi di appropriazione: il turismo urbano interculturale

Un'altra ipotesi di lavoro sugli spazi pubblici densamente abitati da migranti è costituita da un'iniziativa di Viaggi Solidali, tour operator di turismo responsabile, in collaborazio-



Mapa di Voltaire, Filippine, in Pezzoni (2013)

ne con le ONG Oxfam Italia e ACRA-CSS: un progetto avviato a Torino e poi esportato in altre città come esperimento di integrazione fondato sull'intreccio fra migrazioni, turismo e trasformazione urbana. *MigranTour: a European network of migrant driven intercultural routes to understand cultural diversity* è il nome con cui nel 2014 si è costituita una rete di città che propone itinerari urbani interculturali accompagnati da cittadini immigrati e rivolti a residenti, turisti, studenti e a chiunque voglia scoprire il territorio con lo sguardo dei suoi nuovi abitanti. Obiettivo del progetto è di costruire un'appartenenza al territorio sia per i cittadini indigeni, grazie alla possibilità di scoprire luoghi sconosciuti e immaginati come inaccessibili, sia per i migranti, offrendo loro l'opportunità di rappresentare, con la progettazione di percorsi attraverso i propri luoghi e il racconto che intreccia e dà forma a ciascun itinerario, il rapporto col territorio in cui vivono.

Anche in questo caso, si è costruita una forma di auto-rappresentazione delle persone e dei luoghi mirata a dare voce ad abitanti considerati marginali, chiamandoli a confrontarsi con il resto della città in modo creativo. Immaginare, costruire e infine accompagnare itinerari urbani interculturali richiede di acquisire consapevolezza del luogo abitato, di prendersene cura in modo da poterne trasmettere i caratteri e il senso attribuito a specifici luoghi, e comporta l'entrare a far parte della struttura urbana nel suo complesso e dunque il potersi pensare come abitante non più estraneo alla città.

Come un'infrastruttura invisibile nell'attivare luoghi di emarginazione, la costruzione degli itinerari turistici interculturali rappresenta un programma di inclusione dello spazio pubblico che agisce sui diversi livelli attraverso cui il governo del territorio dovrebbe costruire una città accessibile. Il primo livello attiene alla percezione dello spazio: introdurre nei circuiti turistici luoghi esclusi dai consueti itinerari e marginali rispetto alle parti più vitali della città, comporta un arricchimento dell'immaginario collettivo rispetto a spazi descritti come degradati, pericolosi, o semplicemente dimenticati perché al di fuori delle proprie traiettorie quotidiane. Attraverso una nuova narrazione, altre centralità e nuovi significati dei luoghi mostrati dai migranti sostituiscono progressivamente le immagini di un ambiente connotato da una ge-

nerica alterità. Un secondo livello è relativo al processo di *empowerment* che rappresenta il presupposto di conoscenza indispensabile nella formazione delle guide migranti e al contempo l'esito di un percorso di graduale appropriazione dei luoghi individuati e raccontati ai cittadini di passaggio. Un livello sempre più necessario nello strutturare politiche di rigenerazione urbana che sappiano includere i punti di vista dei soggetti interessati dalle trasformazioni. Vi è infine un contributo materiale che i percorsi interculturali possono dare alla città: è la creazione vera e propria di nuovi spazi di relazione. A partire dai luoghi di socialità evidenziati da chi ne è protagonista, il progetto dello spazio pubblico potrebbe individuare nei nodi attraversati dagli itinerari delle nuove centralità, ovvero identificare le tappe di questi percorsi come spazi capaci di generare qualità urbana.

Nuovi spazi di cittadinanza

I progetti descritti propongono metodi sperimentali nell'ipotesi che questi possano integrare, fecondare, spingere le politiche urbane affinché la città delle differenze si predisponga a diventare la città di tutti. Nel costruire un immaginario più complesso nei confronti dei quartieri inclusi nel programma, e nell'attivare processi di relazione nei punti di interesse intercettati dagli itinerari, il progetto MigranTour introduce una discontinuità nel modo in cui la città può pensare se stessa. Nel dar voce ai processi di trasformazione e reinterpretazione del significato dei luoghi attraverso la rappresentazione di un abitare che non è mappato, il progetto 'La città sradicata' propone una decostruzione dell'immagine codificata della città attraverso un processo di inclusione, in cui sono gli stessi migranti a fornire le tracce di quello che può forse diventare un nuovo sistema di interpretazione e di progetto dello spazio urbano.

Entrambi i metodi di osservazione della città proposti sottendono e fanno emergere al contempo come ci siano tante città quanti sono i modi di relazionarsi ai suoi spazi e quante sono le rappresentazioni che se ne possono fare. Ovvero come sia necessario spostare il punto di osservazione, includere altri sguardi, farsi guidare da nuove traiettorie, per poter conoscere una città che non è più identificabile in modo univoco, se vuole diventare una città abitabile da tutti.

Riferimenti bibliografici

- Cellamare C., 2010, *Conflitti e luoghi nella città multietnica*, in Guerzoni (a cura di), Urban Center, Bologna.
- Di Giovanni A., 2010, *Spazi comuni. progetto urbanistico e vita in pubblico nella città contemporanea*, Carocci, Roma.
- Fava F., 2008, *Tra iperghetti e banlieues, la nuova marginalità urbana*, Vita e pensiero, Milano.
- Gibello L., 2010, *Esiste uno spazio pubblico interculturale?*, in Guerzoni (a cura di), Urban Center, Bologna.
- Guerzoni M. (a cura di), 2010, *Le città degli altri. Spazio pubblico e vita urbana nelle città dei migranti*, Urban Center, Bologna.
- Pezzoni N., 2013, *La città sradicata. Geografie dell'abitare contemporaneo. I migranti mappano Milano*, O barra O edizioni, Milano.
- Rieniets T., 2012, "Open City. Progettare la coesistenza nella città contemporanea", *Territorio* n. 61, Franco Angeli, Milano.
- Secchi B. (a), 2005, *La città del ventesimo secolo*, Laterza, Bari.
- Secchi B. (b), 2013, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Bari.
- Vietti F., 2014, "Turismo urbano interculturale. Lo sguardo antropologico delle 'guide migranti'", in A. L. Palmisano (a cura di), *Antropologia applicata*, Pensa Editore, Lecce.
- Vietti F. (a cura di), 2015, *MigranTour. Il mondo in città. Passeggiate interculturali a Firenze, Genova, Lisbona, Marsiglia, Milano, Parigi, Roma, Torino*, Altraeconomia, Milano.

Il parco di Scampia: una finestra sul quartiere

Gilda Berruti

Il parco pubblico di Scampia, situato nella periferia nord di Napoli di fronte ai lotti delle Vele, è oggetto negli ultimi anni di un esperimento di co-progettazione e gestione condivisa da parte di un gruppo di associazioni e cooperative del quartiere costituite nel partenariato "Valorizziamo Scampia"¹. L'azione sul parco, dopo alcune operazioni preliminari di messa in sicurezza, è finalizzata a renderlo fruibile e vissuto non solo dal quartiere, ma da tutta la città.

Non è da trascurare la posizione del parco all'interno del quartiere: osservando il parco, nel lotto centrale di Scampia, si possono intravedere indizi dello stato di salute del quartiere e dei suoi abitanti.

Il parco è stato aperto nel 1994, nello stesso anno in cui le Vele sono state dichiarate inabitabili dal Comune di Napoli, dopo una fase in cui, completato ma non aperto, era stato oggetto di degrado precoce. L'apertura del parco è una mossa anche simbolica del neo-eletto sindaco Bassolino che nei primi cento giorni del mandato promuove l'apertura di strutture pubbliche, pronte ma mai utilizzate, per le quali non era ancora stato risolto il problema della gestione, nel perseguire un'azione di contrasto al "nonsiputismo" (Bassolino 1996).

Nel 1995 si approva il piano di riqualificazione di Scampia che risponde al problema Vele con interventi fisici, prevedendo essenzialmente insediamenti residenziali più umani per i residenti nelle Vele. Tre anni dopo, la proposta di contratto di quartiere suggerisce azioni mirate a rivitalizzare gli spazi pubblici intorno al parco, ma non sarà mai approvata.

Nel corso degli anni, a partire dal primo tentativo del 1997, tre delle sette Vele sono demolite e le altre sono svuotate per prepararsi allo stesso destino. Il parco si trova quindi a delimitare un'area che ha perso le sue funzioni originarie e resta, per un tempo indefinito, in attesa di trasformazione e oggetto costante di rivendicazione da parte del movimento di lotta degli abitanti. Anche per queste ragioni, in condizioni di degrado e cattivo funzionamento, il parco soffre di

un problema di mancanza di sicurezza.

La richiesta dei gruppi locali tra il 1999 e il 2001 è di chiudere il parco con una cancellata intelligente². A tale richiesta, che dimostra come il rafforzamento delle barriere sia individuato come la soluzione a problemi di degrado e insicurezza, si risponde con un piano fondato sulla sorveglianza naturale e la colonizzazione degli spazi, proponendo sedi per le associazioni a ridosso del lotto centrale e la cura della fascia di parco esterno come risposta agli usi consolidati connessi al consumo di droga e al vandalismo. Nell'immediato, nulla accade. Tuttavia, nel tempo le condizioni al contorno sono cambiate e alcune azioni di presidio attivo delle aree intorno al parco sono ormai strutturate: nel 2007 il centro territoriale Mammuto si è installato in una struttura situata nella testata nord del parco, che nel corso degli anni ha cambiato forma ma anche stato; da luogo consueto del consumo di droga a laboratorio di ricerca-azione e risveglio dei giovani e meno giovani del territorio. La terrazza nella testata sud del parco, recentemente, è stata affidata all'associazione "chi rom e...chi no" per l'apertura del ristorante multiculturale Chikù, gestito dall'impresa sociale Kumpania, che coinvolge donne rom e italiane.

Nel corso del tempo, le Vele superstiti sono state in parte occupate e ri-abitate, almeno temporaneamente; luoghi di stimolo per i giovani del quartiere nascono ai piani terra e nei dintorni. Tra il 2010 e il 2011 la città torna ad interrogarsi sul destino delle Vele, a partire dalla proposta della Soprintendenza di conservarle, attivando una procedura di dichiarazione di interesse culturale. La proposta genera un acceso dibattito al quale non hanno fatto seguito azioni repentine (Berruti 2011); tuttavia, il dibattito è stato recentemente riattivato dalle azioni del comitato di lotta organizzata degli abitanti delle Vele, che ha chiesto con forza l'abbattimento degli edifici simbolo del disagio del vivere in periferia, anche al governo centrale, supportato dal sindaco De Magistris.

Intorno al parco si può leggere una coagulazione di azioni e soggetti che mirano a riqualificare lo spazio pubblico mettendo in connessione le risorse, fisiche e sociali, presenti nel quartiere, innescando nuove figure del mutamento in cui le pratiche di quartiere e il loro evolversi nel tempo fungono da terreno di coltura (Berruti Palestino 2014).

Una barriera inattesa

Il parco, un'oasi di aranceti e palmeti nel cuore di Scampia, è realizzato nel post terremoto nella cosiddetta "167 di Secondigliano" in base al piano del 1985 del consorzio Edifar ed è concepito come "occasione di riscatto e riqualificazione dell'intera area" che propone soluzioni forti e innovative in contrapposizione ai gravi problemi del contesto. Nelle intenzioni dei progettisti "il dislivello altimetrico, i bastioni, l'acqua tendono ad allontanare il più possibile la dimensione urbana e caotica dell'edificato per immergersi in quella più silenziosa e ordinata del parco"³.

Una cinta di bastioni sormontata da una passeggiata sopraelevata sostituisce la tradizionale recinzione; il sistema delle canalette perimetrali costituisce il bacino di accumulo dell'impianto di irrigazione; la torre d'acqua centrale ha l'obiettivo di risolvere i problemi di ossigenazione e ricircolazione dell'acqua; la cascata sul laghetto è l'immissione dell'acqua di emungimento nel sistema dei bacini. Tutte queste soluzioni si pongono l'obiettivo di un'alta qualità spaziale con una semplificazione della gestione. Anche le scelte per l'impianto vegetale, che escludono le piante che necessitano di cure particolari, perseguono l'obiettivo di realizzare "un parco vero", lontano dal degrado che caratterizza in genere il verde attrezzato.

In realtà, ben presto il parco, nonostante le intenzioni dei progettisti, si configura come una barriera che divide il quartiere a metà, per diverse ragioni.

Prima di tutto, per la sua forma. Il parco è stato concepito come un rettangolo allungato delle dimensioni di 1km x 180m, che presenta un dislivello di circa 5 m rispetto alla quota della strada dal lato delle Vele, ed è articolato in un parco interno e una fascia di parco esterno, separata dal primo da una cinta di bastioni perimetrali. La fascia del parco esterno, delle dimensioni di 25 metri, presenta dal lato delle Vele la forma di una cunetta, dal lato opposto la forma di un terrapieno che sale verso il parco interno.

Attualmente, si tratta di un'area a cui, nonostante l'estensione, è possibile accedere soltanto dall'ingresso principale, ubicato in viale della Resistenza, dal lato opposto alle Vele. Infatti, dei dieci punti di accesso presenti, per difficoltà di gestione, solo uno risulta aperto e sorvegliato.



Il parco di Scampia: i bastioni perimetrali ed il laghetto a nord (foto di G. Berruti)

Inoltre, è in gran parte in condizioni deteriorate: il complesso sistema di circolazione dell'acqua, con le canalette perimetrali, i due laghetti a nord e sud e la torre centrale, non funziona; i due laghetti permangono vuoti o con acqua stagnante; il porticato di delimitazione della testata nord, facilmente scavalcabile per accedere nel parco, presenta problemi di stabilità; la collina fiorita con vista sul Vesuvio è in stato di abbandono.

Il parco presenta problemi di insicurezza soprattutto connessi al fatto che la fascia di parco esterno, insicura perché in molti tratti abbandonata e mal frequentata, scoraggia l'entrata nel parco, che finisce per essere un'area poco vissuta.

Valorizziamo Scampia superando la barriera

Il partenariato è esito di un tavolo di concertazione, aperto a settembre 2012, che ha coinvolto tutte le associazioni del territorio, in attuazione del progetto (Wel)fare Comunità a Scampia, nato da un accordo tra il Comune di Napoli e la Fondazione con il sud⁴ con l'obiettivo di promuovere un piano di interventi per migliorare la qualità della vita nel quartiere.

Il progetto "(Wel)fare Comunità a Scampia" è stato inserito all'interno della delibera di giunta comunale nota come "Patto per Scampia" (n.803 del 9 Novembre 2012), descritta dalla giunta De Magistris come un investimento per il ritorno del quartiere alla normalità, con un insieme di misure che puntano sul tessuto civico di Scampia.

Alla fine di giugno 2013, dopo la fase di costruzione del partenariato, il processo partecipativo ha avuto inizio, con una prima ricognizione degli attori presenti nella rete e delle loro peculiarità e una verifica delle potenziali sinergie da attivare. Per quanto riguarda gli utenti potenziali si è ritenuto essenziale rivolgersi prioritariamente alle scuole locali e alla cittadinanza attiva.

I partner hanno stabilito di attivare diverse strategie tese a enfatizzare il ruolo del parco come territorio di comune interesse: far convergere sul parco gli eventi di cui le associazioni si sono sempre fatte carico; lavorare per coagulare, intorno al parco, all'Auditorium nella testata sud e al sistema degli spazi limitrofi, un insieme di immagini positive del quartiere che ne contrastino gli stigmi; progettare prodotti creativi per diffondere la comunicazione di nuove "contro-immagini" virtuose; lavorare all'affidamento formale del parco da parte delle istituzioni.

Da ottobre 2013 a marzo 2014, con l'intenzione di innescare un processo che coinvolgesse gli utenti potenziali del parco, i partner hanno lavorato focalizzati sui quattro gruppi tematici: Ambiente, Sport e Benessere, Musica e teatro, Comunicazione.

Il primo evento pubblico che ha visto attiva la rete "Valorizziamo Scampia" è stata la 7^o Festa dell'Inverno, tenutasi il 20 dicembre 2013, in collaborazione con il centro territoriale Mammut che presidia la piazza Giovanni Paolo II. La festa si è incentrata sull'apertura simbolica del cancello del parco che affaccia sulla piazza.

Inoltre, sono stati progettati e costruiti alcuni prototipi di orto mobile da custodire, a cura dei diversi soggetti coinvolti, fino a quando il processo di assegnazione formale dello spazio si fosse concluso nella riapertura del parco, con la definitiva messa a dimora del verde.

Oltre a segnalare l'importanza della scansione delle tappe intermedie che accompagnano un progetto verso l'obiettivo finale, questa esperienza è stata rilevante perché ha offerto alla città una visione delle competenze che il territorio storicamente possiede: gli orti mobili e i loro giardinieri hanno sfilato all'interno del corteo del 32^o Carnevale di Scampia.

Ottenere l'assegnazione formale della gestione del parco da parte del Comune di Napoli ha richiesto un impegno costante ma, alla fine, il risultato è stato raggiunto.

A gennaio 2014 la rete "Valorizziamo Scampia" ha consegnato al Comune una proposta per l'affidamento di un'area di 2,7 ettari nella parte nord del parco, che affaccia su piazza Giovanni Paolo II, precedentemente chiusa e dichiarata inagibile dalle istituzioni. La proposta per la realizzazione dell'intervento di riqualificazione dell'area è stata esaminata dal servizio "Qualità dello spazio urbano", ed accolta con la delibera di giunta n.507 del 17 luglio 2014.

Nel mese di settembre, infine, è stata siglata la convenzione di affidamento della parte nord del parco al partenariato "Valorizziamo Scampia" per una durata di tre anni. Nei mesi autunnali sono iniziate le prime operazioni di pulizia e messa in sicurezza degli spazi che costituiscono la premessa necessaria alla riqualificazione

del parco. In questa fase, i lavori sono quasi terminati e le attività della rete “Valorizziamo Scampia” si sono avviate per rivitalizzare il parco e renderlo accessibile dal lato di piazza Giovanni Paolo II. È stata attivata la squadra di calcio femminile che usa il parco per i suoi allenamenti, si pratica settimanalmente il *kundalini yoga*, si progettano laboratori di autocostruzione di strutture temporanee e azioni creative per rendere il parco più confortevole e stimolante per gli utenti.

Questo esperimento è importante perché nel valorizzare le competenze e le capacità di azione del quartiere, gradualmente cresciute nel corso degli ultimi venti anni, offre una base per costruire politiche per la città, in un momento in cui mutano le sfide da affrontare anche per il settore pubblico, che si attiva per portare fino in fondo il ruolo di supporto alle pratiche attive del territorio.

1. Il partenariato è costituito da 19 soggetti tra cui anche il Dipartimento di Architettura (DiArc) dell'Università Federico II di Napoli, con capofila la cooperativa “L'uomo e il legno”. È stato siglato un accordo di collaborazione scientifica tra il DiArc e la cooperativa L'uomo e il legno, di cui è responsabile scientifico Maria Federica Palestino.
2. Il tema è approfondito nella convenzione di ricerca tra il Comune di Napoli e il Dipartimento di Urbanistica (Dun) dell'Università Federico II per l'attuazione del Programma di Riqualificazione di Scampia, responsabile scientifico Vincenzo Andriello.
3. Progettista del parco è lo studio Fioravanti, con la consulenza per il verde di: I. Pizzetti, D. De Liguori, A. Vettori, C. Bruschi, V. De Folly d'Auris. Cfr.: <http://www.studiofioravanti.net/progetti/ParcoCentrale/>
4. La Fondazione con il sud è un ente non profit privato che promuove l'infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno favorendo percorsi di coesione sociale per lo sviluppo. Ha finanziato il progetto “Valorizziamo Scampia” con 475.000 euro.

Riferimenti bibliografici

- Bassolino A., *La Repubblica delle città*, Donzelli, Roma, 1996
- Berruti G., “Oltre le Vele di Scampia”, *Urbanistica Informazioni*, n.237, anno XXXIX, Maggio-Giugno 2011
- Berruti G., Palestino M.F., “When neighborhood practices are the breeding ground. Public space as welfare space in Scampia”, *Aesop 2014, Track 6*, 9-12 Luglio 2014

Strutturazione spaziale delle disuguaglianze sociali

Melania Verde, Raffaele Postiglione, Riccardo Volpe

Punto di partenza del contributo è la distinzione delle aree urbane proposta da Urry (Cass, Shove e Urry 2005): *hot and cold spot*, zone calde della città e zone fredde, caratterizzate quest'ultime dalla rarefazione delle interazioni sociali e delle attività che vi si svolgono. In particolare, si analizza un caso specifico di zona fredda, ossia l'area urbana di Monterusciello, quartiere periferico di Napoli costruito negli anni '80, penalizzato da una persistente tendenza all'isolamento e alla monofunzionalità. Monterusciello, una grande periferia, dunque, un territorio invisibile e ignoto, percepito (per chi non vi risiede) come omogeneo sia nella struttura fisica, tipica l'immagine dei “palazzoni tutti uguali”, sia nella composizione sociale, che diviene relativamente facile “etichettare” in senso negativo. Un luogo dove il fenomeno delle disuguaglianze (Sen, 1993) è stato favorito nel tempo dallo stesso progetto urbanistico.

Obiettivo generale del lavoro, è avviare un dibattito sulla necessità di tornare a riflettere sulla struttura spaziale della città, sull'importanza di conferire agli spazi urbani una maggiore e più diffusa accessibilità (Cass, Shove e Urry, 2005).

In particolare, al fine di individuare e valorizzare gli elementi di base che rendono una città più “inclusiva ed eguale”, nel caso in esame Monterusciello, si proverà a rispondere a due quesiti: accessibilità a cosa? accessibilità di chi?

“Accessibilità” per superare le differenze sociali

Assicurare ed aumentare l'accessibilità è ciò che si mostra necessario per migliorare la vita della città. Un concetto che spesso ritrova uno scarso riscontro nelle politiche urbane attuate, soprattutto se si considera la condizione delle periferie meridionali. Per accessibilità ad un luogo si intende la semplicità nel raggiungere un sito considerando le vie di accesso, quindi le infrastrutture e la

presenza o meno di ostacoli legati alla natura morfologica del luogo stesso o del percorso per arrivarci.

Negli ultimi anni però l'attenzione di studiosi di altre discipline verso le forme socio-spaziali di esclusione, ha fatto sì che il concetto di accessibilità prevaricasse l'ambito prettamente economico e ampliasse la sua natura (Borlini e Memo, 2009).

Si parla oggi di natura multidimensionale del concetto di accessibilità, un concetto ampio che include l'accessibilità ad attività e a relazioni o opportunità sociali.

Compito delle politiche urbane è dunque limitare le differenze e sopperire alle disparità di condizioni, garantendo una città accessibile, eguale e la libertà di scelta.

Monterusciello è diventato, rispetto all'accessibilità, un caso eclatante. L'impianto urbano di edilizia pubblica che aveva in mente il progettista Agostino Renna era ben chiaro: costruire una città con ampi spazi, dove non potesse mai sorgere il problema del traffico, mancanza di parcheggi o assenza delle vie di fuga. Sotto questo punto di vista, infatti, Monterusciello si classifica tra le periferie dell'hinterland napoletano come quella con una maggiore fluidità nella viabilità. È paradossale, però, notare che lo sforzo dei progettisti nel pensare a tante strade ampie sia stato vanificato da un trasporto pubblico locale che non mette in condizioni i cittadini di poter spostarsi da una parte all'altra del megaquartiere in maniera fluida. Gli autobus che transitano da Monterusciello sono, infatti, solo quattro (P11N, P11R, P15, P6). La cadenza di ognuno è di 40 minuti circa e nel caso di leggero ritardo, per disposizioni dell'azienda dei trasporti, gli autobus sono tenuti a saltare l'intera corsa. In prima serata non ci sono mezzi di trasporto pubblico locale e non tutte le zone di Monterusciello sono coperte dal trasporto pubblico. È questo il fondamentale anello di congiunzione che manca nel megaquartiere e che crea le maggiori differenze nella popolazione (limitando nei fatti l'accessibilità di determinate categorie). In particolare, si riscontrano:

1) Differenze tra automuniti e non: spostarsi con i mezzi pubblici diventa molto più complicato o quantomeno comporta un maggior sacrificio. Per questo il mezzo più utilizzato diventa l'automobile, creando in questo modo una netta separazione tra chi può permettersela e chi no.



Alcuni lotti di Monterusciello (foto di P. Visone)

L'uso dell'automobile, inoltre, comporta un deterioramento del territorio e ancora una volta una disuguaglianza tra chi "ha colpe" e chi non le ha, scegliendo di non usurpare il territorio utilizzando i mezzi pubblici.

2) Differenze tra anziani e giovani: gli anziani hanno difficoltà negli spostamenti che potrebbero essere fatti a piedi, in primis, per la caratteristica geomorfologica del quartiere, sito su una collina e quindi in pendenza. Questa differenza porta anche una sorta di solitudine tra le persone, perché l'attaccamento alla città di Pozzuoli e il non riconoscimento da parte di molti nel quartiere di Monterusciello comporta che ogni giorno ci siano centinaia e centinaia di pendolari che vogliono raggiungere il centro. Quando sono i mezzi pubblici a scoraggiare il percorso (di soli 7 km) Monterusciello – Pozzuoli allora l'insoddisfazione cresce, sentendosi così quasi in gabbia in un quartiere che non è il proprio.

3) Differenze tra normodotati e disabili: nessuno dei marciapiedi di Monterusciello ha la salita per la carrozzella come nessuno degli autobus in dotazione ha caratteristiche tali da garantire l'accessibilità a passeggeri con disabilità. Non si vedono, infatti, molti disabili a Monterusciello, proprio per la consapevolezza che questi hanno di essere costretti a restare chiusi in casa oppure a dover essere necessariamente accompagnati con mezzi adeguati. Anche i

marciapiedi delle strade non garantiscono il passaggio della carrozzella, non essendo mai state previste le classiche discese.

4) Differenze tra uomini e donne: la pianificazione urbanistica non ha mai orientato ad una visione di genere il disegno della città, dimenticandosi che dentro lo spazio urbano le donne abitano, lavorano e si muovono sommando alle esigenze della loro vita anche di quella parte della popolazione che dipende dal loro lavoro di cura. Tra gli aspetti ignorati nella pianificazione urbanistica vi è la diversa attitudine nell'occupazione dello spazio tra uomini e donne. Che la differenza ci sia ne è prova il paradigma sul quale si basa da oltre un secolo la mobilità urbana: quello del maschio adulto lavoratore ed automobilista. Di contro, la modalità di trasporto femminile per eccellenza è una combinazione dell'uso di piedi, mezzo pubblico ed auto.

Tale situazione produce una seria limitazione dei diritti costituzionali e umani dei cittadini e crea condizioni di discriminazione ed emarginazione sociale di cui i cittadini ed in particolare quelli con disabilità molto gravi subiscono le pesanti conseguenze. Politiche urbane e pubbliche a sostegno dell'autonomia personale potrebbero, invece, rappresentare – oltre che una garanzia del rispetto dei diritti umani e civili – anche un investimento sociale ed economico.

Strutturazione spaziale delle disuguaglianze sociali

L'organizzazione territoriale ha un ruolo rilevante nel determinare le condizioni relazionali in cui gli individui vivono e questo ha particolare rilievo nel caso della vita urbana. La realtà che tutti possiamo osservare, ci dimostra con evidenza l'esistenza, all'interno delle nostre città, di una diversificazione territoriale.

La distribuzione in *hot e cold spot* è condizionata da diversi fattori:

- a) densità, varietà e desiderabilità delle risorse materiali e immateriali disponibili;
- b) dal grado di integrazione al sistema urbano e metropolitano;
- c) dalla molteplicità delle attività che vi svolgono.

Il fatto che le città presentino realtà diverse al loro interno ci pone dinanzi a una questione che assume un'importanza notevole: l'equità spaziale. Oggetto del paragone non possono che essere le diverse zone della città che si differenziano tra loro, conciliabili, se non in toto almeno in parte, con i quartieri.

Una possibile soluzione sarebbe provvedere a fornire tutte le zone, o quartieri, delle stesse prerogative, delle stesse potenzialità. Si tratterebbe di favorire lo sviluppo di un contesto cittadino policentrico, o almeno di sopperire alle difformità di occasioni andando ad intervenire sulla connessione alla rete cittadina dei quartieri con gap relazionali.

L'armonizzazione del contesto urbano richiede un'azione decisa, che non può più essere sempre e solo oggetto di annunci propagandistici. Assicurare equità spaziale è una questione di giustizia sociale, significa dare un'uguaglianza di opportunità relazionali e richiede politiche che vadano a rivedere l'organizzazione strutturale della città, i servizi che essa offre in termini di economicità e accessibilità, la visione dello spazio e la gestione di questo.

Su quanto una determinata struttura spaziale delle città possa enfatizzare il fenomeno delle disuguaglianze sociali, il megaquartiere di Monterusciello, si presenta ancora una volta come un caso emblematico. Esso è diviso in due parti, che potremmo anche definire due sottoquartieri, che vengono comunemente chiamate:

- "Monterusciello 1 o delle cooperative", ossia la zona delle case private che si presenta come un esempio di "zona fredda";

- “Monterusciello 2”, ovvero la zona popolare, quella dei lotti in prefabbricato, che si presenta come un esempio di “zona calda”.

La zona 2 di Monteursciello è formata per la maggior parte da lotti popolari in prefabbricato affiancati da piazze e strutture fatiscenti lasciate abbandonate dalle amministrazioni locali negli anni. È una zona statica in quanto le stesse case pubbliche non sono state mai riscattate dai cittadini, quindi chi la vive vi si è insediato quando Monterusciello ha visto la luce. La situazione è completamente diversa per la zona 1 di Monterusciello, in quanto c'è un mercato immobiliare attivo e prospero. In quest'ultima zona risiede la parte benestante (se così la possiamo definire) del quartiere. La differenziazione più evidente, però, resta quella delle case. Quelle della “Monterusciello bene”, appunto, sono case; quelle di Monteursciello 2 sono le case di cartone, frase che è intuibile derivasse dal fatto che molte delle pareti sono in cartongesso.

Sotto questo punto di vista la disuguaglianza della città e la non equità spaziale è marcatamente delineata da questa differenza. Nonostante questo, però, c'è da dire che questa macroscopica divisione del quartiere ha al suo interno un'omogeneità di possibilità: la Monterusciello dei lotti popolari è praticamente uguale in ogni sua strada, eccetto qualcuna di esse più trafficata, ma si nota ampiamente come gli spazi pubblici siano stati equamente distribuiti su tutto il territorio. Per la “Monterusciello delle cooperative”, invece, si vive un altro aspetto: tutte le zone costruite privatamente o in cooperativa presentano le stesse occasioni di incontro e le stesse potenzialità, ma c'è un ghetto in quella che viene chiamata Monterusciello 1: i 600 alloggi, una zona del quartiere percepita come diversa, diseguale. Le prime case private sono sorte proprio dove è nato il primo insediamento popolare di Monterusciello, marcando così una netta differenza di opportunità ma anche di incontro tra gli stessi abitanti del quartiere, a poche centinaia di metri. I 600 alloggi sono la zona che comunemente viene più dequalificata dall'abitante medio di Monterusciello: piazze di spaccio e abbandono istituzionale si trovano a qualche centinaio di metri dalla “Monterusciello bene”.

Riferimenti bibliografici

- Bartolini S. (2010), *Manifesto per la felicità. Come passare dalla società del ben-avere a quella del benessere*, Donzelli editore, Roma.
- Borlini B., Memo F., (2009), *Ripensare l'accessibilità urbana*, Paper Cittalia, n. 2, Fondazione ANCI Ricerche.
- Cass N., Shove E., Urry J. (2005), *Social exclusion, mobility an access*, in *The Sociological Review*, 53, pp. 539-555.
- Sen A. (1993), *Capability and Well-Being*, in *The Quality of Life*, Oxford Clarendon Press, Oxford.
- Zajczyk F., Borlini B., Memo F., Mugnano S. (2005), *Quartieri periferici tra incertezza e trasformazione*, Mondadori, Milano.
- Giglia A. (1997), *Crisi e ricostruzione di uno spazio urbano: dopo il bradisismo a Pozzuoli: una ricerca antropologica su Monteruscello*, Guerini Studio, Milano.
- Escalona F. e Francese D., (1987), *L'impianto urbano e gli edifici pubblici*, Progetto Pozzuoli, Quaderni di documentazione, n. 3, pp. 45-57, Napoli.

Lo spazio conteso tra pratiche informali e processi formali

Annalisa Giampino

Nell'agosto del 1989 una determinazione della giunta comunale di Palermo affidava all'Ufficio Tecnico del Comune, affiancato da un gruppo di tecnici e consulenti, la redazione della “Variante di adeguamento del Prg vigente al DM 1444/68”¹. La determinazione pur presentandosi come un atto dovuto, in quanto ermimprescindibile adeguare il piano a vent'anni di distanza dall'approvazione del Dm 1444/68, tuttavia segna formalmente sotto il profilo politico e amministrativo una stagione di cambiamento per la città di Palermo. Al complicato iter di elaborazione della variante, e anche in considerazione delle mutate esigenze, si opterà per la redazione di un nuovo piano regolatore generale che attribuirà al tema degli spazi pubblici e d'uso pubblico un ruolo rilevante rispetto a temi quali l'espansione e la rendita fondiaria che, in un recente passato, hanno depauperato la città di Palermo della sue risorse e i cittadini dei loro diritti. Inoltre in quest'arco temporale dal 1990 ad oggi sono stati avviati e, in parte conclusi, una serie di interventi elaborati nell'ambito degli strumenti di programmazione per la riqualificazione dei quartieri di Edilizia residenziale pubblica (Erp) che in teoria dovrebbero aver fatto transitare il modello d'azione dell'Amministrazione verso forme deliberative e democratiche di costruzione degli spazi pubblici per la città. Al contempo il 1990 rappresenta l'anno di costituzione del movimento di lotta per la casa 12 luglio e della ripresa delle occupazioni a scopo abitativo nei quartieri di edilizia residenziale pubblica a fronte della crescente emergenza abitativa.

A partire da questa data lo spazio pubblico dei quartieri Erp di Palermo si vedrà conteso tra pratiche informali avviate dagli occupanti e residenti (con l'appoggio delle associazioni e dei movimenti locali) e politiche urbane ufficiali avviate dall'Amministrazione comunale. In tal senso lo spazio pubblico si presta quale elemento di confronto tra una politica urbana *mainstream* basata su logiche neoliberiste e autoreferenziali, e

una pratica di riappropriazione e risignificazione dal basso avviata dai residenti. Due cammini paralleli e profondamente diversi che, come vedremo, difficilmente – e in rari casi – si sono incontrati e che rivelano la storia di una città da sempre contesa tra forze riformiste e spinte contro-riformiste.

Quale spazio pubblico nei quartieri Borgo Nuovo, ZEN e Sperone?

Con Decreto del Presidente della Regione siciliana del 14 dicembre 2006 vengono approvati il Programma integrato di intervento (ex art. 16 L. n. 179/92) del quartiere San Filippo Neri (ex Z.E.N.) e i due Programmi di recupero urbano (ex art. 11 L. n. 493/93) dei quartieri di Borgo Nuovo e Sperone. Si tratta di circa 90 interventi definiti di “riqualificazione”, con una dotazione finanziaria complessiva di 75,7 milioni di euro, finalizzati alla creazione di nuovi servizi, infrastrutture e spazi pubblici per tre quartieri Erp di Palermo dove disagio sociale, deficit di servizi e spazi pubblici diventano caratteristiche endemiche delle declinazioni dell'intervento di edilizia pubblica a “latitudini meridiane”. Questi strumenti, se da un lato sembrano apparentemente rimediare alla scarsa dotazione dei servizi di base e all'inerzia della prassi urbanistica ordinaria, a dispetto degli obiettivi enunciati propongono modifiche alla consistenza o alla destinazione di taluni servizi previsti dal Prg ai sensi del Dm 1444/68. Senza entrare nel merito di valutazioni che attendono alla natura degli interventi, all'enfasi posta dall'Amministrazione comunale al ruolo svolto dagli abitanti nella costruzione e condivisione delle scelte pubbliche operate, già ampiamente affrontate in altre sedi (Giampino, Todaro, 2009; Lo Piccolo, Giampino, Todaro, 2014), a quasi dieci anni dall'approvazione dei progetti occorre rilevare l'irreversibile lentezza dei procedimenti amministrativi e la parziale attuazione degli interventi (per lo più proposti da privati) che rimarcano la lunga storia di bisogni inevasi dei quartieri Erp di Palermo.

A fronte del disinteresse politico per le condizioni di permanente esclusione vissuta dagli abitanti di questi quartieri, all'aggravarsi negli ultimi anni dei fenomeni di occupazione abusiva degli alloggi,

i processi di semantizzazione degli spazi comuni attivati dagli abitanti di queste aree di margine, che si esplicitano nell'inserimento di attività commerciali nei porticati dello ZEN 2 o nel trasformare un'area abbandonata in un campetto di calcio allo Sperone, concorrono a creare attraverso l'uso e la cura dello spazio i segni latenti di costruzione di un'identità collettiva “alternativa” (Lo Piccolo, Bonafede, 2007). Uno spazio pubblico frutto di processi adattativi e pratiche dal basso che lega spazi fisici e soggetti (Crosta, 2000) in maniera ambigua e contraddittoria. Se da un lato possiamo osservare in questi processi informali una pratica d'uso di un bene collettivo reso nei fatti indisponibile dal soggetto pubblico, dall'altro possiamo rileggere in queste forme di autoproduzione di spazi risposte estreme ad una crisi dell'attore istituzionale, della sua capacità di gestire situazioni problematiche e di farsi garante di un preminente interesse pubblico. Da questo punto di vista non possiamo disconoscere la grande conquista raggiunta sul terreno del “diritto alla città” (Lefebvre, 1974) attraverso la realizzazione degli standard. «Un risultato che ha avuto effetti positivi dove è stato applicato come strumento per migliorare le condizioni di vita in un regime di equità e di difesa delle categorie più deboli» (Salzano, 2010). All'assenza di questo tipo di spazi pubblici, le pratiche di autorganizzazione e autogestione degli abitanti operano nonostante l'amministrazione (Cellamare, 2011) che risponde a volte intervenendo coercitivamente nei confronti di operazioni ritenute illecite e abusive, altre volte ignorando volutamente il processo di dismissione delle proprie prerogative nella gestione e pianificazione del territorio, altre volte ancora assecondando interessi privati forti attraverso varianti. È il caso delle varianti autorizzate dall'Amministrazione comunale per la realizzazione del centro commerciale Conca d'Oro in un'area limitrofa alle insule dello ZEN 2 e del centro Commerciale Torre Ingastone nel quartiere Borgo Nuovo. Varianti che nel caso dello ZEN 2 hanno visto la realizzazione del centro commerciale della Società Immobiliare Monte Mare S.p.A. di Maurizio Zamparini quale drammatica alternativa per la realizzazione dei servizi, delle infrastrutture e delle attrezz-

zature pubbliche previste nel quartiere. A più di tre anni dall'apertura della struttura commerciale, le opere pubbliche previste (una piscina, un ampio giardino pubblico attorno a Villa Raffo, una zona verde adibita ad attività sportiva, un centro per minori, un centro di assistenza per anziani e il centro della municipalità) non sono state ancora realizzate. Analoga sorte è toccata all'area di parco prevista attorno alla Torre Ingastone in prossimità dell'omonimo centro commerciale di Borgo Nuovo.

Come rispondono gli abitanti di questi quartieri alla negazione dei loro diritti di cittadinanza? Allo ZEN 2 gli occupanti abusivi e i legittimi assegnatari, per un totale di 122 famiglie, hanno fondato l'Onlus Insula 3 Evolution con sede in un magazzino dell'insula occupato abusivamente. Questa associazione vede occupanti e assegnatari impegnati nei lavori di manutenzione, pulizia e rispetto della pedonalità dell'agorà dell'Insula 3 ultimata nel 2012 dall'Istituto Autonomo Case Popolari. Attraverso queste forme illegali, ma non illegittime di occupazione di beni pubblici, gli abitanti dei quartieri Erp di Palermo rivendicano il loro diritto allo spazio pubblico quale espressione primaria di un più ampio “diritto alla città”. Questi approcci radicali, sviluppati da gruppi marginali o in condizioni di disagio, hanno una capacità proattiva che sfida gli approcci tradizionali delle politiche urbane e le loro modalità di risolvere i problemi (Miraftab, 2009). Come afferma Harvey (2013) è attraverso queste pratiche insorgenti che si può rinnovare l'universo valoriale attuale e affrontare le sfide che il neoliberalismo urbano impone alle società anche in termini di democrazia e giustizia spaziale. A uno sguardo più attento, però, esse vanno ben oltre la domanda iniziale di spazio pubblico. Guardando al di là dei processi di autorganizzazione dello spazio, c'è una richiesta di condivisione, di riconoscimento del proprio status di abitante e di cittadino che va ben oltre l'iniziale rivendicazione di uno spazio fisico. Ciò deve indurci a riflettere, dal punto di vista disciplinare, su cosa debba intendersi oggi per spazio pubblico attraverso il superamento di un approccio tecnico-disciplinare che, in nome di una presunta efficienza deterministica, tende a separare ciò che è fisico da ciò che

è sociale (Scandurra, 1999). Questa necessità è tanto più imprescindibile laddove l'urbanista, quale attore pubblico, si misura con un tema come quello della città che in quanto "bene pubblico" – nell'accezione elaborata da Ferraro (1986) – è da intendersi come prodotto di "effetti di governo" per via dell'interazione sociale tra soggetti istituzionali e non, tra pratiche istituzionali e non (Ferraro, 1986; Crosta, 2000). La sfida, pertanto, non si gioca solo sul fronte della dimensione tecnica della progettualità o sulla capacità di produrre significativi mutamenti nelle politiche e nelle prassi amministrative, ma nella capacità disciplinare di contribuire ad un futuro possibile per le città in cui tutti (soggetti forti e soggetti deboli, pubblici e privati) concorrono «ai processi di definizione del bene comune e di elaborazione delle regole della convivenza urbana» (Macchi, 2001, p. 51).

Riferimenti bibliografici

- Bonafede G., Lo Piccolo F. (2007), "Cronache ZEN: La questione abitativa tra assenza di politiche pubbliche, pratiche dal basso ed arte della negoziazione", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 90, pp. 47-66.
- Cellamare C. (2011), *Progettualità dell'agire urbano: processi e pratiche urbane*, Carocci, Roma.
- Crosta P.L. (2000), "Società e territorio, al plurale. Lo "spazio pubblico" – quale bene pubblico – come esito eventuale dell'interazione sociale", *Foedus*, 1, pp. 40-53.
- Ferraro G. (1986), "Città come bene pubblico. 2", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 26, pp. 143-187.
- Giampino A., Todaro V. (2009), "Aspetti critici nell'intervento pubblico-privato per la periferia della città di Palermo", *PLANUM. Journal of Urbanism*, pp. 1-9.
- Inzerillo S.M. (1984), *Urbanistica e società negli ultimi duecento anni a Palermo*, in *Quaderno dell'Istituto di Urbanistica della Facoltà di Architettura di Palermo*, Palermo.
- Harvey, D. (2013), *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, Verso, New York.
- Lefebvre H. (1974), *Le droit à la ville*, Anthropos, Paris.
- Lo Piccolo F., Giampino A., Todaro V. (2014), "Palermo, ville sans domicile. Droit au logement : entre informalité et arrangements politiques", in AA.VV., *Les coopératives d'habitants, des outils pour l'abondance. Repenser le logement abordable dans la cité du xxi siècle*, Chairecoop, Lione.
- Macchi S. (2001), "Contexts of interaction for plural city politics: hybrid forums and cosmopolitics", *Plurimondi*, 5, pp. 51-62.
- Salzano E. (2010), "La città, la società, gli spazi pubblici", in Bottini F. (a cura di), *Spazio pubblico. Declino, difesa, riconquista*, Ediesse, Roma.
- Scandurra E. (1999), "Il passaggio dalla città moderna a quella contemporanea", in AA.VV., a cura di, *I futuri della città. Tesi a confronto*, Franco Angeli, Milano.

Per un progetto dello spazio pubblico

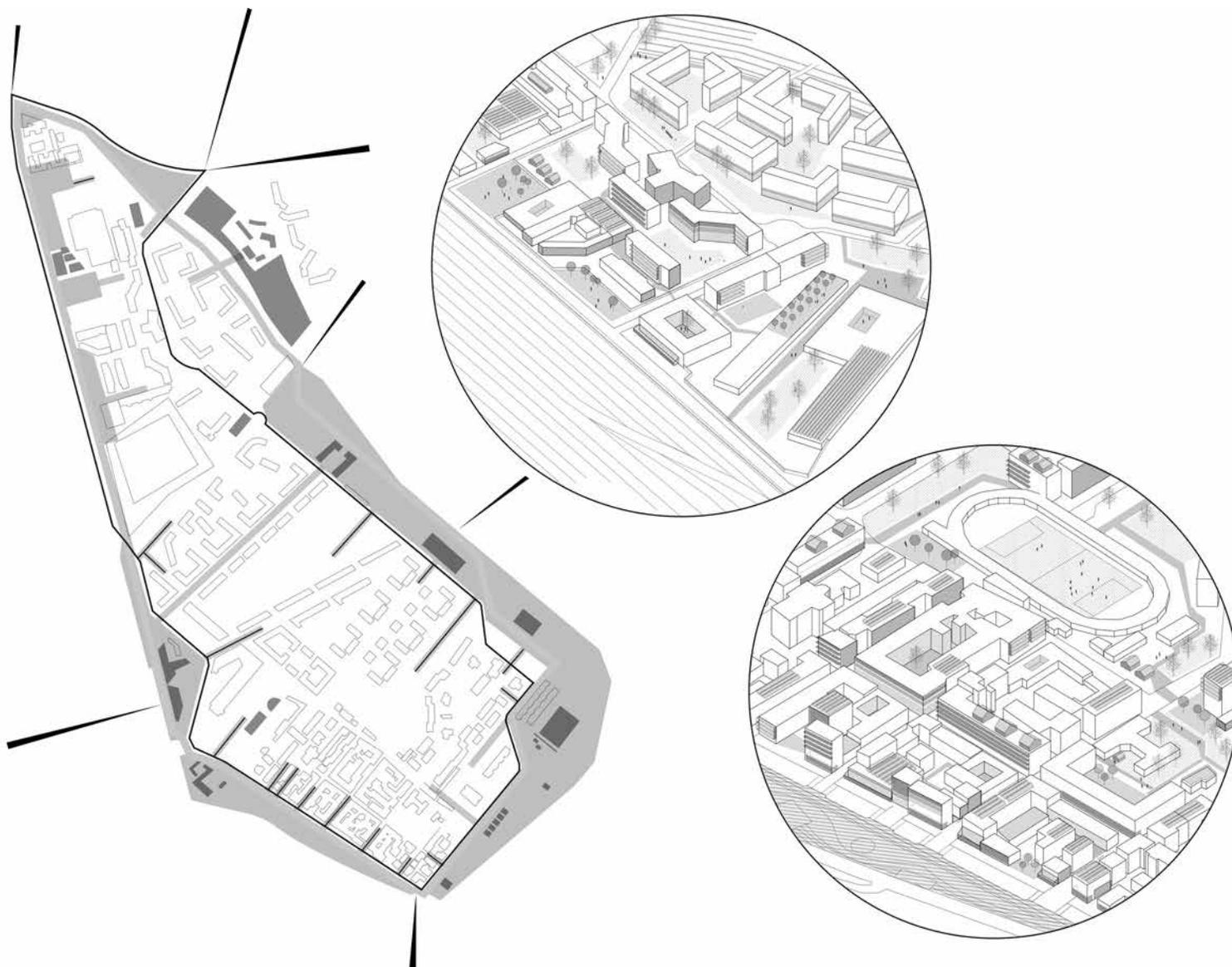
Marco Baccarelli, Martina Orsini,
Paolo Pomodoro

Il progetto del quartiere di Santa Giulia, riqualificazione di un'ex area industriale (Montedison-Redaelli) tra il tessuto compatto milanese e il Parco Agricolo Sud e in parte già realizzato, si è costituito come occasione per avviare un confronto composito tra soggetti differenti e rispetto ad alcuni temi cruciali della città contemporanea sollevati dall'immissione del "nuovo" nella città esistente. L'incontro tra studenti, docenti, sviluppatori urbani e le diverse realtà sociali che connotano questa parte di Milano, ha rappresentato il ricco ed eterogeneo substrato entro il quale hanno successivamente preso avvio alcune riflessioni interpretative e progettuali che hanno tentato di affrontare il ruolo della dimensione collettiva in contesti urbani compatti e rigorosamente definiti¹.

Rigidità urbane nel nuovo e nell'esistente

Il nuovo quartiere Santa Giulia elaborato dallo Studio Foster sta prendendo forma con le sempre più diffuse difficoltà e pause temporali legate alla crisi economica in atto e con conseguenze rilevanti in termini di sovrapposizione tra domanda di cambiamento e stasi². La stessa crisi economica ha messo fortemente in discussione modelli urbani consolidati agendo su ambiti ampissimi della vita dei cittadini, dando luogo alla richiesta di nuove matrici abitative che si leghino maggiormente alle modificazioni finanziarie, sociali e culturali in corso. La momentanea incompiutezza, però, non intacca la compattezza insediativa e formale che definisce il progetto in via di realizzazione e, in generale, la spazialità densa del comparto urbano che lo ospita. È, infatti, una parte di città dalla conformazione estremamente chiara e riconoscibile, sorta in appoggio alla storica attività siderurgica e alla successivamente insediata produzione chimica, circondata da una cinta infrastrutturale che si costituisce come straordinario aggancio alla Milano compatta e al territorio di scala vasta ma, nel contempo, anche come cesura e isolamento dai contesti a cui è collegato.

1. Nel Prg del '62 erano previsti poco più di 800 ha circa 8 milioni di metri quadrati per servizi e di questa quota solo il 33% è stato realizzato in conformità a quel Prg. I servizi mancanti ammontavano secondo una stima del Comune di Palermo del 1994 a circa 10.500.000 mq. Del resto, come afferma Inzerillo (1980) «Con l'adozione del piano da parte del Consiglio comunale [...] vennero presentate dai privati e dagli enti 1233 istanze [...] sollecitate da motivazioni [...] che nulla avevano a che vedere con la corretta impostazione dei problemi urbanistici della città. [...] Il contenuto delle istanze riguardava essenzialmente la viabilità, il verde pubblico e attrezzato, le attrezzature, il verde agricolo, l'azzonamento [...] e le richieste più pressanti erano quelle tendenti ad aumentare le zone e le densità edilizie e, di contro, a limitare le superfici destinate al verde e alle attrezzature» (*Ibidem*, pp.119-120).



La figura progettuale del sistema dei circuiti e delle continuità: logiche insediative e agganci con il sistema infrastrutturale

I grandi quartieri residenziali pubblici o convenzionati sviluppatasi in concomitanza all'attività industriale si distinguono in due tipologie prevalenti: grandi complessi a corte con cuori verdi collettivi interclusi e non permeabili, oppure cortine edilizie ad alta densità con un raro e puntuale commercio ai piani terra, a definire assi urbani di forte percorrenza ma privi di vitalità. Al loro interno, costretta in spazi residenziali rigidi, una società miniaturizzata e cangiante organizzata in diverse forme di condivisione e intreccio, nella maggior parte dei casi senza alcuna connessione lavorativa con il quartiere ma con la necessità di servizi pubblici e di appoggio quotidiano che attualmente risultano sottodimensionati. I capannoni industriali dismessi, che scandiscono l'area con geometrie spaziali a maglia molto larga, si dividono tra grandi

isolati industriali abbandonati, quindi inaccessibili, oppure oggetto di riconversioni in attività terziarie e declinati in spazi fortemente introversi. Gli studi televisivi insediatisi lungo via Mecenate, e l'indotto ad essi connesso, sono infatti caratterizzati da una forte privatizzazione spaziale e dall'assenza di connessione o appoggio ai materiali urbani più prossimi.

La piccola porzione di tessuto storico esistente nell'area, residuo dell'antico borgo rurale successivamente entrato a far parte di Milano, in seguito alla dismissione industriale e al relativo sfrangiamento del tessuto sociale, ha quindi accolto una popolazione multietnica ed eterogenea dando luogo a un reticolo di piccolo commercio familiare. La concomitanza di altri quartieri residenziali privati e di costruzione recente, destinati ad un ceto medio e dotati di servizi e

spazi collettivi semi-privati al loro interno, anche se non ha generato conflitti di particolare rilevanza sottolinea comunque la progressiva scarsità di forme di convivenza e scambio tra i differenti ambiti urbani.

A questo gruppo di *enclave*, si aggiunge infine quella costituita dagli insediamenti recenti o in via di definizione oltre a Santa Giulia come il quartier generale di Sky-Italia e altri edifici per uffici in costruzione, insieme al progetto di alcune strutture ricettive e alberghiere. Localizzazioni incentivate dal potenziamento della stazione di Rogoredo e nella quale oggi si intersecano Passante Ferroviario, metropolitana, alta velocità e linee di trasporto su ferro regionali. Insediamenti fortemente autosufficienti in cui l'offerta di servizi interni e forme varie di collettività rendono inutili eventuali rapporti con il contesto esistente.

Spazio pubblico e inclusione: modalità strutturanti

La riflessione progettuale sullo spazio pubblico come dispositivo di relazione in un ambito caratterizzato da molti gradi di rigidità è partita dall'idea di sperimentare un disegno di spazio pubblico capace di proporsi come dispositivo della flessibilità nel quale far recuperare alla dimensione collettiva, ora introvertita e contenuta all'interno delle singole *enclave*, un più congruo valore semi-privato. Il suolo pubblico così concepito diventa un sistema a cui agganciarsi, uno spazio che reagisce quasi chimicamente alle immissioni del "nuovo" nella città esistente (Fig. 1). I progetti hanno quindi individuato in alcune famiglie di figure tale possibilità.

– Circuiti, Continuità

La definizione si riferisce al progetto di sistemi continui e organizzati per suoli spessi, cambi di sezione, filamenti di congiunzione, ritagli vuoti e messi a sistema. In alcuni casi, queste combinazioni hanno dato luogo a composizioni unitarie che attraversano l'ambito urbano incrociando spezzoni, suoli e materiali preesistenti, contaminazioni reciproche.

– Margini

Il margine è stato elaborato come un luogo complesso nel quale si verificano dinamiche sovrapposte di appartenenza. L'uso di griglie o di dispositivi lineari basati sul concetto di scorrimento per fasce parallele ha cercato di esplorare un disegno in grado di esprimere una forma di spazio pubblico insediata lungo le *enclave* ma che risultasse, nel contempo, parte di esse.

– Cerniere

Le diverse forme di aggancio sono state interpretate come luoghi dello stare e della sovrapposizione – anche conflittuale – tra realtà molto differenti. Si tratta quindi di punti estremamente intensi, che comprendono e organizzano lo spazio esaltandone gli aspetti di dinamicità e contaminazioni.

Alcune riflessioni di carattere metodologico

Il lavoro condotto dal Laboratorio prova a sviluppare uno sguardo critico e di sintesi progettuale attraverso il quale definire scenari di possibile arricchimento tra la città esistente e le aree di trasformazione presenti nel contesto urbano approfondito. Ma i temi e i progetti presentati dall'esperienza

accademica, se non vogliono rimanere solo interessanti simulazioni progettuali, rimandano necessariamente alla necessità della costruzione di processi di pianificazione articolati e complessi, ma che si scontrano con assetti normativi vigenti e prassi operative consolidate rigide e incapaci di tradurre la ricchezza dei contenuti proposti. Troppo spesso, nella pratica concreta quotidiana, si assiste a discussioni, incomprensioni tra i diversi soggetti interessati alla trasformazione del territorio protagonisti degli aspetti regolativi e normativi, e che focalizzano l'attenzione su indici, rapporti, vincoli funzionali, forme gestionali, altezze degli edifici; aspetti, cioè, che poco hanno a che fare con la ricerca di una qualità della città e dei suoi spazi di connessione. Viene soprattutto oscurata, o comunque messa in secondo piano, la crescita culturale comune dei diversi operatori del territorio – pubblici e privati – sul ruolo degli spazi di relazione.

Il risultato delle attività fissa su *layer* i differenti approfondimenti tematici e riesce a definire possibili orientamenti progettuali che normalmente, attraverso i pacchetti regolativi e procedurali consolidati, non vengono percepiti e costruiti e, quindi, neanche valutati o proposti come punto di partenza per attivare nuove politiche urbane per la strutturazione del sistema degli spazi aperti/pubblici. La partecipazione e condivisione di proposte per la riqualificazione dello spazio aperto/pubblico possono in questo modo uscire dallo spazio ristretto previsto dalle regole normative consolidate, e troppo spesso insufficienti, per garantirne qualità ed efficienza. La discussione e la possibile condivisione tra i diversi soggetti istituzionali e non, attraverso "nuove piattaforme di lavoro" pubbliche e private, può quindi diventare il motore per nuove configurazioni e concettualizzazioni della dimensione più collettiva nella città.

La fase analitica e quella progettuale necessitano un passaggio continuo di scala, da quella di contesto territoriale più allargato che comprende l'intero settore urbano a quello più puntuale di progettazione e di dettaglio. L'attraversamento continuo delle scale diventa in questo modo non solo strumento necessario di verifica e di modificazione in corso del progetto ma anche, e soprattutto, l'espressione di un dialogo a più voci e a partire dal quale innescare il coinvolgimento di

diversi soggetti istituzionali e progettuali. In quest'ottica, il concetto di trasformazione non attiene più solamente il quartiere di nuova costruzione ma l'intera rete di spazi che si attiva e che reinterpreta, alla luce della contemporaneità, l'esistente e le potenzialità di cambiamento. La lettura alle diverse scale del territorio identifica la rete di spazi aperti, le aree di margine e di cerniera nei termini della loro intrinseca capacità di deformazione e in rapporto alla continua modifica della struttura sociale ed economica del contesto urbano di riferimento.

Procedendo in tal modo, ne possono conseguire reti potenziali di connessione fisica tra le diverse *enclave* e possibilità di ricostruire la forma dei vuoti urbani, riempirli di senso, definire risposte alle diverse domande di vita pubblica con nuove forme e materiali. L'emergere continuo, infatti, di nuovi termini, figure, categorie interpretative attraverso cui indagare e progettare il territorio e le sue trasformazioni, necessita una coerente traduzione e travaso verso il complesso sistema regolativo del territorio stesso, ma rappresentando, allo stesso tempo, il terreno fertile nel quale può formarsi una critica spaziale capace di smuovere i meccanismi che più inibiscono la capacità di agire entro i caratteri della città contemporanea.

1. L'esperienza qui descritta si è svolta nel corso di due anni accademici (2013 - 2014 e 2014 - 2015) e in due corsi differenti: la prima parte, che ha esplorato e interpretato caratteri, forme e dinamiche dell'ambito urbano, ha coinvolto gli studenti del Corso di Fondamenti di Urbanistica del Politecnico di Milano, Facoltà di Architettura Civile, prof.ssa Martina Orsini; la seconda, in fase di ultimazione e che ha definito proposte progettuali alle diverse scale, ha visto la partecipazione degli studenti del Laboratorio di Composizione Urbana e Territoriale del Politecnico di Milano, Facoltà di Architettura Civile, prof. Marco Baccarelli (Composizione) e Martina Orsini (Urbanistica). Paolo Pomodoro, urbanista e consulente di Risanamento Srl, ha collaborato attivamente alle attività accademiche costituendo un saldo punto di riferimento per la fase di interpretazione e progettazione dell'area da parte degli studenti nel corso di seminari e workshop organizzati a tal fine.
2. Per specifiche sul progetto e le fasi di realizzazione del quartiere di Santa Giulia si veda: www.milanosantagiulia.com

Via Costa a Mestre estensione del centro città

Mauro Sarti

Con il Contratto di Quartiere di Altobello si è intervenuti a Mestre in una zona attigua al centro cittadino altrimenti nota come Macallé, caratterizzata dalla rilevante presenza di alloggi di edilizia residenziale pubblica (oltre 400), realizzati in più riprese tra gli anni Trenta e Novanta del secolo scorso. Il Programma, promosso e gestito dal Comune di Venezia, ha interessato un'area di circa 7 ettari interamente di proprietà pubblica sulla quale vi erano i circa 200 alloggi più vecchi in 2 isolati, il primo con 6 fabbricati dell'Ater e l'altro con 10 fabbricati del Comune, gran parte dei quali erano inagibili od occupati senza titolo, in rilevante stato di degrado fisico da cui derivava un conseguente disagio sociale.

A seguito delle rivendicazioni degli abitanti del quartiere il programma di rigenerazione si è posto fin dall'inizio l'obiettivo di interessare l'intero ambito urbano. Per far questo si è deciso di perseguire il coinvolgimento del capitale privato prevedendo alcuni interventi residenziali da porre nel mercato libero e convenzionato, utilizzando appieno le potenzialità della II^a edizione dei Contratti di Quartiere¹.

Ragion per cui il progetto ha utilizzato i finanziamenti pubblici nell'isolato di maggiore valore storico ed architettonico di proprietà dell'Ater (circa 8 dei 10 milioni di euro concessi dal Contratto), concependo tali risorse quali *start up* del più vasto programma di rigenerazione e destinandole alla ristrutturazione di quattro dei sei edifici dell'isolato per complessivi 61 alloggi di edilizia residenziale sociale, con tipologie diversificate per utenza (usuale, anziani e studenti). Mentre gli altri due edifici dell'isolato, per complessivi 11 alloggi e 4 laboratori, sono stati ristrutturati con risorse proprie dell'Ater per essere destinati alla vendita a prezzo calmierato, garantendo così una buona articolazione funzionale e sociale dell'isolato.

Nel contempo, entro la cornice del complessivo rinnovamento urbano, si è proceduto all'abbattimento dei fabbricati dell'altro isolato, ponendo a gara i terreni per la realizzazione di alloggi, negozi e il raddoppio di

piazza Madonna Pellegrina con i sottostanti garage per il quartiere (poco più di 100).

L'asta è stata aggiudicata positivamente da parte di alcuni operatori privati che hanno finanziato e realizzato gli interventi previsti, che attualmente risultano in gran parte venduti nonostante sia nel frattempo intervenuta la crisi del mercato immobiliare. Una operazione di sostituzione edilizia che ha consentito l'insediamento di nuovi e diversi abitanti ad ulteriore garanzia di una maggiore articolazione sociale nel quartiere.

Dalla vendita del patrimonio il Comune ha acquisito quasi 5 milioni di euro, ulteriori rispetto ai 2 provenienti dal Contratto, con i quali sono stati interamente finanziati i nuovi servizi ed il miglioramento della qualità e della fruibilità degli spazi urbani. Si sono, infatti, previsti e realizzati un nuovo asilo nido, una ludoteca, un nuovo giardino, la ristrutturazione di parte del centro civico esistente (in corso), la riqualificazione e pedonalizzazione di via Fornace (in corso) e si è completata la riqualificazione e pedonalizzazione di via Costa, delle sue laterali e dell'estensione del parco centrale di piazza Madonna Pellegrina, strada di connessione locale tra i due isolati di edilizia residenziale pubblica e urbana dell'intero quartiere con il centro di Mestre.

Attualmente (maggio 2015), gran parte degli interventi previsti dal programma sono stati terminati ed è stato redatto il primo rapporto di monitoraggio sull'efficacia degli interventi e delle azioni intraprese dal Contratto di Quartiere, con particolare attenzione alla riqualificazione e pedonalizzazione della centrale via Costa e sue strade limitrofe.

Il monitoraggio degli esiti delle trasformazioni effettuate

Previsto tra le attività di carattere sperimentale del Contratto, il monitoraggio è stato commissionato dal Comune di Venezia all'Istituto Universitario di Architettura di Venezia ed è il frutto del lavoro della responsabile Maria Chiara Tosi e dei ricercatori Luca Nicoletto, Marco Paronuzzi e Anna Venerus. Al primo rapporto ne seguirà un secondo tra circa un anno, onde poter cogliere le tendenze sviluppate dalle trasformazioni dopo l'entrata a regime del programma.

Pur non potendo approfondire le tematiche connesse allo strumento attivato, risulta utile rilevare che il monitoraggio è stato con-

cepito non già come una semplice pratica valutativa dei risultati raggiunti rispetto agli attesi, quanto piuttosto come un ulteriore momento di apprendimento e conoscenza. Uno strumento diverso, ma con finalità analoghe a quanto praticato con il processo di partecipazione dei cittadini prima e durante la realizzazione del programma.

Una modalità utilizzata da un soggetto terzo, l'università, che risulta obiettivo perché libero dal vissuto del processo di progettazione, gestione ed anche di partecipazione al programma. Per questo capace di un'operazione di avvicinamento alla vita quotidiana del quartiere, in cui intercettare sguardi specifici di abitanti, commercianti e *city user*, altrimenti invisibili.

Tra gli strumenti messi in campo nell'attività di monitoraggio – l'ascolto ed i colloqui nella costruzione delle biografie ma anche le osservazioni dirette e l'operazione di rilievo e mappatura – soprattutto i colloqui praticati mediante un'intervista semi strutturata, non direttiva, con ampie libertà da parte dell'intervistato di manifestare il suo punto di vista, risultano un materiale fertile rispetto ai quattro ambiti indagati.

Il primo dei quali indaga il coinvolgimento del soggetto rispetto al processo partecipato, da cui poter ricostruire i personali racconti della condizione del quartiere di Altobello prima della trasformazione ed il raffronto con le differenze anche rispetto alle proprie pratiche e abitudini. Un secondo ambito riguarda il rapporto con le altre popolazioni del quartiere, sia in riferimento agli immigrati sia agli altri gruppi di utenti che lo frequentano per varie ragioni, e se è cambiata la condivisione di alcuni spazi rispetto a prima. Un ulteriore aspetto riguarda una valutazione sulla possibile valorizzazione economica delle proprietà, se in qualche modo i soggetti hanno percepito un cambiamento rispetto al passato o sono più propensi all'investimento. Infine il quarto ambito, quali le aspettative per il futuro, quali immagini e auspici per il quartiere.

Tra i quasi 50 diversi narratori intervistati tra il 25 giugno 2014 e il 12 febbraio 2015 (a 3/11 mesi dalla fine dei disagi dovuti ai cantieri della pedonalizzazione di via Costa) sono stati estrapolati alcuni passi ritenuti significativi per provare a trarre delle prime parziali indicazioni rispetto ai temi posti dal workshop.

Le azioni intraprese dal programma sugli spazi pubblici sono risultate efficaci per colmare le distanze tra gruppi diversi, favorendo l'integrazione e l'incontro?

- La partecipazione è risultata efficace per l'emersione ed il consolidamento di pratiche già presenti.

“In città mi sono sempre mossa in bicicletta o a piedi comunque. Se devo uscire da Mestre prendo per forza l'auto. Sono una che ama andare a piedi quindi [l'auto] l'ho usata sempre il meno possibile. La gestione dell'auto in centro a Mestre è un po' complicata quindi gli spostamenti all'interno li ho sempre fatti in bicicletta, anche per lavoro”.

Patrizia, abitante

La pedonalizzazione delle strade principali del quartiere è stato uno degli assunti del progetto di riqualificazione, forse il principale. A seguito del quale il primo tratto di via Costa si è potuto interpretare come un giardino lineare, riconfigurando ed estendendo a scala urbana il parco esistente di piazza Madonna Pellegrina.

Ciò ha comportato un radicale cambiamento degli stili di vita degli abitanti.

Il processo partecipativo aveva fortemente supportato questa soluzione, ma le interviste ci hanno reso consapevoli che il consenso all'intervento è in buona parte ascrivibile alla sua capacità di aver fatto emergere, consolidandole, delle pratiche già presenti in loco.

- La pedonalizzazione sta aumentando la percezione di sicurezza, un buon mezzo per favorire l'incontro.

“[...] Io sono andata giù ti dico la verità. Giù a fare allenamento fisico coi ragazzi. Che sono più tranquilla sai non essendoci più macchine. Sai hai la responsabilità essendo tutti minorenni... Sotto qua, in giro per il quartiere. [...] Si sì, sembra strano ma abbiamo fatto allenamento fisico e mentale”.

Veronika, *city user*, direttivo del circolo di scacchi

L'isola pedonale caratterizzata dalla forte presenza del verde rende possibili attività non previste dal progetto. Tra queste l'utilizzo libero della zona da parte dei ragazzi e rilassato da parte dei loro accompagnatori o da parte di varie associazioni anche di ragazzi down.

- L'integrazione è aumentata tra gruppi di popolazioni simili. Non ancora tra gruppi di popolazioni diverse, tra le quali vi è un avvicinamento nell'utilizzo degli stessi spazi.

“A me non hanno creato alcun problema e non mi danno nessun fastidio, assolutamente. Ma anche al parco c'è un rispetto reciproco di etnie. È quello che a me affascina... Perché qui in base alle fasce orarie cambiano i colori delle persone [ride]. Cioè di giorno ci siamo noi, noi italiani, e di sera arrivano loro, magari di popolo... Indiani, bangladesh, quello che è, di varie popolazioni... Cambia proprio la fascia oraria. [...]”

Sonia, operatore economico

Gli spazi realizzati sono diventati un riferimento per diversi gruppi etnici, i quali li frequentano senza ancora cercare l'integrazione. Assistiamo piuttosto ad una giustapposizione nell'orario di utilizzo degli stessi spazi, finora senza particolari problemi. Diversamente l'esperienza della partecipazione ha avvicinato tra loro gruppi di residenti, alcuni dei quali hanno promosso occasioni di convivio nella strada pedonalizzata.

- La città si sta accorgendo della rigenerazione.

“[...] io ho visto il mio commercialista, che non ha lo studio qua vicino, ha lo studio in via Cappuccina, veniva a mezzogiorno qua a farsi due passi, 'cosa ci fai qua?' gli chiedo, e risponde 'all'ora di pranzo vado a mangiare un panino e faccio quattro passi' ed era seduto su una panchina col suo ipad che trafficava 'c'è il sole' ha detto, 'ci sono gli alberi, c'è il verde ho mangiato il panino e sono qua' [...]”

Filippo, abitante

Quando la zona era nota come Macallè veniva frequentata solo dai residenti. Ora le cose stanno cambiando.

Grazie anche a "Via Costa in festa", iniziata alla sua seconda edizione con mercato di prodotti artigianali e spettacoli di strada organizzata dal Gruppo d'Ascolto (associazione di cittadini organizzatasi fin dalle prime battute del Contratto, divenuta punto di riferimento per la partecipazione e la promozione del quartiere) e dal Comune di Venezia. Entrambe le edizioni hanno avuto un ottimo riscontro di visitatori, contribuendo a diffondere le potenzialità della zona nell'intera città di Mestre.

L'integrazione sociale e spaziale può risultare utile per orientare e sostenere azioni di rigenerazione a scala urbana?

L'esperienza che si sta completando ad Altobello ha tentato sin dall'inizio di agire sui livelli fisici e sociali, provando a farli interagire simultaneamente. Una modalità operativa da cui sembra possano emergere degli indicatori positivi.

- Quando la rigenerazione fisica propone stili di vita diversi si possono intercettare domande finora inavese.

Ad Altobello la rigenerazione ha interessato una parte significativa dei luoghi pubblici riuscendo a proporre nuovi stili di vita. È stata percepita come un cambiamento positivo e fortemente atteso dai cittadini residenti e ciò ha attratto nuovi abitanti. I quali hanno deciso di acquistare casa nei nuovi edifici nonostante la crisi del mercato immobiliare. Con buona soddisfazione delle imprese investitrici.

- Ad interventi effettuati sta aumentando l'attenzione delle attività economiche.

“Io ho cercato il punto dove potessi spendere meno soldi per aprire un'attività. C'era un signore che voleva venderla e se io mi piazzavo in centro a Mestre, mi chiedevano duecento, trecento mila euro... Ho detto 'vabbè, spendo poco, io son bravo, sul mio lavoro ci conto e mi farò il nome e invece che andare in Piazza [Ferretto] verranno da me e faranno il giro'. [...] E poi la pasticceria in questo quartiere è diventato il punto di riferimento. [...] Quando facevo la corte alla zona mi mettevo e non passava un'anima... Invece ora stiamo facendo numeri e la gente è contenta perché poi le voci girano, ci voleva! [...]”.

Salvatore, operatore economico

È probabilmente ancora prematuro trarre delle conclusioni, ma alcune nuove attività si sono spostate in zona, riaprendo negozi prima sfitti.

- Macallè ed il suo degrado stanno lasciando il posto ad una diversa narrazione.

In più occasioni abbiamo potuto constatare come si stia formando un nuovo immaginario legato al quartiere. Espressioni come “il parco”, “il giardino” iniziano a diventare correnti per individuare Altobello (“in corso del Popolo dove c'è il parco”).



Il primo tratto di via Costa a Mestre, prima strada-parcheggio, ora trasformato in parco lineare, in estensione dell'esistente giardino di piazza Madonna Pellegrina

Questo ci racconta di come gli spazi della città e del quartiere si stiano integrando, in netta discontinuità con l'isolamento del passato.

Ci indica infine una volta di più che la città pubblica da problema può diventare risorsa² su cui una maggior attenzione da parte delle politiche degli investimenti pubblici potrebbe forse dare un contributo all'avvio di una nuova fase di crescita economica³.

1. DD.MM. 27.12.2001 (supplemento ordinario n. 142 alla G.U. del 12.07.2002, n. 162) e 30.12.2002 (G.U. 23.04.2003, n. 94).
2. Paola Di Biagi, "La periferia pubblica: da problema a risorsa per la città contemporanea", in A. Belli (a cura di), *Oltre la città: Pensare la periferia*, Cronopio, Napoli 2006; Laboratorio CittàPubblica, *Città pubbliche, linee guida per la riqualificazione urbana*, coordinamento generale di P. Di Biagi, Bruno Mondadori, Milano 2009; Milena De Matteis, Alessandra Marin (a cura di), *Nuove qualità del vivere in periferia. Percorsi di rigenerazione nei quartieri residenziali pubblici*, Edicom Edizioni, Monfalcone (Go) 2013.
3. Bernardo Secchi, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Bari 2013.

Partecipazione dal basso: il quartiere INA-Casa "Fiorita" a Cesena

Denis Parise, Carlo Verona

L'Associazione Rifiorita nasce nel 2012 per volontà di un gruppo di abitanti dello storico quartiere INA-Casa "Fiorita" di Cesena al fine di promuovere azioni concrete per valorizzare lo spazio urbano in cui risiedono e migliorarne la socialità, nella consapevolezza che gli abitanti possono avere un fondamentale ruolo positivo nel determinare la qualità dello spazio sociale e fisico in cui vivono. Il benessere e la qualità della vita nel quartiere sono indissolubilmente legati alla qualità degli spazi e degli edifici pubblici presenti e al loro efficace funzionamento.

La partecipazione dal basso dei cittadini è l'aspetto che contraddistingue Rifiorita: essa si fa promotrice presso le istituzioni (Quartiere e Amministrazione) dei problemi locali in chiave propositiva e non come sola forma di protesta. Valorizza le energie dei singoli cittadini, che possono esprimersi sotto forma di disponibilità a offrire il proprio tempo, le proprie energie e competenze, al fine di cercare soluzioni e fornire risposte che non sempre l'Amministrazione è in grado o può dare. Rifiorita non è quindi una associazione creata o orientata da politiche istituzionali, ma nasce e trae ispirazione nell'agire dalla partecipazione spontanea degli abitanti.

Pur essendo in atto già da alcuni anni un ricambio generazionale degli abitanti nel quartiere Fiorita è ancora possibile ritrovare parte del tessuto sociale che ha caratterizzato i quartieri INA-Casa fin dalla loro realizzazione. Si tratta di un punto di forza di grande potenzialità che potrebbe essere fondamentale nel determinare positivamente il processo di rigenerazione del tessuto costruito (ed in particolare dello spazio pubblico) che di fatto è già stato avviato con il processo partecipato dal basso.

Il quartiere la Fiorita viene realizzato nel 1955 su progetto dell'arch. Giovanni Gandolfi secondo le direttive INA-Casa come un quartiere dotato di servizi (il centro sociale, la scuola materna, i negozi) e di spazi collettivi (la piazza, il giardino attrezzato con la sabbiera, i percorsi pedonali tra le abitazioni, gli ampi spazi fortificati). Era abitato da famiglie giovani

di diversa estrazione sociale con molti bambini; nel quartiere erano presenti figure come l'assistente sociale ed il guardiano.

Oggi il quartiere si compone di 242 alloggi dove vivono 246 famiglie per complessivi 538 abitanti; di questi alloggi il 67% è stato privatizzato, il 22% di residenti è straniero (il quartiere è diventato multietnico), il 15% dei residenti ha meno di 18 anni mentre il 26% ha più di 65 anni.

Le infrastrutture (la ferrovia, la secante, la cavalcavia, lo stadio) hanno isolato il quartiere e i servizi originari sono stati delocalizzati in altre zone della città, le attività commerciali si sono trasferite ad eccezione del forno che ancora stoicamente resiste, manca un centro di ritrovo (i bar ed il circolo ARCI hanno chiuso), mancano collegamenti pubblici adeguati con il resto della città, mancano servizi alla persona specie per la fascia degli anziani. Si rileva un peggioramento generale delle condizioni ambientali, inquinamento acustico e da polveri proveniente dalla vicina ferrovia e secante.

L'attività dell'Associazione, supportata da Psicologi per il Territorio di Forlì, dallo studio paesaggista sTreet e dalla collaborazione con alcuni studenti della Facoltà di Architettura di Cesena, si esercita mediante incontri periodici per ascoltare e studiare le problematiche del quartiere (sicurezza, mobilità, accessibilità, ambiente, funzioni e socialità). Inoltre, vengono organizzati incontri pubblici con esperti ed amministratori su temi specifici. L'Associazione partecipa attivamente agli eventi promossi nel Quartiere, segnala all'Amministrazione e al Quartiere i problemi da risolvere e promuove proposte, è impegnata nel proporre azioni volontarie di riappropriazione, cura ed uso dello spazio (eventi sociali, pulizia e cura del quartiere, pranzi nel parco, realizzazione della piazza di quartiere, etc.)

Il presupposto per essere cittadini consapevoli è la conoscenza.

I soci partendo da azioni volontarie periodiche di pulizia dei giardini, sono approdati al progetto comunale "Attiviamoci per Cesena", sono state fatte raccolte di firme per chiedere al Comune un regolamento per l'installazione delle antenne, così come sono state raccolte firme per chiedere l'installazione di barriere antirumore lungo la ferrovia.

Hanno proposto e partecipato al progetto di riqualificazione del sottopasso ferroviario

"Galleria dello sport" in adesione a «2014 Cesena Città Europea dello Sport» con la partecipazione degli studenti delle scuole di quartiere.

Nel 2013, il Comune e ACER propongono la demolizione dell'ex centro sociale per realizzare 8 alloggi Ers e la riqualificazione dell'ex asilo. Rifiorita ha organizzato incontri con gli abitanti per analizzare il progetto e raccogliere proposte. Gli incontri hanno fatto emergere l'importanza dello spazio pubblico come risorsa per una ritrovata socialità e coesione, sono state avanzate proposte per l'utilizzo da parte degli abitanti e delle associazioni dell'ex asilo, i cittadini hanno proposto all'Amministrazione di sperimentare la chiusura alla viabilità carrabile di Via Parini per creare la piazza del quartiere. I residenti associano la piazza all'idea di identità, della convivialità, del mercato, del gioco; il verde diventa elemento di unione fra l'edificio del centro e lo spazio di sosta. La volontà di operare in questa direzione era già emersa nel corso di un laboratorio sul tema del recupero delle aree verdi di quartiere svoltosi nel 2013. Durante gli incontri si era già rimarcata la necessità di rafforzare e ridare identità all'area del centro sociale individuata come elemento di forte centralità del complesso residenziale. Ad ottobre, l'inaugurazione del riqualificato ex asilo, sarà l'occasione per attuare tale sperimentazione e stimolare il dialogo nella città attraverso l'esperienza

dell'Associazione Rifiorita.

Ad oggi Rifiorita continua a parlare di spazio pubblico come bene comune e risorsa strategica per una rigenerazione del quartiere; in particolare con il supporto di sTreet analizza il verde, sia pubblico che privato rilevando la situazione attuale e proponendo la manutenzione e, dove necessario, la sostituzione. Con gli studenti della facoltà di Architettura vengono rilevate le barriere architettoniche presenti nei percorsi e negli spazi pedonali proponendo soluzioni condivise per l'abbattimento; si studiano la viabilità e i parcheggi al fine di razionalizzare entrambi per una migliore vivibilità del quartiere.

Rifiorita si prefigge di estendere ricerche e considerazioni anche allo spazio privato, ipotizzando i tipi di intervento che si possano effettuare su edifici costruiti nel 1953 che richiedono quindi aggiornamenti, che non ne compromettano il forte valore architettonico.

La riqualificazione energetica, l'accessibilità e la rifunzionalizzazione, l'adeguamento delle reti tecnologiche e il miglioramento sismico potrebbero essere i prossimi temi oggetto di confronto e partecipazione. I progetti descritti sono tuttora in itinere; infatti, un sano processo partecipativo non si conclude col progetto ma attiva dinamiche che ne determinano un'evoluzione nel tempo.



Gestire i beni comuni per l'inclusione sociale

Patrizia Paola Pirro

Il contesto

Il parco di Mezzogiorno-Baden Powell si sviluppa su una superficie di 28.300 mq ai margini meridionali della città di Molfetta a ridosso della Strada Statale 16 nel quartiere 167. Il progetto fu realizzato nel 2005, ma mai portato a compimento: il parco non vide mai apertura, subendo l'incuria e l'abbandono del tempo. Considerata la sua valenza urbana, il parco negli anni è stato oggetto di interesse da parte di comitati, partiti e associazioni locali che hanno organizzato in più momenti iniziative finalizzate alla sua apertura.

Nell'estate 2014 l'Amministrazione comunale, con l'intento di aprire il parco alla cittadinanza, redigeva e approvava uno studio di fattibilità finalizzato al suo recupero, che prevedeva la suddivisione in quattro distinte aree funzionali (area gioco, area sport, percorsi ciclabili, area ristoro) da affidare in gestione a uno o più soggetti privati, in grado di accollarsi le spese per la manutenzione dello spazio verde a cui il Comune, come molti enti locali nella morsa della *spending review*, non riesce a far fronte. Ma questa articolazione in comparti rivelava un approccio debole al più ampio tema della fruizione degli spazi e delle attrezzature del parco: occorreva riconsiderare il sistema parco nella sua interezza e arricchire il quadro delle potenzialità d'uso dal punto di vista della comunità. Inoltre la definizione di un modello gestionale non poteva prescindere da una chiara individuazione degli spazi e delle strutture da gestire e dai bisogni degli abitanti che li utilizzano. Per rispondere a questa necessità, nel novembre 2014 l'Amministrazione Comunale supportata dal Forum Agenda XXI cittadino, ha avviato Parteciparco, percorso di ascolto degli abitanti, coordinato dall'associazione Xscape¹, con la finalità di individuare "Indirizzi per il progetto di recupero e strategie di gestione del Parco".

Il laboratorio

La posizione estremamente periferica del parco, la sua valenza urbana e il latente ris-

chio di disaffezione e abbandono da parte dei cittadini sono state le principali ragioni per cui si è scelto di intraprendere un percorso partecipativo ampio e configurato come un laboratorio itinerante, prevedendo momenti e tecniche diversificate di interazione per coinvolgere soprattutto i soggetti silenti, bambini e anziani, più di altri portatori di domanda d'uso. Il laboratorio ha toccato diversi luoghi non solo del "Quartiere 167", ma della città con l'obiettivo di coinvolgere l'intera comunità cittadina nella riflessione sul futuro del parco. Il percorso partecipativo ha avuto una durata di tre mesi, nel corso dei quali sono state realizzate presentazioni pubbliche, incontri con gli alunni delle scuole primarie e superiori e attività di strada. Parteciparco ha rappresentato un'occasione di educazione della comunità al rispetto e alla cura dei beni comuni, ma anche un esperimento di costruzione partecipata di strategie collaborative per la loro gestione.

Il laboratorio ha consentito di individuare il fabbisogno sociale e la domanda di spazio pubblico attraverso un percorso di stimolazione creativa dell'immaginario collettivo finalizzato a far emergere bisogni, desideri, idee e progettualità per la redazione del progetto definitivo e del programma gestionale.

Il laboratorio si è svolto attorno al presidio mobile di Radiocasa, una struttura leggera in ferro, progettata e realizzata dal collettivo di design Momang², che rappresentava un'ideale casa del parco temporanea. Agli abitanti è stato chiesto di esprimere i propri desideri circa le funzioni e gli usi degli spazi del parco e le caratteristiche e i requisiti dello spazio aperto attingendo ad un vasto abaco di pittogrammi adesivi organizzati in quattro categorie – natura e verde, cultura e tempo libero, gioco e sport, servizi – da incollare su una grande mappa dell'area. La disponibilità di strumenti di confronto alternativi, come fogli per commenti e lavagne-fumetto, ha ampliato la possibilità di argomentare visioni e necessità di ognuno. Alle attività di strada si sono aggiunti due laboratori condotti con gli alunni dell'Istituto Comprensivo San Giovanni Bosco e del Liceo Scientifico A. Einstein.

Il laboratorio si è concluso con un *workshop* di co-progettazione finalizzato alla ricerca di soluzioni e strategie per una gestione

partecipata pubblico/privata degli spazi del parco. È stato chiesto ad associazioni, imprese, cooperative e gruppi di cittadini attivi di confrontarsi e collaborare per elaborare ipotesi condivise di gestione partecipata. Al termine delle attività è stato possibile definire una prima overview della capacità progettuale dei soggetti attivi sul territorio e delle risorse materiali e immateriali che questi sono in grado di mettere in campo.

I risultati

Attraverso l'elaborazione delle indicazioni raccolte si è giunti quindi a individuare gli indirizzi per la progettazione definitiva degli spazi del parco e un modello di gestione sociale e partecipata³.

Relativamente alla progettazione degli spazi sono emersi notevoli spunti in merito al miglioramento delle condizioni di sicurezza e accessibilità, al progetto del verde e del paesaggio, alla sostenibilità ambientale, alle caratteristiche degli spazi per il gioco e il tempo libero, alle azioni temporanee per la rivitalizzazione dell'area, al carattere inclusivo degli spazi e dei servizi. Un tema progettuale ricorrente è quello della multifunzionalità: la differenziazione di usi e funzioni nelle diverse ore del giorno aumenta il controllo sociale dell'area e la sua sicurezza. Data la posizione estremamente periferica del parco, la paura dell'abbandono è molto diffusa: riuscire a rendere l'area una polarità urbana può rappresentare una opportunità per scongiurarne il degrado. Diventa allora importante riuscire a progettare spazi flessibili, che moltiplichino le possibilità di uso, senza necessariamente predeterminarle. Il progetto potrà allora ricorrere alle categorie del *layering*, della stratigrafia, del progetto di suolo, di un'architettura alta da 0 a 1, a zero cubatura, per disegnare spazi adattabili nella cornice del progetto di paesaggio. Ma lo spazio del parco va anche pensato come piattaforma sociale e identitaria: può essere utile prevedere modalità di implementazione, modifica e personalizzazione dello spazio da parte dagli abitanti, attraverso un set di strategie diversificate: azioni creative di trasformazione collettiva dello spazio; progettazione partecipata di attrezzature specifiche per il gioco; collocazione di arredi urbani mobili; realizzazione di architetture temporanee e di opere d'arte pubblica; la realizzazione di eventi e manifestazioni culturali.

È interessante rilevare come il parco sia desiderato come un luogo in cui entrare in contatto con la natura e fare esperienze sensoriali di paesaggio nelle diverse stagioni: nella visione degli abitanti biodiversità, colori, odori e suoni connotano l'ambiente fisico e lo identificano. Nel parco si chiede la presenza di specie tipiche del paesaggio agrario e di spazi verdi sociali – orti urbani, giardini condivisi, frutteti urbani – dove poter svolgere esperienze formative e didattiche e di inclusione sociale. Gli abitanti dimostrano di intendere lo spazio pubblico non più solo standard/servizio, bensì come bene comune, spazio democratico e condiviso, a disposizione della comunità.

Alla questione sollevata dall'amministrazione comunale riguardante soluzioni sostenibili per la gestione del parco, la risposta dei cittadini e del terzo settore coinvolti nel *workshop* di co-progettazione è stata chiara: la gestione dello spazio pubblico non può essere semplicemente delegata ai privati; occorre trovare modalità e strumenti per sperimentare pratiche nuove di cittadinanza attiva, per fare del parco un cantiere di innovazione sociale a servizio dell'intera città. Occorre per questo pensare ai servizi del parco come prototipi di servizi integrati, sperimentando forme di collaborazione tra operatori economici, in grado di investire risorse economiche nella gestione ordinaria dei servizi, e terzo settore, capace di attivare il capitale sociale e attribuire al servizio stesso un valore aggiunto in termini di sostenibilità sociale. Le principali proposte emerse si possono così sintetizzare:

1. Redazione della Carta del parco: un codice etico/patto del parco, che conterrà specifici indirizzi riguardo alla qualità dei servizi da erogare secondo gli obiettivi di: efficienza, efficacia, accessibilità e sostenibilità da un punto di vista ambientale e sociale; promozione dell'interazione e delle sinergie fra diversi attori, promozione dell'integrazione e inclusione sociale, della creatività e della partecipazione attiva; garanzia di massima apertura e accessibilità;
2. Differenti tipologie di affidamento degli spazi e dei servizi del parco, pensati come prototipi di servizi integrati, in base alla natura profit o meno del soggetto affidatario. Ai potenziali gestori si chiede di costruire *partnership* virtuose



Un momento del laboratorio itinerante attorno alla Casa temporanea del Parco, un'opera di social design del collettivo Momang. Fonte: Archivio fotografico XScape (foto di Andrea Mazzei)

- se con il terzo settore elaborando idee gestionali che affianchino al servizio principale (ristorazione, gestione aree sportive, ludoteca) ulteriori attività a carattere culturale, sociale e ricreativo. Per cittadini e associazioni si prevede la possibilità di adottare gratuitamente piccole aree per attività di orticoltura urbana a finalità sociale;
3. Creazione di una Banca del Tempo e dei Saperi. Questo servizio collaborativo dovrà essere oggetto di una specifica attività di co-progettazione, al fine di strutturarlo come un efficace strumento di partecipazione attiva alla gestione dello spazio pubblico.
4. Strategia di comunicazione integrata attraverso canali *web* e *social network*, nell'ottica di favorire la massima frequentazione del parco e la sua auto sostenibilità economica.

Tutti questi indirizzi sono stati fatti propri dall'amministrazione comunale e saranno alla base dell'attività di progettazione definitiva dei lavori di recupero. Le proposte di gestione sociale del parco sono attualmente allo studio degli uffici tecnici per valutarne la fattibilità tecnico-amministrativa.

1. XScape è una associazione impegnata sui temi della progettazione partecipata e della rigenerazione urbana, che opera in Puglia dal 2009. (www.xscape.it)
2. www.momang.it
3. Gli indirizzi sono raccolti in un report pubblicato sul sito internet del Comune di Molfetta e consultabile al link: http://issuu.com/comunedimolfetta/docs/parteciparco_report_finale_tot_lr/3?e=0/12814356

Riferimenti bibliografici

- Aymonino A., Mosco V.P. (2006), *Spazi pubblici contemporanei, Architettura a volume zero*, Skira, Milano
- Ferguson F. (2014), *Make shift city: the renegotiation of the urban commons*, Jovis, Berlino
- Jégou F., Manzini E. (2008), *Collaborative services. Social innovation and design for sustainability*, Poli design, Milano
- Secchi B. (1986), "progetto di suolo", in *Casabella* n. 520, pp. 19-23
- Viganò P. (1999), *La città elementare*, Skira, Milano

Prove di “terzo paesaggio” e relazioni abitative

Laura Basco, Chiara Durante*

1. Borgo San Nicola: la presenza pubblica come “detrattore”

Borgo San Nicola è un quartiere a nord della città di Lecce, sorto a ridosso di una grande cava di pietra leccese, dismessa dagli anni Ottanta, la cui presenza ha segnato profondamente la fisionomia di questa parte di città, sorta per ospitare le famiglie dei cavatori. I rapporti spaziali tra le parti più antiche hanno un sviluppo prevalentemente verticale, ne è simbolo la strada-ponte che collega quella che era la piazza del borgo con la più recente centralità dell'oratorio¹: un sottile diaframma tra due porzioni di cava, sul cui paesaggio, maestoso e sorprendente, si affacciano i giardini delle case di tufo con i loro agrumeti antichi e gli orti ben curati realizzati ai margini dello strapiombo. La vegetazione all'interno è a tratti intricata e comprende le formazioni vegetali tipiche della macchia mediterranea, intervallate da blocchi di pietra isolati e ricchi di fossili².

La cava, tuttavia, è anche alla radice della condizione di marginalità del borgo: nel contesto leccese le “tagghiate” sono state storicamente associate a condizioni di degrado sia nella fase di attività: rumore e tossicità delle lavorazioni, mancanza delle condizioni minime di sicurezza per lavoratori e abitanti delle zone limitrofe, che in fase di dismissione: ristagno delle acque piovane o delle acque nere, utilizzo come discarica di rifiuti, presenza di animali infestanti (Mainardi 1999).

Una marginalità aggravata dall'attrazione esercitata in maniera incrementale dall'area verso funzioni pubbliche importanti, a partire dalle case popolari per arrivare, passando per l'ex mattatoio ed il canile sanitario, fino al carcere di massima sicurezza. La viabilità a questo asservita ha determinato condizioni di insicurezza stradale per via del traffico veloce che attraversa l'asse principale del borgo, spaccandone l'unica piazza, mentre la realizzazione della superstrada Lecce-Brindisi, nonché la vasta area commerciale che vi si affaccia, ha trasformato completamente il volto del contesto circostante, creando una profonda cesura tra la città di Lecce e Borgo

San Nicola. Ne è derivata anche una forte frammentazione fisica del quartiere, privato di un centro e di un luogo di incontro, e ormai segnato da condizioni abitative poste agli antipodi: convivono infatti gli abitanti dell'antico borgo, gli inquilini dello storico edificio di edilizia pubblica, ora in stato di grave fatiscenza, i residenti di un grande complesso di edilizia residenziale convenzionata, gli ampliamenti urbani più recenti, costituiti in parte da ville con piscina ed ampi giardini, che danno le spalle al borgo per affacciarsi sulla viabilità collaterale alla superstrada.

Tuttavia, nella condizione attuale non sono i limiti fisici a rendere “irreversibile” la condizione di marginalità di Borgo San Nicola, quanto l'inerzia delle istituzioni³: non è difficile vedere le potenzialità di riconnessione tra la polarità naturalistica della cava, ed il sistema dei parchi a nord della città⁴, in un'ottica di riqualificazione dell'asse di penetrazione alla città dal Nord; lo stesso Prg del Comune di Lecce ha previsto un piano particolareggiato finalizzato alla bonifica ed al recupero ambientale della cava, individuando circa 30.000 mq di proprietà privata come futuro “Parco delle Cave di Borgo San Nicola”: una prospettiva rimasta sulla carta anche a causa del contenzioso da troppo tempo irrisolto tra la proprietà ed il Comune.

Il tempo dell'attesa è diventato quindi un importante attore: ha permesso a turisti, sportivi e passanti occasionali di scoprire in modo inatteso la suggestione di questi luoghi, in cui lo stato di abbandono alimenta una continua ri-naturalizzazione; ha consolidato negli abitanti del vecchio borgo e delle case limitrofe la sensazione di espropriazione dei simboli dell'identità e della storia di un luogo da sempre inaccessibile.

2. L'indecisione come spazio per l'azione auto-organizzata

Dal 2011 le cave di Borgo San Nicola sono oggetto del lavoro di ricerca dei “workshop del terzo luogo”, guidati dal paesaggista Gilles Clément e promossi dal centro culturale “Manifatture Knos”. Questi momenti di confronto e aggregazione di diverse professionalità sono stati l'occasione per scoprire la bellezza delle cave a partire dal paradigma del “Terzo paesaggio” (Clément 2005): dall'osservazione di quei luoghi che si sono sviluppati in un apparente abbandono da parte dell'uo-

mo, Gilles Clément ha infatti teorizzato un rapporto tra uomo e natura che supera il dominio a favore di una relazione simbiotica e di cura reciproca. Ai bordi delle strade, nelle aree dismesse, negli spazi che sfuggono, lavorare sul confine interstiziale di ciò che è abbandonato dall'uomo e non ancora riassorbito dalla natura, significa agire la cura minima per lasciare spazio alla spontaneità, all'invenzione, in modo che qualcosa di nuovo possa accadere in ogni fase, incrementando la biodiversità in uno stesso luogo.

Nei *workshop* si è voluta coniugare l'idea di terzo paesaggio con pratiche legate a nuove forme di gestione del bene comune, indagandone le possibili declinazioni in una dimensione urbana, economica e sociale, il tentativo è stato quello di guardare ad alcuni spazi della città, abbandonati dall'azione pubblica, non pianificati, dove non tutto è già deciso, reinterpretando l'indecisione come tempo di attesa e di ascolto del territorio.

Se il terzo paesaggio segna l'evoluzione del riconoscimento della ricchezza in termini di biodiversità, al vero e proprio progetto di paesaggio, il passaggio successivo qui è quello di trasformare il progetto di paesaggio in un progetto ed un impegno politico e sociale.

La figura del paesaggista evolve in quella del “mediatore” in ascolto di “paesaggi incompresi”, per portarne in luce le potenzialità e le “regole” interne, “animatore di politiche paesaggistiche” nel momento in cui il punto di vista ecologico sui paesaggi urbani fa i conti con le dinamiche sociali e con l'azione diretta e partecipata.

A Borgo San Nicola, adottare quest'approccio ha significato confrontarsi con un parco non riconosciuto come tale dagli abitanti, un giardino spontaneo da rendere fruibile lavorando attraverso dei *pattern* visivi come la segnaletica delle specie botaniche, ma soprattutto sulla trasformazione delle percezioni e dei comportamenti (pedagogia, usi comuni, cura dei luoghi).

Muovendosi attorno ai margini, si è scelto, nel corso dei *workshop* del terzo luogo di esplorare “tutto ciò che non è vietato” e di lasciare un segno con un'azione diretta sul paesaggio, intesa come restituzione del luogo agli abitanti.

L'impenetrabilità materiale e simbolica del corpo principale delle cave, ha deviato l'interesse principale su spazi limitrofi, pubblici o comunque di facile accessibilità, ma resi in-

visibili dall'incuria e dalla frammentazione. In particolare il lavoro si è realizzato su di un terreno di proprietà comunale compreso tra la strada di accesso al complesso residenziale di edilizia convenzionata, i campi sportivi della parrocchia e il più recente complesso edilizio fuori scala di edilizia agevolata: un'area in cui permane la torre colombaia, unico edificio superstite di una antica masseria, e che, procedendo verso nord, degrada in una piccola cava, accessibile solo attraverso due punti di discesa piuttosto impervi e invasa dalle piante spontanee, molte eduli e alcune di grande valore botanico, ma anche dai rovi che la rendono impenetrabile.

Il lavoro è consistito nell'apertura di sentieri di accesso alla torre e alla cava, i materiali trovati sul campo sono diventati elementi progettuali, delle pietre sono state poste lungo il sentiero che collega la torre alla cava, con pietre e assi di legno è stata messa insieme una panchina e le due scalette di accesso alla cava, l'imprevista ironia del contenuto della discarica diventa quasi installazione artistica. L'apertura dei sentieri libera e valorizza le specie rare e quelle commestibili; alcuni arbusti e alberi di fico che assicurano l'ombreggiamento vengono protetti con i rovi dalla ricrescita di piante che possono soffocare la crescita, così come alcuni esemplari di quercia vallonea, impiantati nelle zone a vegetazione bassa.

L'intervento sul campo propone una nuova estetica, basata sul riuso e sull'ecologia, su interventi minimali, ripetuti e migliorati a più riprese nel corso dei vari appuntamenti del workshop, che rendono praticabile un uso dei luoghi che è per sua natura effimero.

3. Cavamide: un tentativo di ripartire dalle relazioni

Tuttavia, l'accessibilità, per essere mantenuta, richiede che qualcuno si faccia carico della sua gestione: il "fare in modo che succeda qualcosa" intende essere stimolo e occasione di coinvolgimento dei fruitori, attuali e potenziali.

I *workshop* nel corso degli anni hanno consolidato la loro presenza a cadenza semestrale sul territorio (fino a proporsi come una vera e propria Scuola di Paesaggio) e hanno contribuito ad attivare a Borgo San Nicola un gruppo di lavoro più stabile⁵, teso a lavorare con più continuità sul rapporto tra il giardino della cava e gli abitanti, che rimanevano



Gilles Clément a Borgo San Nicola. (foto: Isabella Devetta)

(ancora una volta) marginali nel percorso intrapreso.

Questa consapevolezza ci ha portati, nell'intervallo tra le ultime due edizioni del *workshop* (novembre 2014/maggio 2015), a cercare di interagire con una pluralità di attori sociali che vivono, operano o semplicemente passano dal quartiere, e di immaginare delle connessioni con altri soggetti che con questi potrebbero trovare un terreno d'azione in comune, e che potrebbero, insieme e in un percorso più strutturato, fare rete e contribuire alla cura e alla rinascita di questo luogo. È proprio nel corso di questa interazione che abbiamo compreso come lo spazio breve e discontinuo del *workshop* ci avesse permesso in realtà solo di sollevare il velo e sbirciare all'interno di un groviglio di questioni irrisolte attraverso lo scontro/incontro con gli abitanti.

Il paesaggio è emerso, infatti, nella sua dimensione conflittuale, in cui lo sguardo degli abitanti si contrappone a quello del "turista" (Urry 1995) e il riconoscimento di valore alla cava (a livello paesaggistico, scientifico, etc.⁶) è letto quasi come disconoscimento della fatica di convivere.

Il percorso avviato con degli incontri e delle iniziative svolte nel Borgo (su basi totalmente volontarie) è stato allora quello di mettere in connessione il tema del riconoscimento di un valore botanico ai luoghi con l'altrettanto importante riconoscimento di un valore fruitivo, e di una dinamica di riappropriazio-

ne. Ad esempio si sono organizzate con gli abitanti delle passeggiate di riconoscimento delle specie vegetali rare presenti nel giardino realizzato durante le varie edizioni del *workshop*, approfittando dell'occasione per fare un po' di manutenzione e al contempo organizzare dei momenti conviviali (niente di meglio di un *pic-nic* per fare comunità!); ci si è impegnati nella realizzazione di una festa di quartiere, coinvolgendo le associazioni attive nel borgo ed "occupando" i potenziali spazi pubblici del borgo⁷.

La stessa ultima edizione del *workshop*, svoltasi a fine maggio, ha visto la messa in sicurezza della torre colombaia e la realizzazione della pavimentazione e degli arredi interni, con materiali di recupero, in parte reperiti in loco: quest'ultima è stata un'interessante occasione di incontro con gli abitanti, che hanno seguito con più interesse e partecipazione le attività del *workshop*, proprio in virtù della maggiore condivisione delle scelte di intervento intraprese, lasciando sperare che da questo luogo simbolo si possa ripartire per ricucire delle forme di coesione sociale e di radicamento nei luoghi.

* Chiara Durante è autrice del primo e terzo paragrafo, Laura Basco del secondo.

1. Nonché con il blocco di edilizia popolare, precedente alla realizzazione dell'oratorio e localizzato in posizione separata rispetto al borgo e posta a ridosso della cava, un'immagine che oggi può apparire paradossale, ma che probabilmente, come in altri casi di edifici di edilizia popolare a Lecce, si lega alla disponibilità di terreni a basso costo in un luogo ritenuto insalubre.
2. L'area è stata oggetto di studi scientifici importanti e di ritrovamenti significativi di animali e piante preistoriche.
3. Pur nella ormai cronica mancanza di fondi che caratterizza la generalità delle amministrazioni locali, si è altrove rilevato come Borgo San Nicola non sia tra le priorità d'investimento da svariati decenni: definito "regno della dimenticanza" e "una zona sfortunata" già negli articoli di denuncia sociale risalenti agli anni Ottanta, il quartiere risulta ancora oggi escluso dalle politiche di rigenerazione urbana che hanno attinto sia al fermento culturale legato alla candidatura di Lecce a città della cultura 2019, che dai finanziamenti legati al piano città e dal relativo Contratto valorizzazione urbana del 2012 (Basco 2014).
4. Il parco Robert Baden Powel, il parco urbano di Belloluogo, il cimitero monumentale.
5. Cavamadre è un gruppo interdisciplinare (attivisti e abitanti, giardinieri, agronomi, architetti, urbanisti, artisti) ed a geometria variabile, costituitosi a partire da novembre 2014 proprio a partire da una maggiore interazione con gli abitanti di borgo San Nicola, è una realtà ancora attiva nel quartiere - cavamadre.wordpress.com
6. Si pensi all'istituzione della riserva faunistica nella cava, ma anche ai più recenti studi sui mutamenti climatici condotti nell'Intensive program promosso dall'Università del Salento che ha coinvolto studenti italiani ed europei nelle indagini sul campo (RESCUE Sustainability and Climate in Urban Environments): in entrambi i casi non c'è stata una "condivisone" con gli abitanti delle iniziative in corso, aumentando questo senso di spoliazione e diffidenza di fronte ai visitatori esterni.
7. Le iniziative di cui sopra sono documentate sulla pagina facebook Cavamadre.

Riferimenti bibliografici

- Basco L., "Lecce. Il piano città nel caleidoscopio della programmazione urbana verso il 2019", *Urbanistica Informazioni*, n.256, Luglio-Agosto 2014, pp.24-25.
- Clément G., 2005, *Manifesto del Terzo Paesaggio*, Quodlibet, Macerata.
- Mainardi M., 1999, *Cave e cavamonti : documenti per una storia sociale del lavoro della pietra nella Puglia meridionale, 1810/1965*, Edizioni del Grifo, Lecce.
- Urry J., 1995, *Lo sguardo del turista*, Seam, Roma.

Parco Urbano del Cep, Foggia - Progetto Metodo Relazioni

Valeria Procaccini, Vincenzo Lombardi

Nel considerare gli spazi pubblici come "bene comune", e quindi, etimologicamente, come dono da condividere, l'intervento presentato ha lo scopo di definire l'identità della comunità e di creare una società della conoscenza capace di contrastare la disuguaglianza sociale. Ciò è avvenuto provando a rispondere a due obiettivi: in primo luogo, permettere alla società di "accedere" (trasformando lo spazio pubblico in spazio domestico, fruibile e vivibile); in secondo luogo, permettere alla società di "produrre cultura".

Al primo si è risposto attraverso la creazione di spazi di inclusione sociale, quali orti urbani, aree a verde, aree per lo sport e lo svago, strutture aggregative, ritenendo questi microinterventi l'esercizio di un diritto per una città dell'uguaglianza; al secondo si è risposto attraverso la predisposizione di percorsi partecipativi ed interventi di autocostruzione dello spazio, quali convenzioni pubblico/privato, intervento di scuole e Accademia, per creare spazi di coinvolgimento sociale, duttili e variabili, in linea con le esigenze della società mutevole.

In quest'ottica, nel Parco Urbano del CEP di Foggia, si è lavorato in maniera duplice sulla rigenerazione degli spazi intesa a) come recupero di aree e fabbricati e successiva fruizione; b) come creazione di percorsi partecipativi e di dialogo tra il Comune e i cittadini.

Lo scopo è stato di scrivere un metodo che consenta, negli interventi a seguire, di rigenerare la città attraverso un processo di relazioni che lega la comunità ai suoi spazi; tali relazioni devono essere pensate come "variabili", ossia in linea alla città che cambia, e devono essere supportate da operazioni dinamiche, perché rigenerare vuol dire sicuramente rendere nuovamente vivibili aree e edifici, ma vuole anche dire "scrivere un programma".

Il progetto

Recuperare gli ambienti urbani, riequilibrarne gli spazi e innescare azioni concrete di rigenerazione urbana è quanto il Dgr n.1562 del 31/07/2012, Urbanizzazione Primaria e Secondaria nell'ambito di insediamenti di edilizia

residenziale pubblica, si è prefisso di incentivare ed, in particolare, è ciò che si è fatto per il progetto integrato di riqualificazione urbana di aree pubbliche quartiere CEP, grazie al progetto del Comune di Foggia, con la consulenza tecnica specialistica dell'arch. Anna Di Monte. L'area oggetto di intervento è situata a Foggia, nel quartiere CEP, uno dei primi insediamenti Peep del Comune ed è destinata, secondo Prg, ad attrezzature pubbliche di quartiere.

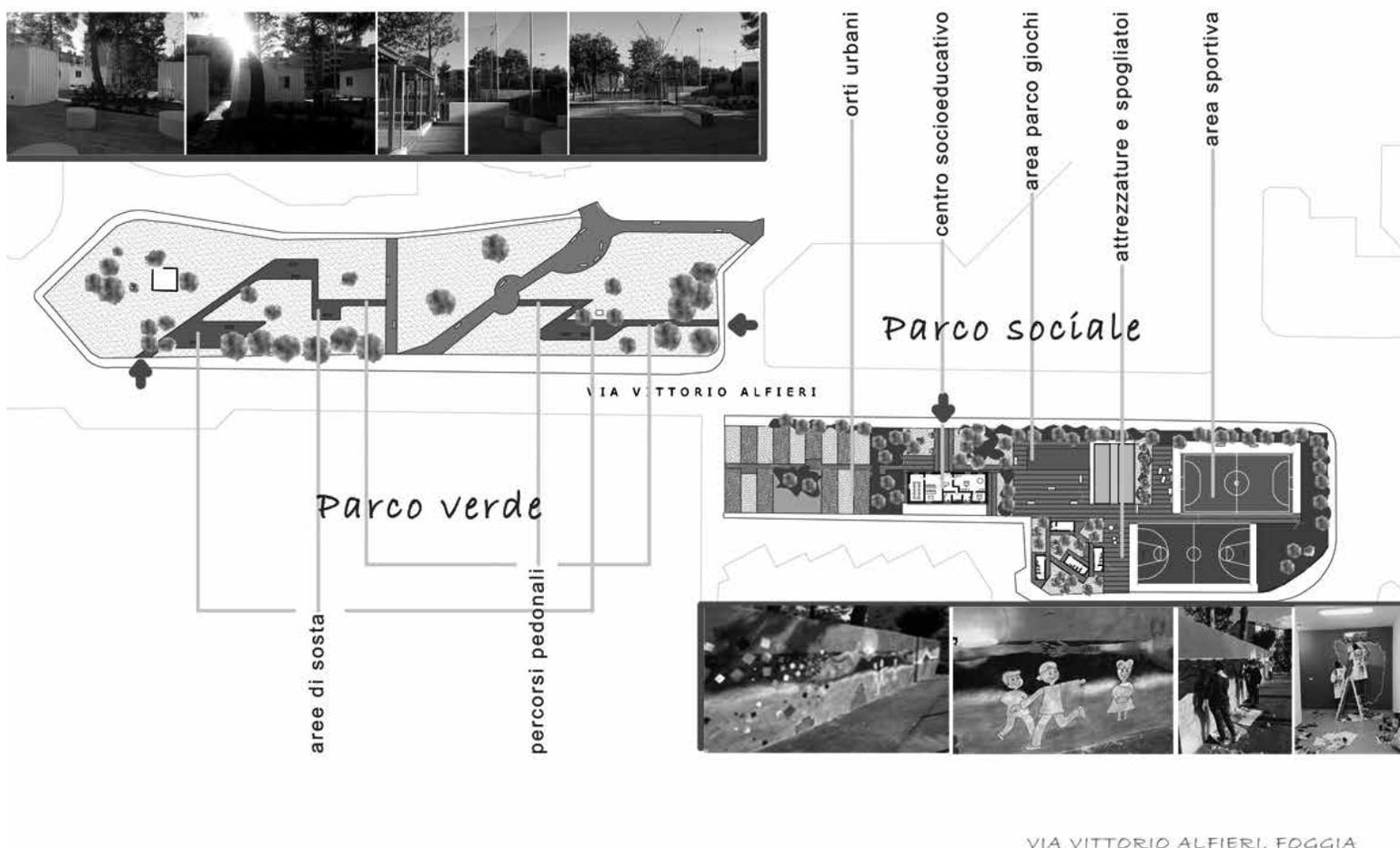
Il progetto ha riguardato due aree limitrofe: la prima, di 5300 mq, era un parco pianeggiante con piantumazioni di alberi di pino ed altri ad alto fusto; la seconda, di 5200 mq, era un'area sportiva recintata con un fabbricato (centro socio educativo) in stato di abbandono e zona alberata.

L'obiettivo principale, ossia operare un'azione di recupero e riqualificazione dell'area attraverso la realizzazione di spazi collettivi per migliorare la qualità della vita e la convivenza civile/ diminuire il degrado urbano/fornire maggiore sicurezza e partecipazione, si è concretizzato attraverso lo studio del rapporto architettura-ambiente e del modo per rendere fruibili gli spazi abbandonati, attraverso azioni di riciclo e riuso dei materiali, in modo da bloccare lo spreco del territorio.

Nella prima area, denominata Parco Verde, si è progettato un percorso pedonale ed ampi spazi di sosta che, sviluppandosi sia in senso longitudinale che trasversale, permettono la completa fruibilità degli spazi, senza lasciare vuoti e intersecandosi con il percorso esistente. Questa operazione non prevede nessun abbattimento degli alberi esistenti nelle aree verdi.

Nella seconda area recintata, denominata Parco Sociale, si sono progettati tre spazi indipendenti per funzioni, ma relazionati tra di loro: 1. orti urbani; 2. centro socio-educativo; 3. area sportiva ricreativa e di svago.

Gli orti urbani hanno lo scopo di rendere i cittadini parte attiva nel processo di riqualificazione della zona e di favorire, quindi, l'autogestione (strumento per minimizzare i costi di manutenzione) e l'aggregazione sociale. Si sono pertanto progettati 15 orti urbani con dimensioni tra i 38 mq e i 45 mq, disposti ai lati di un percorso centrale pedonale, realizzato con tavoloni in legno di abete impregnati in autoclave. Tale materiale, che caratterizza tutto l'intervento in questa area, è stato scelto in modo da rendere salda ed evidente la stretta relazione che c'è con la terra e con le sue materie prime.



VIA VITTORIO ALFIERI, FOGGIA

Planimetria generale e immagini del Parco Urbano del Cep, Foggia

Il centro socio educativo insiste su una superficie lorda di 180 mq e l'intervento di riqualificazione ha previsto la demolizione parziale dei divisori esistenti e la nuova sistemazione in tre stanze con funzioni polivalenti, oltre che la realizzazione di una segreteria all'ingresso, una stanza per personale e servizi igienici. La muratura esterna, in evidente stato di degrado, viene rivestita, per due lati, con tavolato in legno di abete e lo stesso si fa per gli scuri degli infissi, in modo da ottenere omogeneità in facciata e in pavimentazione.

L'area sportiva, ricreativa e di svago è così composta: campo da basket e campo da calcio regolamentare, due campi da bocce, area di gioco per bambini e spogliatoi (per uomini, donne, istruttori, oltre a guardiania) realizzati nei container a basso costo di gestione e manutenzione. Lo spazio è reso omogeneo dalla pavimentazione che, come nelle aree precedenti, è in tavoloni di abete impregnati in autoclave e decorato da panchine di diverse dimensioni in forma cilindrica e da pali di illuminazione a forma di albero, realizzati in acciaio appositamente per questo intervento.

Gli interventi progettati e realizzati sono di ausilio per sviluppare qualità, che sia urbana, che sia sociale, che sia ambientale o culturale, ma soprattutto per promuovere il senso di appartenenza che permette di rendere quanto ideato anche utilizzato con responsabilità.

La realizzazione

Una Direzione dei Lavori efficace deve: 1. rispettare il rapporto con il progetto, ossia studiarne le caratteristiche, analizzare la fase ideativa e "rendere visibili" criteri progettuali che l'hanno guidata; 2. instaurare il rapporto con l'utenza, ossia far conoscere l'opera e rendere partecipe i cittadini della sua realizzazione.

Nel primo caso, seguendo il progetto, per evitare che venga snaturalizzato durante la sua realizzazione, ma valorizzato da scelte funzionali all'idea, di fronte all'esigenza di rientrare nei costi a causa di lavorazioni impreviste, la lettura accurata del progetto ha portato a fissare il suo linguaggio formale e ad individuare, nell'utilizzo dei materiali, il filo conduttore dell'idea.

L'architettura racconta una storia, traccia un percorso in cui la mimesi della natura, che i materiali enfatizzano, aiuta a qualificare e interpretare gli spazi.

Il rivestimento è elemento orizzontale, elemento verticale e diviene elemento di arredo urbano.

Eliminare questa continuità avrebbe significato perdere di vista il progetto, per cui si è pensato di mantenere intatto il principio e conservare la scelta dei materiali originari nell'area del Parco sociale (in particolare, il legno dei camminamenti e del rivestimento della facciata del centro socio educativo) e di cambiarli in toto nell'area del Parco Verde (sostituendo al legno della pavimentazione e delle panchine il calcestruzzo delle betonelle e delle sedute).

Nel secondo caso, stabilire un rapporto con i fruitori contribuisce ad aumentare e migliorare la vita dell'opera stessa, perché, concettualmente, si trasforma un asettico spazio pubblico in uno spazio domestico, da rispettare e curare.

Si è pensato, pertanto, di far nascere dei la-

boratori creativi, tramite delle convenzioni tra il Comune di Foggia, il Rotaract Club di Foggia e gli studenti del Liceo artistico Perugini di Foggia. Tale sinergia ha contribuito a “completare” il parco e a rendere la sua architettura, più che contenitore statico di opere d'arte, “caleidoscopio delle arti”, narrazione dinamica dell'immagine, in linea con le esigenze comunicative della società moderna: il gruppo di lavoro, coadiuvato dall'artista locale Agostino Di Cio, ha decorato il muro di calcestruzzo, di 17 m di lunghezza, che si trova in fondo all'area dei campi da gioco e che è visibile, comunque, appena si entra al centro, e la parete di ingresso del centro socio educativo, che è visibile, anch'essa, appena si entra nell'area recintata.

Si è provato a mettere in scena l'oggetto e a creare delle relazioni iconiche (muro esterno/muro interno) che qualificano l'architettura e ne aggiungono valore attraverso l'integrazione, o “segreta intesa”, di forme, immagini e tessuto urbano.

La periferia urbana è lo spazio idoneo per questa sperimentazione.

Coprodurre/cogestire/coresponsabilizzare sono espressioni che possono avere un effetto riscontro operativo in uno spazio concettuale nel quale è possibile fare innovazione sociale e istituzionale; dove è possibile attivare energie civiche, “fare prototipi”, riappropriarsi in maniera creativa del proprio presente e del proprio futuro.

Disegnare la propria realtà è quello che si è tentato di fare in fase di realizzazione ed è ciò che la Direzione Lavori ed il Comune ha proposto anche il giorno dell'inaugurazione. Il 22 gennaio 2015 i bambini della Scuola elementare Vittorino da Feltre del quartiere sono stati chiamati a “mettere le loro mani” sul muro che stavano trattando gli studenti del Liceo artistico. In maniera non casuale, perché il progetto artistico prevedeva l'inserimento delle mani dei piccoli, l'intervento dei bambini è stato fondamentale perché nell'atto dell'eserci si è estrinsecato la necessità di rendere conoscibile l'opera e la volontà di rispettarla consapevolmente. L'entusiasmo con cui tutti i soggetti coinvolti hanno sostenuto e partecipato all'iniziativa è la massima espressione di quanto il cambiamento di direzione fosse auspicabile e spesso necessario per ricreare entusiasmo nella popolazione e, soprattutto, per costruire un “metodo” che diventi strumento di programmazione.

Town Garden. Erp a Grottaglie, Taranto

Chiara Fanigliuolo

Town Garden è il progetto di sistemazione di un'area cortilizia situata all'interno di un complesso residenziale Erp a Grottaglie, paese di 35.000 abitanti in provincia di Taranto. Commissionato da ARCA JONICA TARANTO, ex IACP, esso si inserisce tra gli interventi pubblici previsti dai Programmi integrati di riqualificazione delle periferie (Pirp)¹.

La proposta di riqualificazione nasce da un attento studio dell'area e delle esigenze dei suoi residenti ed ha come primo obiettivo quello di contrastare lo stato di abbandono e di degrado attualmente esistenti, creando spazi dedicati ad attività di svago e tempo libero e portando a tutti gli effetti la vita in questo cortile.

Nuove funzioni e nuovi scenari visivi vengono offerti a residenti e visitatori per far sì che essi possano appropriarsi degli spazi, che possano fruirne con piacevolezza, facilità e sicurezza e che possano godere di un miglioramento della qualità abitativa e ambientale del sito.

Le finalità di progetto sono particolarmente incentrate sulla cura delle fasce estreme della popolazione, quali bambini e anziani, con l'intento di fornire attrezzature e servizi che possano richiamarne l'attenzione; così facendo si assiste a un recupero dello *sprawl* urbano senza tuttavia incrementare la densità edilizia.

Town Garden ridisegna l'area cortilizia in funzione di scelte tecniche e funzionali, oltre che estetiche, di recupero e di valorizzazione dell'ambiente: lo spazio si trasforma e assume nuove configurazioni plasmandosi intorno alla morfologia e alle problematiche del luogo, alle attività e funzioni connaturate ad esso, al target di utenti, al ruolo che quest'area assume rispetto all'intera circoscrizione urbana che interessa gli abitanti e i servizi dei quartieri limitrofi.

Analisi del sito

L'area d'intervento, ovvero l'area cortilizia che si sviluppa tra gli spazi interstiziali del complesso edilizio Erp, copre una superficie di 8.500 mq. La maglia d'intervento all'inter-

no della quale ricade², interessata da circa un centinaio di unità abitative, si colloca in una zona di Grottaglie caratterizzata da forte pendenza (circa 10%) e connotata in maniera rilevante dalla vicinanza con il Quartiere delle Ceramiche, primo polo artistico-culturale e turistico della città, e dalla presenza, alle due estremità opposte della maglia, di due complessi scolastici.

L'intervento, dunque, riguarda un bacino complessivo di utenza di circa 4.000 abitanti, con alta prevalenza di anziani e famiglie, molte delle quali di recente formazione e quindi con figli piccoli, e con intensa frequentazione da parte di giovani in età scolare.

L'area è fortemente caratterizzata dalla presenza di muri di contenimento, che assolvono l'importante funzione di contenere le acque piovane che qui confluiscono abbondanti anche da aree residenziali limitrofe, data la notevole pendenza del terreno.

Nella parte centrale dell'area cortilizia, oltre all'esistenza di una cabina elettrica, si evidenzia la presenza di un “tracciato” semicircolare, segno che porta in sé un significato simbolico di “adunanza”, di “raccolta”, e che verrà reinterpretato nel progetto di riqualificazione.

L'intera area versa in considerevole stato di abbandono, determinato principalmente dal deterioramento di pavimentazioni e strutture murarie di contenimento e da un serio problema di obsolescenza della rete fognaria.

Il progetto

Il progetto *Town Garden* scaturisce da un attento studio delle caratteristiche morfologiche del sito, dei suoi connotati urbani e sociali, delle problematiche e degli aspetti tecnici, delle segnalazioni avanzate dagli stessi residenti e delle effettive potenzialità da sviluppare.

Dato che la zona è popolata in gran parte da anziani e famiglie con bambini piccoli, gli interventi e le funzioni previste dal progetto hanno congenialmente preso forma intorno a queste fasce di utenti. L'area cortilizia, infatti, così circoscritta e riparata dal passaggio delle auto, si presta bene ad accogliere il gioco e lo svago dei bambini delle case vicine, limitando la frequentazione principalmente alle fasce orarie pomeridiane e sotto supervisione di adulti.

La proposta, pur sviluppandosi intorno a tematiche di recupero e valorizzazione di quanto esistente, ha l'intento di amplia-

re la visione d'insieme dell'area cortilizia, integrandola nel tessuto urbano limitrofo tramite apposite aperture e collegamenti e cercando di aprire e completare uno spazio che adesso risulta molto soffocato e frazionato dalla presenza di diversi elementi (cabina elettrica, muri di contenimento, recinzioni). Tra i primi obiettivi c'è quello di rendere l'area più fruibile e sicura: gradini, cordoli e muretti di contenimento spariscono per lasciare posto a un piano inclinato verde, di raccordo tra le diverse pendenze, che occupa il cuore del sito e che vuole essere un invito a sostare e a rilassarsi all'aperto.

A questo leggero pendio si viene introdotti tramite un'ampia e accogliente gradinata in pietra calcarea, dove sedere, leggere e chiacchierare e su cui s'innesta la cavea, che nasce dal completamento del tracciato semicircolare già presente sul sito. Questa pedana si raccorda perfettamente al declivio grazie a due gradoni che fanno da tribuna e che rendono questo uno dei luoghi più speciali dell'area, perché naturalmente predisposto ad accogliere gente e a dare vita ad attività collettive (feste di bambini, pista da ballo per anziani, concerti e *performance*).

Per una gestione sostenibile delle acque meteoriche e della geo-morfologia del sito, si è optato per la scelta di pavimentazioni drenanti. Uno degli elementi di punta del progetto è la *Kids Area*, dove si collocano i giochi e le attrezzature ludiche per i bambini. Qui, asimmetrici pannelli microforati in corten rivestono la cabina elettrica trasformandola in una scenografica parete d'arrampicata.

Dall'esigenza di dare maggiore respiro all'intera area, nasce la scelta di aprire un asse di collegamento longitudinale che unisce visivamente e fisicamente le due estremità della maglia d'intervento e integra lo spazio cortilizio nel contesto urbano limitrofo. Il percorso si presta bene a ospitare funzioni congenite al luogo: passeggiata, jogging, un campo da bocce da destinare principalmente ai numerosi anziani residenti.

Sui due imponenti muri in cemento armato che delimitano il percorso sull'asse longitudinale e la *Kids Area* trovano posto gli *Art Wall*, ovvero occasioni per inserire elementi d'arte all'interno del sito partendo dalla necessità pratica di rivestire le strutture murarie deteriorate e sfruttando le proprietà della ceramica, materia prima della città di Grottaglie, che vanta un'antichissima e prestigiosissima



Vista a volo d'uccello dell'area cortilizia del complesso Erp di Grottaglie



Vista della cavea e area chiosco

tradizione artigianale. L'*Art Wall* utilizza l'arte per valorizzare e arricchire l'area, per generare un coinvolgimento emotivo attraverso un forte impatto visivo. In aggiunta, la scelta della ceramica vuole anche essere un elemento di integrazione della cultura artistica grottagliese e di coinvolgimento delle maestranze artigiane autoctone e della cittadinanza.

Il progetto si completa con l'inserimento di uno specchio d'acqua con fontana a velo, che assume un ruolo attivo nell'animare l'esperienza e la percezione del luogo, e di un piccolo chiosco, una struttura temporanea e richiudibile a servizio dei fruitori dell'area.

Town Garden, inoltre, è un parco autosostenuto. Il fabbisogno di energia elettrica dell'area cortilizia può essere sostenuto da pannelli fotovoltaici posizionati sulla copertura di uno degli edifici residenziali, grazie ai

quali alimentare l'illuminazione pubblica e quanto necessario.

Inoltre, essendo necessario su questo sito trovare soluzione al problema della regimazione delle acque meteoriche³, il progetto prevede, oltre alla realizzazione di un impianto di raccolta delle acque piovane, la costruzione di una vasca di raccolta incassata sotto la cavea. Così facendo non solo si risolve il problema di regimazione e raccolta delle acque piovane ma si può anche provvedere al fabbisogno idrico del parco, sia per l'irrigazione della vegetazione che per l'alimentazione dello specchio d'acqua con fontana a velo.

L'intervento di progetto, una volta completato, potrà divenire un importante polo di attrazione dedicato allo svago e al tempo libero non solo per il complesso Erp, ma anche per un ampio contesto urbano della città di

Ricordo di Bruno Gabrielli

Grottaglie, prediligendo una fascia di utenza, costituita prevalentemente da bambini e adulti, in autocontrollo e protezione.

L'indipendenza energetica da fonti alternative e la compatibilità idro-geo-morfologica resa all'area d'intervento, garantiscono la sostenibilità del progetto sia in termini economici che di qualificazione urbana.

1. Programmi integrati di riqualificazione delle periferie (Pirp), secondo la legge regionale 20/2005 con Delibera di GR N° 1084/2006.
2. Area d'intervento: 8.555 mq (esclusi corpi di fabbrica). Superficie di riferimento: 11.992 mq (inclusi corpi di fabbrica). Maglia d'intervento: superficie di 16.374 mq delimitati da via De Gasperi, via Giovanni XIII, via Don Sturzo e via Benedetto XV. Si tratta di una zona periferica del paese, connotata però in maniera rilevante dalla presenza di un'arteria ad intensa percorrenza; dalla vicinanza con il Quartiere delle Ceramiche, primo polo artistico-culturale e turistico della città; dalla presenza, alle due estremità opposte della maglia, rispettivamente della prestigiosa scuola d'arte Liceo Artistico "V. Calò" e della Scuola Media Statale "Don Luigi Sturzo"; dalla prossimità con la Cittadella dello Sport, che raccoglie le più significative strutture sportive della città. Gli edifici ricadenti nella maglia d'intervento sono stati realizzati, in fasi diverse, tra il 1960 e i primi anni '70.
3. Regolamento regionale 9 Dicembre 2013, n. 26 "Disciplina delle acque meteoriche di dilavamento e di prima pioggia" (Attuazione dell'art. 113 del D.lgs n. 152/06 e ss.mm. ed ii.).



Bruno Gabrielli ci ha lasciato oggi, 4 ottobre 2015. Membro effettivo dell'Inu e animatore della rivista Urbanistica, che ha codiretto nel 1977.

Era nato a Genova il 18 aprile 1932, professore emerito di urbanistica all'Università di Genova, dove ha insegnato dal 1982. Precedentemente ha insegnato all'Università IUAV di Venezia, dove è stato tra i fondatori del Corso di Laurea in Urbanistica nel 1970, e al Politecnico di Milano. Promotore dell'Associazione nazionale centri storici e artistici (ANCSA), di cui è stato a lungo Segretario tecnico e poi per venti anni Presidente.

Un ricordo

Marco Romano

Sessant'anni fa Bruno studiava alla facoltà di architettura di Milano, e lì ci siamo conosciuti tramite un mio cugino genovese, Tommaso Badano, che anche lui studiava a Milano, e conosciuti intono alla pasta e fagioli cui mio padre li invitava, magari una volta alla settimana.

Emigrato Bruno il terzo anno all'IUAV, a Venezia, ci siamo reincontrati ai tempi dell'UGI e dell'UNURI - sono diventato con il suo consenso segretario nazionale degli studenti di architettura, una sorta di sotto-ministero dell'UNURI, il parlamento nazionale universitario- e subito appena laureati abbiamo incominciato qualche lavoro insieme, il concorso per il piano regolatore di Acqui Terme insieme a Tommaso Badano e a Edda Ricagno: perdemmo il concorso, ma ne trarremmo deliziose esperienze culinarie e soprattutto Bruno conquisterà e mariterà Edda, la vera compagna di una vita.

Da allora Bruno è rimasto il mio più stretto e affettuoso amico, nei dieci anni dal 1964 assistenti insieme di Astengo all'IUAV nel corso di urbanistica e poi con lui fondatori del corso di laurea in urbanistica, e quante sere Bruno avrebbe dormito da Genova a Milano per ripartire la mattina presto del giorno dopo per Venezia! e quante volte Edda e Bruno verranno a trovarci nella nostra casa di famiglia a Sassello dove

mio padre imparerà e conoscerlo e lo trascinerà alla segreteria della rinnovata ANCSA.

E poi, dopo avere condiviso nel 1969 un certo giovanilismo dell'INU, condivideremo per alcuni anni la conduzione della rivista Urbanistica, mentre non soltanto sarà una consuetudine qualche viaggio insieme - quello nel Piemonte barocco, quello in Inghilterra, quello a Barcellona, quello a Parigi, e altri ancora- ma lo saranno anche serate di capodanno dal luminoso terrazzo della loro prima casa in corso Firenze.

Se Bruno, dalla fine degli anni Settanta, ha consolidato la sua carriera accademica a Milano, sapeva di poter nel caso fermarsi a dormire nella nostra casa, qualche anno dopo, quando ho incominciato a insegnare a Genova, sapevo di poter contare nel caso a un letto nella sua nuova casa, quello splendido appartamento affrescato in via San Lorenzo che avevano tanto sperato.

Su tante molte altre cose Bruno mi è stato vicino, cose e vicende che sfiorano troppo la nostra sfera privata per raccontarle qui, ma a me sembra, allo scadere di questi sessant'anni, di perdere con la scomparsa di Edda lo scorso anno e di Bruno oggi quella parte della mia vita che sta più vicina al cuore.

Bruno Gabrielli: quelle lezioni che incantavano gli allievi

Francesco Gastaldi

È veramente difficile sintetizzare il profilo scientifico di Bruno Gabrielli, se ne va una delle figure più rilevanti dell'urbanistica italiana contemporanea. Per molti anni docente ordinario, prima al Politecnico di Milano (dal 1975 al 1982) e poi a Genova (dal 1982 al 2007), aveva iniziato la carriera universitaria allo IUAV di Venezia dove si era laureato con Carlo Scarpa nel 1958. Gabrielli aveva collaborato per molti anni con Giovanni Astengo, il maggior protagonista dell'urbanistica italiana nella seconda metà del '900, sia in attività professionali, sia in attività accademiche. Dopo alcuni anni "in cattedra" presso il Politecnico di Milano, aveva voluto tornare a Genova (chiamato dal preside della Facoltà di Architettura Edoardo Benvenuto), sua città natale e a cui aveva dedicato studi, pubblicazioni e progetti fin dalla prima metà degli anni Sessanta. Nell'insegnamento ha profuso molte energie seguendo un grande numero di tesi di laurea e di dottorato, le sue lezioni rappresentavano un vero "innamoramento" all'urbanistica e alle vicende della città nell'Ottocento e nel Novecento. Ogni comunicazione era preparata con cura, mai improvvisata, anche a fine carriera, un impegno quasi sacro, gli studenti erano quasi dispiaciuti quando la lezione terminava. Il tema del recupero della città storica era sempre presente nei suoi corsi universitari, si era impegnato nell'Associazione Nazionale Centri Storici e Artistici dalla sua fondazione (con il sindaco di Genova Vittorio Pertusio), fino al mese scorso, per promuovere, anche all'estero il patrimonio culturale italiano.

Profondo conoscitore della città di Genova, anche negli aspetti architettonici, sociali ed economici, aveva redatto tre importanti saggi, pubblicati sulle riviste Itinerari, Controspazio e Urbanistica fra gli anni 60 e 70 dove ricostruiva e denunciava le vicende della speculazione edilizia sulle colline genovesi e le occasioni mancate per il recupero del centro storico nel periodo della ricostruzione post bellica. Politicamente era impegnato nell'area laico-socialista, aveva lavorato a molti progetti di trasformazione di aree ex industriali (aveva firmato i primi progetti per le aree di Campi e di Fiumara). Proprio questa profonda conoscenza della città, insieme all'esperienza di studio di altri modelli di trasformazione urbana a livello europeo (in primis della città di Barcellona) lo portarono ad essere scelto come assessore comunale di Genova fra il 1997 e il 2007 dal sindaco Giuseppe Pericu a cui era legato da una profonda amicizia giovanile. Il recupero del centro storico (in cui scelse di abitare e avere lo studio negli ultimi vent'anni) e il *waterfront* furono i cavalli di battaglia della sua azione, era profondamente convinto che la rinascita della parte centrale della città avrebbe portato benefici all'intero sistema urbano in termini di immagine. Instancabile lavoratore, viaggiatore curioso, ironico, mai banale, aveva redatto gli strumenti urbanistici di molti comuni liguri (Lavagna, Imperia, Taggia). Mancherà agli studenti che in gran numero si rivolgevano a lui per tesi di laurea e di dottorato e che riceveva sempre con gran signorilità, mancherà a Genova che ha contribuito a trasformare in una stagione forse irripetibile.

74

Rassegna urbanistica

La Rassegna di questo numero propone come fuoco due temi che sono diventati centrali anche nelle esperienze di pianificazione: le aree agricole e il clima.

L'edilizia sociale, sempre presente nell'agenda dei comuni, in particolare nelle aree metropolitane, trova una possibile strategia operativa nelle politiche di rigenerazione urbana.

Anna Marson, che da poco ha concluso il suo mandato di assessore alla Regione Toscana, ritorna sul Piano paesaggistico toscano.

Anna Marson Nel merito del piano paesaggistico toscano

Negli ultimi mesi Urbanistica Informazioni ha dedicato più d'un articolo al piano paesaggistico toscano, uno dei due soli piani approvati in Italia, l'altro è quello pugliese, in copianificazione con il Ministero dei beni culturali. Nel numero 256 Fabrizio Cinquini (Inu Toscana) presenta il piano attraverso una "scheda tecnica", mentre a seguire è riportata una mia intervista a cura di Leonardo Rignanese, nella quale mi vengono poste alcune questioni piuttosto specifiche. Nei numeri 258 e 259-260, in un intero servizio dedicato alla pianificazione paesaggistica in Italia, viene passata in rassegna la situazione delle diverse regioni, affidandone generalmente la scrittura a persone che, nel ruolo di funzionari pubblici o di consulenti del piano, ne hanno seguito direttamente dall'interno la redazione e le fasi di difficile negoziazione. La presentazione del caso toscano, anche in questo contesto, rappresenta invece un'eccezione, essendo affidata non a chi vi ha lavorato direttamente bensì al segretario nazionale dell'Inu, Giuseppe De Luca.

La tesi dell'Inu in relazione ai piani paesaggistici prodotti dalle regioni italiane è enunciata già nella copertina: "Tre lustri non sono bastati per produrre innovazioni significative nelle pratiche regionali". Valutazione del tutto lecita, ovviamente, e tuttavia un po' curiosa, perché da un lato la redazione dei piani paesaggistici regionali ha rappresentato uno dei pochi esercizi di pianificazione attivati a livello regionale nell'ultimo decennio, e d'altro lato non è facile trovare nelle riviste dell'Inu critiche analoghe a politiche, piani e progetti assai meno innovativi. È purtroppo

facile convenire sul fatto che i piani paesaggistici, in Italia, non abbiano avuto vita facile, essendone stati approvati a oggi – a più di dieci anni dal Codice dei beni culturali e del paesaggio che li prevede e ne disciplina la copianificazione con il Ministero – soltanto due, quello della Puglia e quello della Toscana. La struttura di questi due piani, pur diversi fra loro, è tuttavia decisamente innovativa, come lo sono peraltro alcuni contenuti dei piani paesaggistici tuttora in itinere.

Ma torniamo alla restituzione del piano toscano, cui peraltro Inu Toscana aveva dedicato un corposo dossier di critica nell'estate 2014, subito dopo l'adozione.

Già Fabrizio Cinquini inserisce in quella che viene definita "scheda tecnica" alcune valutazioni in molti casi squisitamente politiche. Afferma infatti che il piano sarebbe stato redatto "in assenza di sostanziali e effettive cooperazioni con i soggetti della rappresentanza locale"; esso risponderebbe solo in parte alle "aspettative preliminari", "ridimensionando il contenuto strategico di piano territoriale alla sola valorizzazione dei paesaggi". La disciplina relativa alla Strategia di sviluppo territoriale non conterebbe particolari elementi di novità, proponendo una non lungimirante abdicazione dei contenuti strategici a favore di quelli statutari. Il dispositivo normativo sarebbe in antitesi con gli obiettivi enunciati, e proporrebbe una "visione del paesaggio" "appiattita sulla dimensione paesaggistica", eludendo così "la possibilità di interazione e socializzazione con il livello locale", prefigurando "un modello territoriale paradossalmente statico", "tendenzialmente

immutabile”, rinunciando a “determinare la propria contemporaneità”.

Giuseppe De Luca, nel suo articolo sul piano toscano, riprende gran parte di queste valutazioni, esprimendo anch’egli critiche pesanti. Le magnifiche sorti e progressive del piano di indirizzo territoriale elaborato a partire dal 2005 (con la collaborazione dello stesso De Luca), sarebbero finite “con un abbandono della cooperazione interistituzionale a favore di un rapporto esclusivo intergovernativo tra Regione e Ministero centrato sul mantenimento del Pit esistente”. Il piano proporzerebbe inoltre “una visione di paesaggio che risulta conformata al solo livello regionale” (!), “appiattita sulla dimensione paesaggistica” e “che elude la possibilità di interazione e socializzazione con il livello locale”. Avendo seguito “i postulati della ‘scuola territorialista’ il piano prefigura una struttura e un modello territoriale paradossalmente statico, tendenzialmente immutabile”. Infine, in conseguenza del travagliato iter subito dal piano in commissione tra adozione e approvazione io avrei inoltre, come assessore competente, disconosciuto il piano approvato, mentre soltanto l’intervento del Presidente avrebbe permesso “di non far deragliare il piano” nella fase di approvazione.

Come a questo punto i lettori avranno capito, su questo piano – e più in generale sulle politiche di governo del territorio portate avanti dal mio assessorato – si è giocata una accesa battaglia politica.

Nella primavera del 2010 sono stata nominata assessore regionale quale segnale di discontinuità rispetto alla precedente legislatura, pur nella continuità della coalizione di centro-sinistra al governo. Come tecnico, mi è stato attribuito un ruolo di forte rilievo politico, con il compito di restituire alla Regione la capacità di assicurare un buon governo delle trasformazioni del territorio, governo ceduto nel tempo pressoché interamente ai Comuni.

La legge vigente (1/2005) attribuiva alla Regione un ruolo residuale, con qualche inquietudine al riguardo non soltanto da parte dei comitati e delle associazioni ma della stessa magistratura, e con un elevato numero di vertenze territoriali attive. Il piano territoriale regionale approvato nel 2007 era di quasi mero indirizzo, e la sua integrazione paesaggistica adottata nel 2009 non era stata riconosciuta dal Ministero dei beni culturali.

Zero finanziamenti sui capitoli di bilancio dell’assessorato, e il settore Paesaggio cancellato al mio arrivo: essendo stato già adottato il piano non se ne vedeva più l’utilità, mi era stato comunicato, ed essendo andato in pensione il dirigente avevano pensato bene di sopprimerlo.

Ricostruite le condizioni minime per operare, nel 2011 viene avviato il procedimento di modifica alla legge vigente in materia di governo del territorio, che sarà approvata nel 2014 come Lr 65, dopo lunghissime negoziazioni con ANCI (che Cinquini non può non ricordare, essendo stato seduto a quel tavolo come consulente degli enti locali), prima legge in Italia a contrastare in modo sostanziale il consumo di suolo.

Sempre nel 2011, in seguito alla comunicazione ufficiale del Mibact sulle carenze del piano paesaggistico adottato, è stato avviato il procedimento per la sua nuova redazione. La copianificazione con il Ministero è stata particolarmente intensa anche per non rischiare una nuova mancata validazione.

Nel contesto dato, già arrivare a concludere nella legislatura una nuova integrazione paesaggistica del Pit (piano di indirizzo territoriale regionale), come peraltro previsto dall’Accordo quadro con la Regione Toscana firmato nel 2007 dall’allora Ministro dei Beni culturali Rutelli, sembrava un obiettivo piuttosto ambizioso. L’unico piano in fase di avanzata condivisione con il Mibact, quello della Regione Puglia, aveva richiesto un’intera legislatura per la redazione, e non era ancora stato adottato. Avviare una nuova redazione dell’intero Pit, anche se di indubbio interesse, avrebbe rappresentato un’impresa velleitaria, mettendo a serio rischio la possibilità di concludere il percorso nel corso della legislatura.

Ciononostante, pur trattandosi soltanto della componente paesaggistica, che per la struttura del Pit vigente significava integrare la parte statutaria e non quella strategica, il compito non si prospettava affatto semplice. Trattare del paesaggio toscano significa affrontare “il paesaggio” per eccellenza. Un compito impegnativo innanzitutto dal punto di vista culturale, rispetto al quale era a rischio l’immagine stessa della regione. Al “consiglio” datomi dall’allora direttore generale, selezionare sul mercato una società di servizi cui affidare la redazione del piano, ho controproposto un accordo di ricerca con

le cinque principali università toscane, per attivare almeno le diverse competenze scientifiche presenti sul territorio regionale. Sono state attivate più di trenta borse e assegni di ricerca in numerose discipline pertinenti rispetto alla lettura del paesaggio, dall’archeologia alla pedologia, dall’economia agraria all’urbanistica, e moltissimi docenti che si sono autoselezionati rispetto a una prospettiva di ricerca a titolo volontario. Sia Ordini e associazioni professionali, che rappresentanze ufficiali degli enti locali, hanno espresso contrarietà in merito a questa scelta, considerandola in qualche modo lesiva delle rispettive conoscenze e competenze. Per me rappresentava l’unica garanzia possibile, con le risorse date, di fare un lavoro all’altezza della posta in gioco.

In realtà, per quanto riguarda la cooperazione interistituzionale, che secondo Cinquini sarebbe stata carente, per De Luca addirittura “abbandonata”, l’accusa ha un che di grottesco. Non tutti forse sanno che lo Statuto della Regione Toscana prevede una serie di passaggi obbligatori fortemente garantisti rispetto alla possibilità di voce degli enti locali nelle decisioni regionali.

Prima di portare in giunta qualsiasi proposta di piano, viene convocato il tavolo di concertazione interistituzionale (oltre a quello generale); dopo la delibera di giunta, il Consiglio delle Autonomie Locali esprime a sua volta un parere formale. Sia l’adozione che l’approvazione dei piani regionali sono peraltro competenza del Consiglio, e a loro volta preceduti da audizioni delle rappresentanze degli enti locali in commissione. Inoltre, ai sensi della legge regionale sul governo del territorio, la Regione ha istituito un garante della comunicazione e partecipazione, che assicura che nel procedimento siano attivate adeguate forme di comunicazione e partecipazione, rivolte non soltanto ai soggetti istituzionali ma anche ai cittadini e alle loro associazioni. Fra gli elaborati del piano approvato vi è anche l’apposita relazione del garante, che testimonia come le occasioni di “interazione e socializzazione” siano state non soltanto numerose, ma decisamente superiori a quelle attivate per portare a compimento, nel medesimo periodo, altri piani regionali. In questo caso specifico, non soltanto gli incontri sono stati molti, ma siamo stati noi come Regione a portare il piano in elaborazione in molti territori, interagendo

in ciascuna occasione sia con i soggetti istituzionali che con il pubblico più ampio.

Infine (per la necessità di stare nello spazio assegnatomi) l'accusa di "staticità del piano", e di un modello di territorio "tendenziamente immutabile", anche in conseguenza dei "postulati della scuola territorialista" (cui aderiscono alcuni dei docenti che hanno partecipato al lavoro). Trattandosi di una "scuola" volutamente inter- e trans-disciplinare, i postulati per definizione non le si addicono. E se si pone attenzione alla definizione e declinazione delle "invarianti strutturali" data dal piano, è facile verificare che si tratta di regole per le trasformazioni, non certo di vincoli assoluti come sono invece spesso interpretate nei piani degli enti locali. Le norme del piano sono peraltro state elaborate, com'è prassi, dagli uffici regionali che dal 5 giugno scorso hanno la responsabilità di farle rispettare.

Le modifiche al piano apportate in commissione consiliare, a ridosso dell'approvazione del piano, con il "Maxiemendamento" PD appoggiato da Forza Italia, poi almeno in parte fortunatamente riviste grazie all'azione congiunta del Ministero, del Presidente della Regione e modestamente anche mia, dichiaravano peraltro chiaramente quale fosse il mutamento che si intendeva promuovere: nuove edificazioni sulle coste, libertà di escavazione sulle Apuane anche nelle aree vincolate come beni paesaggistici, libertà di non tener conto delle criticità evidenziate dal piano nella applicazione delle direttive per governarne le trasformazioni, per non citare che i punti principali.

In questa dura e a suo modo appassionante battaglia ho avuto la solidarietà di tutte le principali associazioni ambientaliste, di alcuni enti locali virtuosi, della Cgil toscana, di molti funzionari regionali appassionati al loro lavoro, di molti cittadini. Purtroppo non dell'Inu, che pure si fregia del titolo di "associazione di protezione ambientale". Oggi che io sono tornata alla mia università veneziana, che il ruolo di assessore è stato restituito a un politico di professione, e che il piano approvato è patrimonio di tutti i cittadini toscani (e non solo, se il paesaggio è di tutti coloro che se ne prendono cura), *cui prodest* l'opera di demolizione del piano da parte dell'Inu?

Fiammetta Fanizza

I principi dell'*agrarian urbanism* e il tema della sostenibilità rurale ed urbana

Con la proposizione di nuove classificazioni per gli spazi naturali ed agricoli l'*agrarian urbanism* sfida le convenzionali riduzioni tipologiche e prova a determinare un diverso equilibrio tra città e campagna. Dopo le tre giornate di Convegno organizzate lo scorso giugno dall'Università di Foggia e dedicate esclusivamente ai principi ideati dall'architetto statunitense Andres Duany¹, è piuttosto interessante rilevare che per l'*agrarian urbanism* sono gli individui e le loro azioni a determinare le condizioni generali del vivere, ovvero a dare forma all'*habitat*. È attraverso le forme dell'*habitat* che il concetto di sostenibilità diventa esperienza, ossia un approccio pratico mediante il quale leggere, interpretare e progettare il paesaggio.

Attraverso gli interventi dei relatori², il Convegno si è sviluppato partendo dall'ipotesi di trovare un metodo, o al limite anche soltanto una maniera, per recuperare il linguaggio dell'architettura rurale promossa dal regime fascista nella provincia di Foggia tra il 1939 e il 1942 e procedere ad una riconfigurazione identitaria e culturale finalizzata a conferire prospettive di medio/lungo periodo allo sviluppo economico. Quest'ultimo, sebbene declinato in chiave locale, non va inteso come una maniera riflessiva o introspettiva di promuovere i singoli territori, quanto semmai di concepire la dimensione locale come uno degli anelli di un percorso virtuoso che, partendo necessariamente dall'analisi delle specificità territoriali, le proietta in un orizzonte nazionale e sovranazionale, non solo al fine di sprovvincializzare il concetto di sviluppo ma anche per attribuire a questo una dimensione organica, nel senso di significativamente intesa come crescita, miglioramento, evoluzione³.

Attraverso un processo che integra e rende complementari le politiche di sviluppo rurale con quelle esplicitamente rivolte alla

crescita urbana, l'*agrarian urbanism* si propone di creare occasioni e condizioni per l'apprendimento e la valorizzazione di una "coscienza ambientale" organizzata in un'ottica multifunzionale e polivalente. Peraltro, seppure negli ultimi anni alcune tendenze anti-*sprawl* abbiano incoraggiato l'elaborazione di modelli di sviluppo rurale in chiave multifunzionale⁴, questi hanno prevalentemente provato ad adattare o a riproporre pratiche urbane in contesti rurali. Di conseguenza, il rapporto tra città e campagna si è limitato ad assumere le peculiarità di interventi settoriali finalizzati ad esaltare, per esempio, la tranquillità e salubrità dei luoghi piuttosto che la qualità del cibo.

La condizione urbana che viene a realizzarsi negli ecovillaggi progettati secondo i principi dell'*agrarian urbanism* è invece innanzitutto incentrata sull'autenticità delle relazioni umane. Piuttosto che importare ed adattare con evidenti margini di approssimazione modi di fare propri della tradizione e della cultura rurale, la proposta di Andres Duany elabora un modello di sviluppo *low-rise*, cioè in controtendenza rispetto allo *sprawl* e in contrapposizione al paradigma industriale della "crescita infinita"⁵. Nel merito, tramite l'integrazione delle politiche di crescita rurale con quelle per uno sviluppo urbano sostenibile⁶, l'*agrarian urbanism* prova a sistemare lo spazio senza trasfigurararlo, ovvero utilizzando lo strumento urbanistico per promuovere l'incontro – o ancora meglio la *reunion* – tra il paradigma urbano e il paradigma agricolo. Tale incontro, propedeutico alla trasformazione dell'attuale sistema economico agro-alimentare, si fonda sul raffronto tra elementi naturali ed elementi antropici per determinare una percezione, una conoscenza e un utilizzo diverso del paesaggio, nonché una gestione dello spazio profondamente rispettosa delle esigenze di benessere sociale.

Dal punto di vista progettuale, l'adozione del modello elaborato dall'*agrarian urbanism* prescrive aggregati urbani a bassissima densità fondiaria e territoriale (il costruito non deve superare il 30% della superficie totale), disposti in insule composte da non più di 6/8 lotti raccolti intorno ad una piazza mercato. In ogni lotto sono previste abitazioni mono-familiari, preferibilmente a due piani, provviste di terreno coltivabile sul retro. Il principio ordinatore di queste *new garden cities* è la mobilità sostenibile (biciclette e pedonalità). Insieme alla "cultura del mangiare sano", la mobilità sostenibile è la componente indispensabile per mettere in relazione il benessere sociale con lo sviluppo economico, non solo perché determina e connota le condizioni logistiche di un'organizzazione sociale più che mai "personalizzata" e incentrata sulla piena conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro, ma soprattutto perché è il corollario per l'introduzione di metodi, strumenti e tecniche in grado di migliorare il sistema economico agro-alimentare. In estrema sintesi, la mobilità sostenibile permette di:

1. adottare sistemi di coltivazione ad alto impatto ecologico;
2. abbattere le emissioni inquinanti;
3. introdurre prassi di gestione etica del patrimonio ambientale ed ecologico.

Oltre ogni enfasi legata al "chilometro zero" e lontano da ogni possibile retorica sulla qualità del cibo e dell'aria, la mobilità sostenibile diventa una sorta di filosofia grazie alla quale l'organizzazione sociale degli ecovillaggi rurali produce e/o ripropone valori interessanti per conferire all'urbanesimo caratteri tramite i quali le identità diventano riconoscibili al fine di consentire agli aggregati umani di adottare modi di vivere condivisi e partecipati. Molto schematicamente, si tratta di accezioni dell'urbano sostenute dall'attivazione di pratiche di *civic engagement*. Quali forme di responsabilità civica, queste pratiche aprono una prospettiva critica sulla città diffusa richiamando l'attenzione sull'idea di spazio come opportunità per innescare nuovi processi di socializzazione, ovvero per esprimere l'idea di spazio come "spazio di vita", nel senso di generato dalla stretta relazione tra pianificazione urbanistica e regolazione sociale. Per questa ragione, proprio nell'ottica di un recupero epistemologico del rapporto città-campagna, gli ecovillaggi progettati secondo i principi dell'*agrarian urbanism*

definiscono un sistema di comunità in grado di autosostenersi, ovvero dove aziende di piccole dimensioni a prevalente carattere familiare si auto-organizzano e danno inizio ad attività di produzione, trasformazione, distribuzione e vendita dei prodotti coltivati in maniera eco-compatibile.

Caratterizzati da una cultura urbanistica che utilizza gli strumenti della progettazione per migliorare la qualità della vita, con l'obiettivo di introdurre nuovi stili di vita e promuovere nuovi modelli produttivi e/o di rigenerazione economico-produttiva, questi ecovillaggi ricordano – e sorprendentemente riprendono in gran parte – lo spirito e le intenzioni che ispirarono l'inizio del processo di riforma agraria nel sud Italia.

In particolare, come emerso durante le giornate foggiane, è possibile stabilire un'assonanza tra gli ecovillaggi di Duany e i borghi rurali di fondazione fascista⁷. Entrambi, infatti, assumono lo sviluppo come strettamente connesso alla presenza di quelle che i sociologi definiscono "comunità di pratiche", ovvero aggregati umani che "apprendono" tramite pratiche di partecipazione attiva grazie alle quali sviluppare appartenenza e riconoscimento identitario⁸. Inoltre, al pari di molte delle misure introdotte in provincia di Foggia dall'Opera Nazionale Combattenti, l'*agrarian urbanism* cerca di fronteggiare le azioni speculative assumendo il paradigma ecologico come metodo e strumento per organizzare un modello di economia agraria.

Da ultimo, nell'evidenziare che il Convegno di Foggia ha presentato per la prima volta in Italia l'*agrarian urbanism*, è opportuno richiamare l'attenzione sul fatto che l'*agrarian urbanism* cerca di definire i termini di una nuova questione urbana non limitandosi alla mera analisi critica dei processi di urbanizzazione delle campagne. Prova invece ad elaborare un pensiero per sperimentare altre forme di condizione urbana. Forme policentriche che promuovono una cultura del paesaggio in grado di suggerire un'interpretazione nuova ed originale dell'urbanistica.

1. Duany A. (2011), *Garden Cities: Theory & Practice of Agrarian Urbanism*, The Prince's Foundation for the Built Environment By: Andres Duany and Duany Plater-Zyberk & Company.
2. Svoltosi dal 15 al 17 giugno 2015 presso i Dipartimenti di Studi Umanistici e di Economia, il titolo esatto del Convegno era "L'*Agrarian Urbanism* e le potenzialità dei territori di Capitanata. Superare le contrapposizioni e recuperare la tradizione rurale per dare identità e prospettive allo sviluppo locale".
3. Fanizza F. (2015), *La città giardino secondo l'agrarian urbanism: multifunzionalità in agricoltura e benessere sociale*, «Sociologia Urbana e Rurale», XXXVII, pp. 116 - 126.
4. Camagni R. (1994), *Processi di utilizzazione e difesa dei suoli nelle fasce periurbane: dal conflitto alla cooperazione fra città e campagna*, in Boscacci F., Camagni R. (a cura di), *Tra città e campagna. Periurbanizzazione e politiche territoriali*, Il Mulino, Bologna.
5. Latouche S. (2008), *Breve trattato sulla decrescita serena*, Bollati Boringhieri, Milano.
6. Iaconi L. (2004), *La complementarietà tra città e campagna per lo sviluppo sostenibile: il concetto di bioregione*, «Rivista di Economia Agraria», IV, pp. 443-478.
7. Fanizza F. (2015), *Né urbano né rurale: organizzazione dello spazio e modelli di socializzazione nelle borgate rurali della città di Foggia*, «Scienze del Territorio. Rivista di studi territorialisti», III, pp. 250 - 257.
8. Wenger E. (2006), *Comunità di pratica. Apprendimento, significato e identità*, Cortina, Milano.

Riferimenti bibliografici

- Camagni R. (1994), *Processi di utilizzazione e difesa dei suoli nelle fasce periurbane: dal conflitto alla cooperazione fra città e campagna*, in Boscacci F. e Camagni R. (a cura di), *Tra città e campagna. Periurbanizzazione e politiche territoriali*, Il Mulino, Bologna.
- Duany A. (2011), *Garden Cities: Theory & Practice of Agrarian Urbanism*, The Prince's Foundation for the Built Environment By: Andres Duany and Duany Plater-Zyberk & Company.
- Fanizza F. (2015), *Né urbano né rurale: organizzazione dello spazio e modelli di socializzazione nelle borgate rurali della città di Foggia*, «Scienze del Territorio. Rivista di studi territorialisti», III, pp. 250 - 257.
- Fanizza F. (2015), *La città giardino secondo l'agrarian urbanism: multifunzionalità in agricoltura e benessere sociale*, «Sociologia Urbana e Rurale», XXXVII, pp. 116 - 126.
- Iaconi L. (2004), *La complementarietà tra città e campagna per lo sviluppo sostenibile: il concetto di bioregione*, «Rivista di Economia Agraria», IV, pp. 443-478.
- Latouche S. (2008), *Breve trattato sulla decrescita serena*, Bollati Boringhieri, Milano.
- Wenger E. (2006), *Comunità di pratica. Apprendimento, significato e identità*, Cortina, Milano.

Giuseppe Cinà, Antonello Sini Torino: il ritorno delle aree agricole nella pianificazione urbana

Anche in Italia la questione dell'Agricoltura urbana (Au) è entrata nel discorso politico insieme a quella della sostenibilità delle politiche alimentari. Si è così aperto un dibattito che ha messo in luce con maggiore evidenza gli aspetti attinenti la pianificazione alimentare (*food planning*) e con minore enfasi quelle connesse alle misure che dovrebbero accompagnare le trasformazioni delle aree in cui l'Au ha, o potrebbe avere, sede. In altri termini, le politiche e le pratiche che hanno accompagnato il significativo complesso di iniziative sull'Au, hanno più affrontato la questione della costruzione di *network* virtuosi della distribuzione e del consumo e meno quella dei luoghi e dei modi della produzione; più quella delle politiche urbane in senso generale (*in primis* sociali e commerciali) e meno quella della pianificazione dello spazio fisico che accoglie il sistema produttivo. È appena il caso di accennare quanto ciò sia dovuto in primo luogo alla storica distanza che l'urbanistica ha voluto porre tra gli usi urbani del suolo – riconosciuti come centrali – e quelli agricoli posti al margine.

A Torino questo fatto ha assunto particolare evidenza per almeno due aspetti: la sua forte identità di città (ex) industriale e la limitata superficie territoriale comunale a fronte della popolazione insediata. Di fatto la città è oggi attraversata da una vasta gamma di politiche e pratiche che mettono fortemente in discussione il tradizionale approccio alla produzione, distribuzione e consumo del cibo. Attraverso di esse sono in atto iniziative che stanno segnando il percorso verso un'operante politica del cibo¹.

È evidente come questo cambiamento, non solo in questo caso, sia stato prodotto con la forte mobilitazione di forze sociali di base, operanti a tutti i livelli e in forme articolate², ma è altrettanto evidente il sempre maggiore coinvolgimento degli attori pubblici, verso

un modello di pianificazione integrato, con iniziative accomunanti diverse ottiche disciplinari, diverse geometrie operative.

Tutto ciò avviene a fronte di una città ufficialmente priva di un'istanza di sviluppo agricolo, dove tuttavia un tessuto produttivo certo marginale ma non di secondario interesse postula l'adozione di specifiche misure volte a sviluppare l'attività agricola in sintonia con la più generale transizione urbana oggi in atto.

Se queste sono le dinamiche in atto quali sono le loro proiezioni sul piano della regolazione degli usi del suolo agricolo? Poniamo questa domanda con riferimento in primo luogo alle aree produttive a conduzione privata, quelle la cui sopravvivenza è legata alle condizioni di mercato, ma è anche dipendente dalle politiche pubbliche, che potrebbero favorirne la crescita o decretarne la scomparsa; un discorso a parte, seppure in varie forme correlato al precedente, è quello delle altre agricolture a carattere prevalentemente sociale (orti sociali ecc.), che dipendono da altri fattori. Su queste aree, quali sono le condizioni urbanistiche dentro cui le nuove istanze trovano o possono trovare riconoscimento e sviluppo?

Le regole normativo-insediative attuali sono quelle stabilite dal Prg del 1995. In esso, per raggiungere la quota standard di aree per spazi pubblici, tutte le aree agricole presenti sono state classificate come aree verdi (in Piemonte 12,5 mq/ab, ex art. 21 Lur 56/1977 e smi). Le numerose varianti al piano (oltre 300) non hanno cambiato questa situazione e dunque ad oggi nella città non esistono aree classificate come agricole ma esistono aree agricole che funzionano come tali (poiché mai espropriate) e che versano in condizioni di forte marginalità.

Questo stato di cose è da qualche anno in via di trasformazione grazie ad alcune azioni sviluppate dall'amministrazione comunale e dalla ex Provincia, come il programma Tocc

“Torino città da coltivare”, il provvedimento “Tutela della area agricole periurbane e nuovi indirizzi per la realizzazione degli orti urbani” (entrambi del 2012), gli indirizzi dettati dal Ptc2 della Provincia di Torino (2011) volti a “promuovere l'insediamento di nuove funzionalità agricole” (Nda, art. 34). Ma si tratta di una trasformazione riscontrabile più sul piano del discorso politico che sullo stato di fatto, che ha prodotto risultati interessanti solo sul versante dell'agricoltura sociale.

Al fine di superare questa contraddizione il Comune ha intrapreso la redazione della Variante parziale n. 331 al Prg vigente, volta a dare seguito alle indicazioni del Ptc2 anche al fine di agevolare la permanenza dei produttori valorizzandone le strutture economiche e produttive in un'ottica di multifunzionalità. Le principali innovazioni della Variante sono due: 1) si reintroduce la denominazione di “aree agricole” per le aree attualmente coltivate e il “Parco urbano fluviale” entro cui sono iscritte viene ridenominato “Parco urbano, fluviale e agricolo”; le aree agricole ottengono così quella riconoscibilità che permette agli operatori di accedere ai finanziamenti connessi alle misure del Psr; 2) si autorizzano le trasformazioni necessarie ad ammodernare i sistemi di produzione e stockaggio, con aggiunte volumetriche non più limitate ai soli corpi tecnici ma anche ai “Fabbricati strumentali per l'esercizio dell'attività agricola quali ad esempio costruzioni per la conservazione, trasformazione e commercializzazione, depositi, ricoveri per il bestiame...”, a condizione che un piano di sviluppo agricolo ne dimostri la necessità. Con queste due misure gli operatori hanno così gli strumenti per potere progettare un futuro per l'azienda.

Emergono a questo punto alcune questioni rilevanti, prime tra queste quelle riguardanti il mercato:

- per quali aree sono presenti imprenditori disponibili ad investire?
- per quali di esse la possibilità di fare un'agricoltura multifunzionale troverebbe riscontro nel mercato urbano?
- come affrontare una politica del mercato dei suoli nelle aree periferiche che favorisca il riuso agricolo?

Per rispondere a queste domande occorre dapprima definire il contesto di riferimento di cui stiamo parlando e pervenire a una conoscenza ravvicinata dei fattori che entrano in gioco nel sistema produttivo esistente e potenziale.



Su questo punto è in corso un lavoro di una ricerca avviato dal Politecnico di Torino e dalla Coldiretti di Torino³ sulla base di due obiettivi: riconoscere i termini spaziali e funzionali del sistema agricolo esistente; interrogarsi su quanto le misure succitate possono contribuire, affiancate da altre, a sostenere lo sviluppo del settore. La ricerca ha intrapreso la completa ricognizione del sistema agricolo esistente, pervenendo alla realizzazione di una mappatura delle aziende e dei terreni coltivati⁴ e a una visione spaziale del fenomeno per l'intero ambito comunale.

I dati aziendali (nominativo dell'azienda, foglio e particella catastale, superficie catastale, colture)⁵ sono inseriti in un sistema Gis. Dalla loro elaborazione (al 2014) emerge che l'attività agricola investe oggi una Superficie aziendale territoriale (Sat) pari a 680 ha e interessa circa il 5% del territorio comunale. Le 54 aziende attive sono così dimensionate: 13 con estensione maggiore di 20 ha, 7 tra 10 e 20 ha, 8 tra 10 e 5 ha, 17 tra 5 e 1 ha, 9 con meno di un ettaro. L'azienda individuale rappresenta la forma giuridica prevalente con l'81% dei casi, mentre il restante 19% riguarda le società di capitali e le cooperative⁶.

L'attività agricola si concentra di più nell'area nord, a confine con i Comuni di Borgaro Torinese, Mappano e Settimo Torinese, e interessa in prevalenza le aree del Parco del Villaretto.

I seminativi (granturco, frumento tenero, orzo, triticale) costituiscono il tipo di coltivazione più esteso e interessano 304 ha (44%). Seguono i prati stabili (39%) che comprendono i prati da foraggio, pascoli arborati, pascoli polifiti (tipo alpeggi) che occupano 265 ha. Le coltivazioni meno estese riguardano le leguminose e gli erbai (12%). Le attività a più alta redditività riguardano la coltivazione di cereali (tranne il riso) e gli allevamenti di bovini e bufale da latte, con produzione di latte crudo e coltivazioni agricole associate.

Per quanto riguarda la distribuzione dei terreni secondo il titolo di possesso, l'affitto è la forma più diffusa. Il Comune di Torino è proprietario della maggior parte dei terreni, affittati a canoni relativamente bassi. Oltre l'affitto sono altresì presenti la diretta proprietà e altre forme miste, che si attestano rispettivamente al 15% e al 10% dei terreni coltivati. Comparando i dati attuali con il Censimento Istat 2010 sull'agricoltura si nota come in quattro anni le aziende agricole siano diminuite del 28%, passando da 75 a 54. Tuttavia, a





fronte di questa decrescita, la *Sat* e la Superficie agricola utilizzata (*Sau*) sono rimaste pressoché invariate. Ciò è dovuto principalmente al fatto che le aree delle aziende che cessano l'attività per raggiunti limiti di età da parte dei conduttori agricoli vengono recuperate da altre aziende presenti nel territorio.

A fronte delle aree effettivamente utilizzate per la produzione agricola, sono altresì presenti terreni dichiarati agricoli che di fatto non vengono utilizzati. Tali aree, estese circa 160 ha, sono per il 44% inutilizzate, per il 36% coperte da boschi, per il 14% a prato stabile e per il 6% sottoposte ad altri utilizzi. Le aree agricole totali ammontano dunque a 840 ha.

Da una prima valutazione di questi dati emergono le seguenti considerazioni. A fronte delle aree agricole che creano reddito e presidiano il territorio periurbano, ve ne sono molte altre che non vengono utilizzate. Come farle rientrare nel sistema produttivo?

La Variante ammette la realizzazione di “Fabbricati strumentali per l'esercizio dell'attività agricola...”, ma come vigilare sull'effettivo uso delle nuove cubature ammesse, affinché la norma non si riveli come il cavallo di Troia per nuovi usi residenziali invece che strumento di rilancio dell'attività agricola?

Per le potenzialità connesse all'evoluzione multifunzionale dell'agricoltura e al fine della formazione di parchi agricoli (“con l'insediamento di nuove funzionalità agricole (sociali, ricreative, per il tempo libero, ricettive e agrituristiche, didattico-educative”) la proposta di Variante prevede la formazione di un piano esecutivo (del parco agricolo) che definisce le modalità di utilizzo delle aree pubbliche e private e le eventuali nuove opere previste. Essa prevede altresì che questo piano possa essere proposto anche da privati e questo solleva non poche perplessità. Ci si chiede infatti come un'attività così problematica possa trovare radicamento senza una visione e un progetto di insieme che solo l'iniziativa pubblica può garantire, mettendone a sistema le varie azioni ed evitandone la dispersione in operazioni frammentate nel tempo e nello spazio.

È vero che lo strumento del piano esecutivo di iniziativa pubblica o privata è uno dei pilastri dell'urbanistica comunale, ma esso è tale in riferimento alla pianificazione ordinaria della trasformazione della città per parti discrete. Se riferiamo ciò al caso di un parco agricolo, caratterizzato da una forte specificità e da una grande aleatorietà (è appena il caso di ricorda-



re che nel nostro paese esso è stato oggetto di una sperimentazione continua, mai approdata a una forma gestionale compiuta) si fa fatica a immaginare che la sua valenza strategica possa essere interpretata e progettata con un piano di iniziativa privata.

Prendiamo ad esempio la questione della multifunzionalità: se fosse declinata per singole iniziative essa risponderrebbe necessariamente a interessi individuali che poco si relazionano al loro valore aggiunto in un'ottica di sistema; se invece fosse declinata in forme aggregate potrebbe interagire con altri luoghi e problemi della periferia. Le aree e gli edifici dismessi o sottoutilizzati della periferia, ad esempio, potrebbero essere luoghi privilegiati per insediare alcune funzioni della multifunzionalità agricola, riducendo il consumo di ulteriore terreno agricolo e riqualificando risorse urbane con poche prospettive di sviluppo.

1. Alla scala della Città metropolitana assumono rilievo le iniziative di Torino Strategica sul tema di "Torino capitale del cibo", ricomprese nel quadro del Terzo piano strategico, 2015. A scala comunale quelle del progetto Tocc - Torino città da coltivare, di numerose esperienze di orti sociali, del progetto Qualità nel settore della ristorazione scolastica.
2. Con il crescere di una vasta gamma di operatori privati, Ong e associazioni di categoria (la Coldiretti è tra le più attive) sono cresciute le pratiche auto-organizzative, la varietà delle iniziative e delle ricadute sociali nonché il mercato vero e proprio dell'agricoltura di qualità.
3. La ricerca "Il sistema agricolo del Comune di Torino, aspetti produttivi e territoriali" è condotta sulla base di una convenzione tra Coldiretti e DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio - Politecnico e Università di Torino, con l'inquadramento scientifico di Giuseppe Cinà, elaborazione dati a cura di Antonello Sini, collaborazione tecnica di Gian Luigi Surra.
4. Mappatura con software QGis, effettuata a partire dalla cartografia di base presente nel geoportale del Comune di Torino sulla base dei dati forniti dalla Regione Piemonte (anno 2014).
5. Dati relativi ai terreni occupati forniti dalla Regione Piemonte (anno 2014). I dati, in formato Excel, contengono: foglio catastale, particella, superficie catastale, superficie utilizzata, utilizzo, varietà coltura.
6. Per la consultazione dei fascicoli aziendali si sono utilizzati i sistemi informativi agricoli Sian e Anagrafe agricola unica del Piemonte; i fascicoli contengono dati di tipo economico-gestionale per ogni singola azienda.

Francesco Rossi, Alessandra Legato, Giacomo Martirano, Massimo Zupi

Il Modello Dati per i Psc/Psa in Calabria: La sperimentazione. La fase operativa Cad/Gis

1. Interoperabilità e modello dati per il governo del territorio in Europa

La Direttiva 2007/2/CE, che costituisce l'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità Europea (INSPIRE), rivolge il suo interesse principale alle politiche ambientali ed alle politiche o attività che possono avere ripercussioni sull'ambiente, con l'esigenza di gestire efficacemente gli impatti ambientali. L'Unione Europea, pertanto, ha bisogno di aumentare la quantità di dati territoriali a disposizione, di migliorarne il flusso tra i sistemi ed accrescere l'interoperabilità fra i governi, le agenzie ed i cittadini.

INSPIRE annovera fra i suoi temi quello del *land use*, i dati della pianificazione, ossia le informazioni inerenti alle destinazioni d'uso del territorio (attuali e future) ed alle regole per la sua trasformazione. L'interoperabilità degli strumenti di pianificazione territoriale è fortemente connessa al fabbisogno di avere dati armonizzati, condivisibili e facilmente fruibili, per la redazione degli strumenti di pianificazione (alle diverse scale gerarchiche), per la gestione del loro *iter* di adozione e approvazione, per la loro utilizzazione. La dematerializzazione dei piani urbanistici, pertanto, diventa il presupposto fondamentale per la creazione di un'infrastruttura volta alla definizione di nuove regole (univoche e condivise) per la pianificazione, attraverso la definizione di un modello dati per la redazione di piani urbanistici "normalizzati".

In Europa è l'Olanda, probabilmente, il primo Paese dotato di strumenti di governo del territorio in formato digitale, che hanno raggiunto un significativo livello di resa interoperabile dei dati.

In Italia, relativamente alle *best practices* in termini di organizzazione, armonizzazione e condivisione di dati per la pianificazione di dati, si annoverano poche regioni, tra cui l'Emilia Romagna, il Piemonte ed il Veneto. In Calabria,

in particolare, attraverso attività di progettazione, sviluppo ed implementazione di un'infrastruttura di dati territoriali *open-source*, conforme alle normative urbanistiche regionali, si è arrivati alla definizione di un modello dati contenente le indicazioni sulla strutturazione e sull'organizzazione dei dati necessari per la redazione dei Piani Strutturali da parte dei Comuni, con l'obiettivo di realizzare una banca dati cartografica contenente le previsioni di piano e, in generale, le informazioni territoriali prodotte all'interno dei diversi ambiti di pianificazione locale, facilmente ed immediatamente fruibili tramite servizi di rete, tali da agevolare l'attività di tutti quei soggetti (sia pubblici sia privati) che necessitano di informazioni territoriali per monitorare, programmare, pianificare e progettare interventi sul territorio. Ed è di questo che tratterà la sperimentazione esposta nel presente documento.

1.1. Il contesto nazionale

Per quanto riguarda la situazione italiana in merito ai temi sopra descritti, la peculiarità consiste nella presenza di circa venti leggi urbanistiche differenti che, sia pur derivanti da una stessa norma nazionale, danno luogo comunque ad una frammentazione di processi, procedure e culture che rendono più complesso il percorso verso l'interoperabilità dei dati anche nel solo contesto nazionale. Ad esempio, di fronte al presupposto che per garantire l'interoperabilità sia necessario anche utilizzare un linguaggio unico per descrivere i dati, ci si trova davanti a diversi enti, coinvolti nella pianificazione, che utilizzano invece linguaggi diversi.

I Comuni hanno un ruolo centrale nei processi di pianificazione territoriale nel nostro Paese: essi hanno la possibilità di prendere iniziative e responsabilità della pianificazione territoriale. Inoltre, in linea con INSPIRE, hanno la necessità di risolvere il problema dell'informatizza-

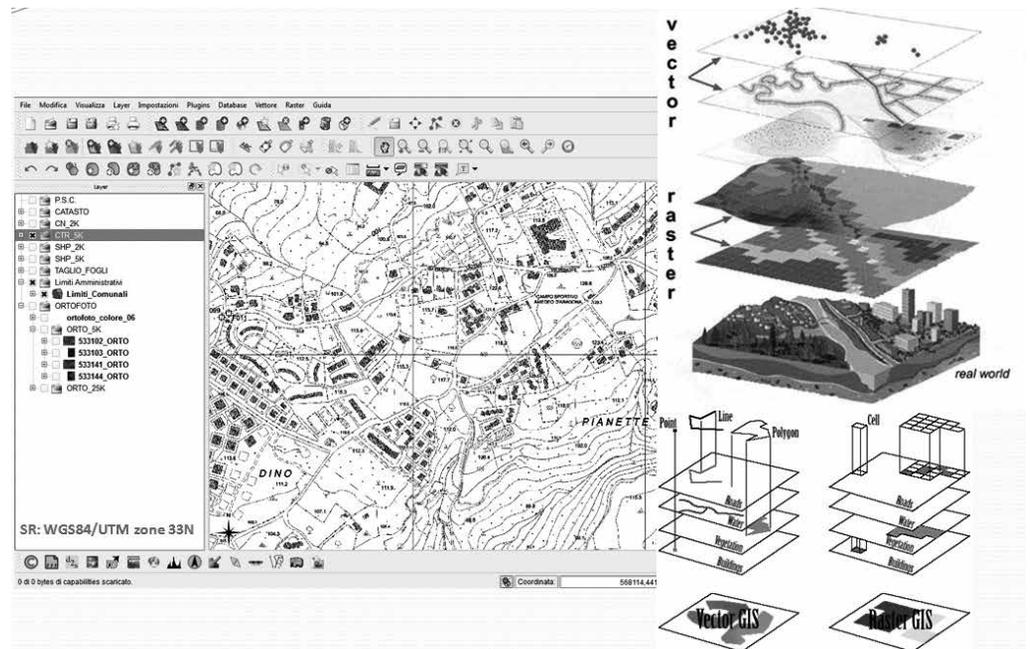
zione del piano e, quindi, di confrontarsi con il problema del modello dati. Si ritiene doveroso precisare, a questo punto, che le azioni necessarie per un eventuale adeguamento delle informazioni che dovrebbero poi confluire in una banca dati cartografica, se da un lato garantirebbero un mero adattamento normativo degli strumenti urbanistici, dall'altro costituirebbero un'opportunità di innovazione in termini di fruizione del dato ed analisi territoriali.

Già con l'emanazione del Decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 32, l'Italia ha recepito la Direttiva 2007/2/CE, che costituisce l'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (INSPIRE). Dal momento che la Direttiva si rivolge soprattutto alle Pubbliche Amministrazioni che, a tutti i livelli, gestiscono la maggior parte dei dati territoriali, si richiama il secondo comma dell'art 6 del D.Lgs 32/2010 ("Interoperabilità dei set di dati territoriali e dei servizi ad essi relativi") che precisa: "Le autorità pubbliche rendono disponibili set di dati territoriali raccolti *ex novo* e/o rielaborati in maniera estensiva ed i corrispondenti servizi entro due anni dall'adozione delle disposizioni comunitarie".

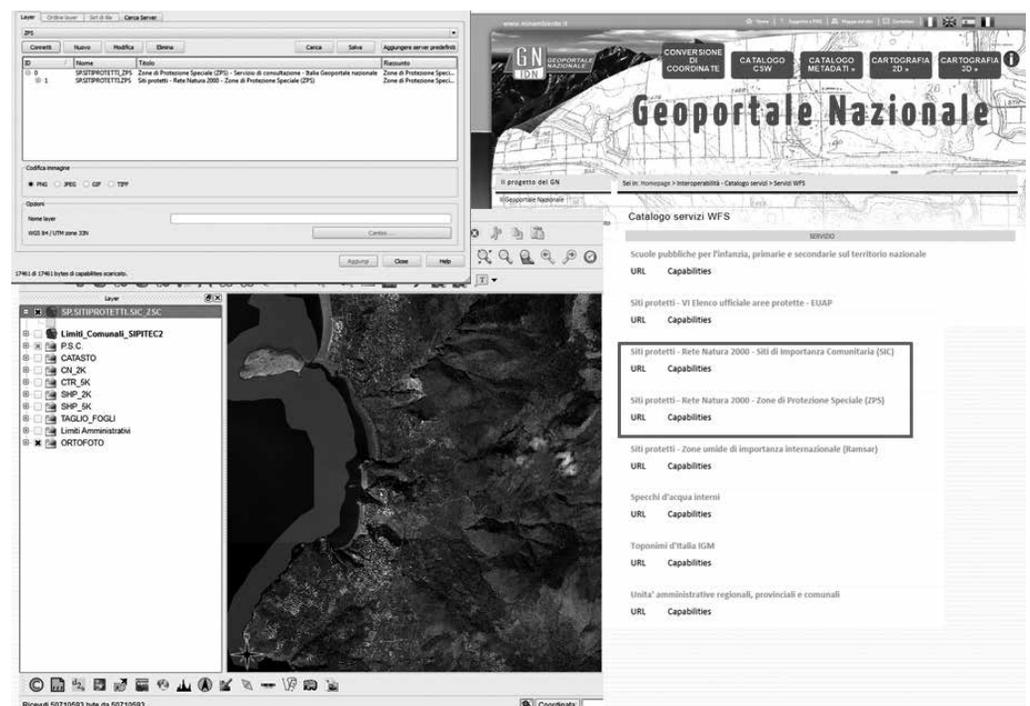
Nel nostro Paese, come previsto al primo comma dell'art. 8 del D.Lgs 32/2010, il Geoportale Nazionale è lo strumento che consente ai soggetti interessati, pubblici e privati, di avere contezza della disponibilità dell'informazione territoriale e ambientale. Esso costituisce una banca dati cartografica del territorio italiano consultabile dagli utenti gratuitamente costituendosi come il punto di accesso italiano per la comunità europea all'informazione territoriale ed ambientale. Il Geoportale Nazionale è il perno dell'Infrastruttura Dati Nazionali che consente alle Pubbliche Amministrazioni, centrali e locali, di scambiarsi meta-informazioni sull'ambiente e sul territorio in modo rapido, consentendo l'utilizzo delle banche dati distribuite tra i diversi enti cooperanti².

1.2. Il contesto locale

A partire dai dati spaziali standardizzati, la realizzazione di una banca dati cartografica (regionale ma anche provinciale) contenente informazioni territoriali univoche prodotte all'interno dei diversi ambiti di pianificazione locale, ne garantirebbe la fruizione e la condivisione in maniera semplice e veloce, sia a favore degli addetti ai lavori che dei singoli cittadini; in coerenza con la Direttiva Europea INSPIRE e quindi con il D.Lgs 32/2010



L'applicazione del modello dati ai casi reali e la costruzione della mappa attraverso stati vettoriali e raster



Servizi di mappa del Geoportale Nazionale ed importazione dati

di respiro nazionale.

In linea con gli obiettivi enunciati, la legge urbanistica della Regione Calabria n. 35/2012 recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 aprile 2002, n. 19 "Norme per la tutela, governo ed uso del territorio – legge urbanistica della Calabria"», ha recepito la ricerca effettuata durante la sperimentazione di cui al presente documento. Al primo comma dell'art. 7 (Modifica all'articolo 8 Lr n. 19/2002), si legge: Dopo il comma 7 dell'articolo 8 della leg-

ge regionale n.19/2002 è aggiunto il seguente comma: «8. I comuni sono obbligati a produrre i dati del Psc/Psa in conformità agli standard definiti nell'Allegato "A" che costituisce parte integrante della presente legge. Entro novanta giorni dall'avvenuta approvazione da parte dei consigli comunali, i comuni trasmettono al Dipartimento regionale n. 8 – Settore 2 SITO e Cartografia, gli elaborati di piano. Il SITO entro sessanta giorni dalla ricezione, ne attesta la conformità agli standard di cui all'allegato "A".

Nome shapefile	Geometria	Attributi				
		Nome Attributo	Descrizione Attributo	Tipo Attributo	Valori Codelist Attributo	Descrizione ValoriCodelist
progettopr	POLIGONO	tipoelem	Informazioni sulla tipologia dell'elemento di progetto del PRG	Codelist	A	A
					B	B
					C	C
					D	D
					E	E
					F	F
					T	Vie di comunicazione
					R	Rispetti
		V	Vincoli			
		pa	Aree assoggettate a pianificazione attuativa	Codelist	PL	Piani di Lottizzazione
					PZ	Piani di Zona
					PIP	Piani Inseadimenti Produttivi
		statoatt	Stato di attuazione	Codelist	PA1	Piano attuativo non attuato
					PA2	Piano attuativo approvato
					PA3	Piano attuativo convenzionato
					PA4	Piano attuativo completato
note	Note (campo di testo libero)	Testo				

Stralcio del modello logico in formato excel

L'allegato "A", inoltre, possiede l'efficacia dell'atto di cui all'articolo 1, comma 4, della presente legge».

La legge specifica, ancora, che «il formato *shapefile* è reso obbligatorio per lo scambio dei dati spaziali prodotti in sede di pianificazione. Tali dati devono essere georeferenziati in un sistema di riferimento UTM WGS84, FUSO 33N. Ogni *dataset* deve essere accompagnato dal corrispondente file di proiezione (*prj). Gli attributi devono essere gestiti in maniera normalizzata».

Si precisa che il Tomo 4 del Quadro Territoriale Regionale Paesaggistico (Qtrp) della Regione Calabria (in attesa di approvazione), contiene attualmente la definizione dettagliata della struttura del modello logico di cui al precedente allegato "A", con la definizione del numero dei *layers* e, per ciascuno di essi, la tipologia, la corrispondenza con le categorie del modello logico suddetto, gli attributi.

Alla luce di quanto esposto, diventa fondamentale, sia nella rappresentazione dei dati "della" pianificazione che di quelli "per" la pianificazione territoriale, l'utilizzo di Sistemi Informativi Geografici che permettano di acquisire, analizzare, immagazzinare e restituire in forma grafica ed alfanumerica i dati riferiti a ciascun territorio.

2. Metodologia

Si descrive di seguito il processo che ha portato alla definizione del modello dati, prima del suo recepimento dalla legge regionale suddetta.

In linea con quanto già esposto in merito alla Direttiva INSPIRE, a partire dalla difficoltà di tradurre le norme urbanistiche in procedure e rappresentazioni comuni ed univoche, tali da garantire una semplice lettura delle tavole di

piano – soprattutto per i funzionari delle pubbliche amministrazioni – ed al fine di avere informazioni geografiche omogenee ed uniformi, conformi a *standard* condivisi ed inquadrati in un sistema unitario di riferimento, nonché al fine di facilitare le analisi territoriali e, soprattutto, velocizzare le procedure di valutazione ed approvazione dei piani stessi, si è reso necessario sviluppare un modello dati comune e condiviso. Nello specifico, la scelta del modello dati è stata fortemente connessa alla facoltà di:

- associare in maniera strutturata informazioni alfanumeriche ad oggetti geometrici mediante l'uso di attributi del dato geografico piuttosto che tramite "retini" o altre rappresentazioni visive,
- uniformare le informazioni alfanumeriche attraverso l'uso di codelists,
- associare relazioni topologiche tra le geometrie e relazioni semantiche fra gli attributi,
- effettuare analisi spaziali complesse quantitative,
- eseguire confronti tra piani urbanistici,
- supportare la revisione/l'attuazione di prescrizioni/indirizzi della pianificazione sovraordinata, nonché la verifica del loro recepimento.

2.1. I presupposti della sperimentazione

Il modello logico elaborato dalla Regione Calabria nell'ambito della Commissione SITO, ha rappresentato il punto di partenza del percorso di lavoro. Partendo da tale modello logico si è avviata l'elaborazione di un modello dati in grado di approfondire, chiarire, integrare e arricchire i contenuti. Tale modello logico "concettuale",

in ogni fase della sua costruzione, è stato accompagnato dalla definizione del corrispondente modello dati "fisico" che traduce i contenuti del modello in strutture dati utilizzabili come guida per il popolamento delle informazioni.

I principi seguiti per passare dal modello logico al modello dati sono stati due:

- il riferimento costante alla legislazione vigente (Lur 19/2002 e s.m.i. e le "Linee Guida della Pianificazione regionale");
- la coerenza con i criteri di valutazione impiegati dalla Provincia di Cosenza per la verifica di compatibilità dei piani.

La metodologia di lavoro ha riguardato un processo multidisciplinare partecipato e condiviso che ha coinvolto:

- il Settore Programmazione e Gestione del Territorio della Provincia di Cosenza
- amministratori e tecnici regionali, provinciali e comunali
- il Dipartimento di Pianificazione Territoriale dell'Università della Calabria
- professionisti della pianificazione territoriale
- tecnici ed esperti di infrastrutture dati territoriali.
- 11 comuni pilota (3 Psc e 2 Psa): Psa di Cariati, Mandatoriccio, Scala Coeli e Terravecchia, Psa di San Pietro in Guarano, Lappano, Rovito e Castiglio Cosentino, Psc di San Nicola Arcella, Psc di Albidona, Psc di Rende
- 13 riunioni collegiali da gennaio a settembre 2012
- un modello per la raccolta e la discussione delle osservazioni.

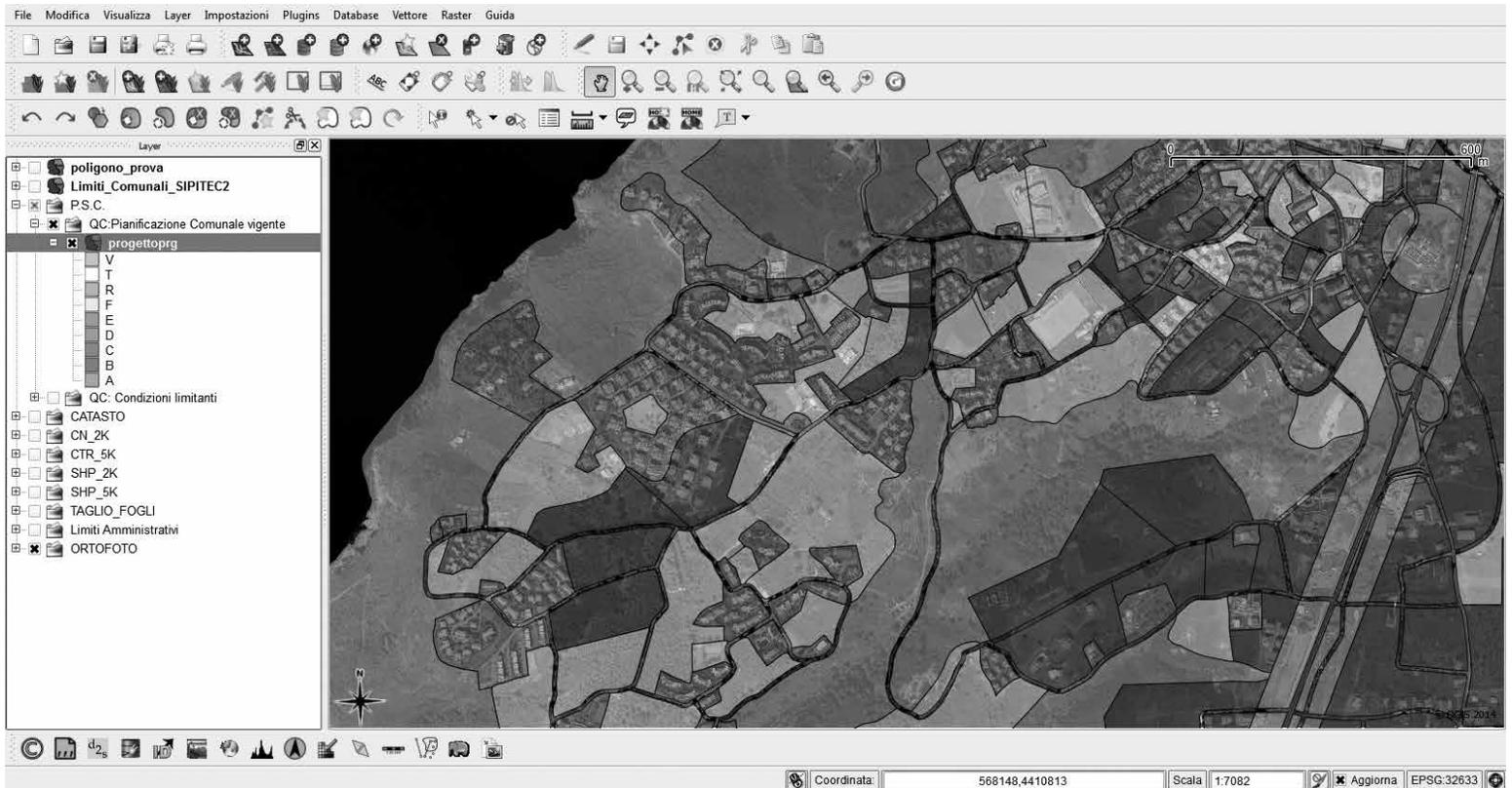
3.1. I risultati della sperimentazione

I principali risultati possono essere divisi in due fasi, comprese tra Dicembre 2011 e Settembre 2012:

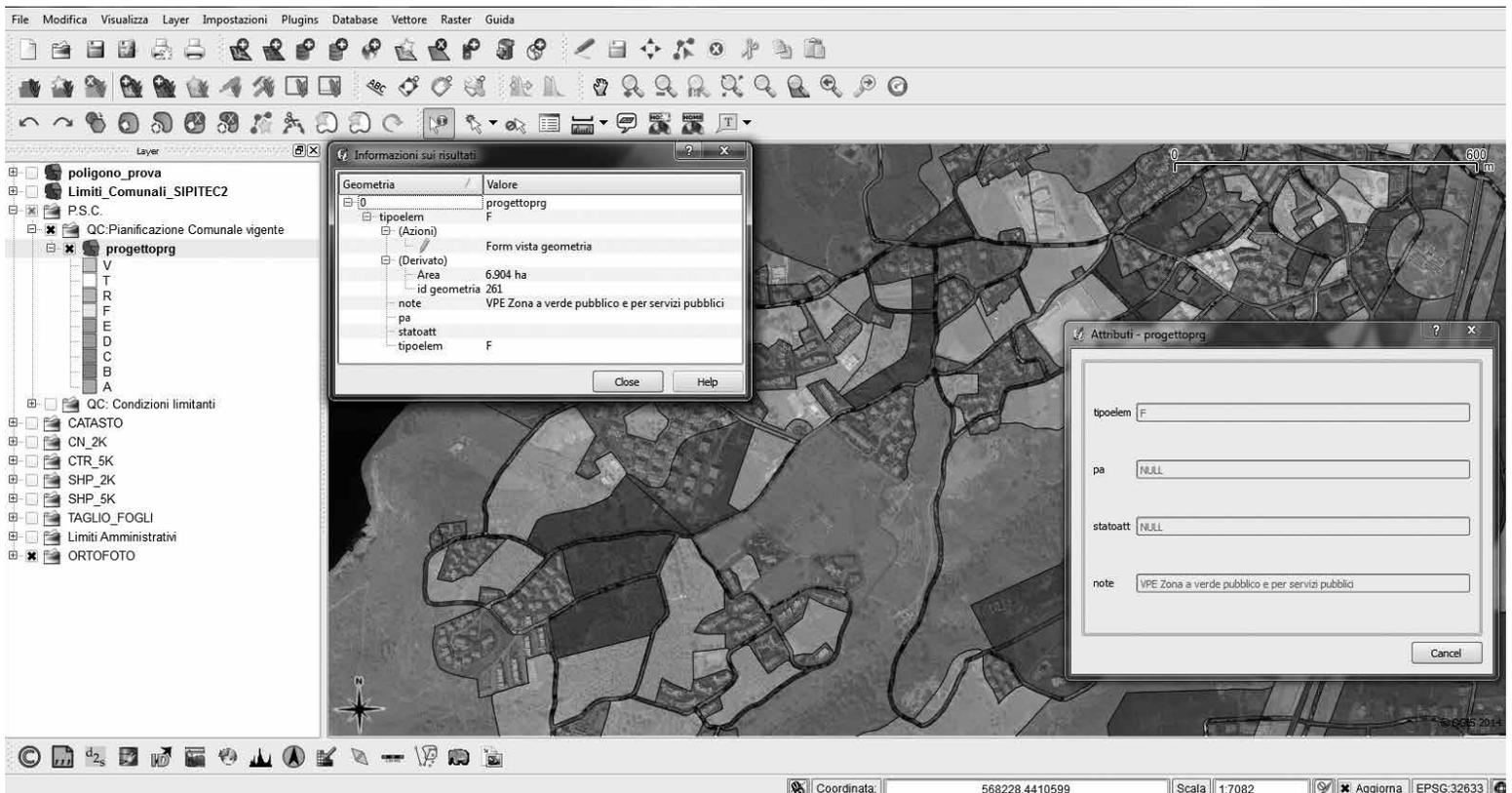
Fase 1) approntamento progressivo del modello logico e di quello fisico:

- Modello dati concettuale dei Psc/Psa creato codificando le regole testuali contenute nelle prescrizioni normative
- Bozza del modello dati logico in formato excel
- Bozza del modello dati fisico in *shapefiles*
- Modello dati fisico trasportato su un geodatabase PostGis
- Bozza del modello dati testato da 11 Comuni pilota
- Modello dati consolidato a valle di intensa consultazione tra i partecipanti e rilascio della versione v4.10

- Formalizzazione del modello dati logico in UML
- Generazione di un documento di specifica/ linee-guida per l'utilizzo del modello dati
- Recepimento del modello dati nel Qtrp Fase 2) produzione di documenti e linee guida:
- Modello Dati logico in formato excel
- Descrizione del modello dati
- Specifiche tecniche del modello dati
- Manuale utente editing-on-line Psc/Psa
- Indicazioni per operatori Cad
- Schede osservazioni.

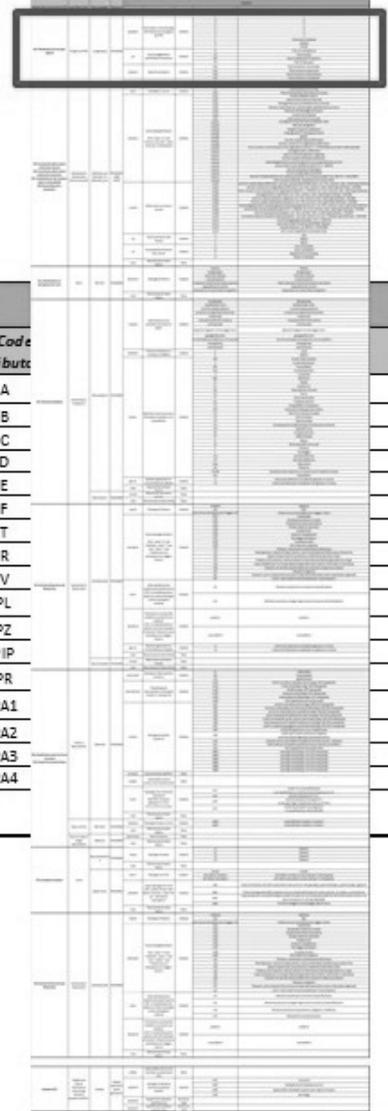


Stralcio della mappa in QGIS contenente i tematismi



Stralcio della mappa in QGIS con tabella degli attributi

Stralcio del modello logico in formato excel con raffigurazione schematica dell'intero modello dati



Modello Dati Commissione SITO	Layer/Descrizione	Nome shapefile	Geometria	Attributi			
				Nome Attributo	Descrizione Attributo	Tipo Attributo	Valori Codici Attributo
QC: Pianificazione Comunale vigente	Progetto di PRG	progettoprjg	POLIGONO	tipoelem	Informazioni sulla tipologia dell'elemento di progetto del PRG	Codelist	A B C D E F T R V PL PZ PIP PR
				pa	Aree a sottoggettate a pianificazione attuativa	Codelist	PA1 PA2 PA3 PA4
				sta toatt	Stato di attuazione	Codelist	
				note	Note (campo di testo libero)	Testo	

3.2. Applicazione del metodo

Il modello dati approntato è stato progressivamente verificato con alcuni Comuni pilota della provincia di Cosenza, utilizzandolo ed affinandolo attraverso reali contesti di pianificazione.

Durante la sperimentazione, si è partiti dai dati cartografici di base ufficiali del Comune pilota interessato, importati nel *software open source* QGis con sistema di riferimento WGS84 UTM 33N (che costituisce il sistema di coordinate proiettato nel quale è realizzata la Ctr della Regione Calabria).

Le informazioni necessarie per l'arricchimento della mappa di base, sono state anche dedotte dal Geoportale Nazionale, utilizzando i servizi Wms (*Web Map Service*) e Wfs (*Web Feature Service*).

Durante la fase applicativa, man mano che si arricchiva la mappa con strati vettoriali e raster, sono emerse problematiche operative relativamente ad alcuni piani utilizzati che erano stati redatti in formato Cad.

È risultata onerosa, in particolare, l'importazio-

ne nel Gis delle geometrie (retini e polilinee) che, nel sistema di partenza, non erano state perfettamente "chiusi", tali da non essere riconosciute dal Sistema Informativo Geografico. Inoltre accadeva che alcune geometrie, una volta importate, risultassero "spostate" sul foglio di lavoro rispetto al sistema di riferimento adottato. Spesso, pertanto, è risultato più vantaggioso procedere alla nuova digitalizzazione degli elementi direttamente nel GIS prescelto. Si riporta di seguito un esempio che riguarda la tavola della pianificazione comunale vigente contemplata nel Quadro Conoscitivo ed utilizzata nella sperimentazione, unitamente allo stralcio del modello logico in excel (nome *shape*: progettoprjg) ed alla corrispondente rappresentazione cartografica con i diversi tematismi.

Com'è noto, in un Gis ogni entità contiene al suo interno una serie di informazioni che possono essere gestite e manipolate in base al tipo di analisi che si vuole effettuare su una data porzione di territorio. Procedendo con l'esempio della tavola della pianificazione comunale vigente, aprendo la tabella degli

attributi relativa ad una sola geometria, appaiono una serie di dati: il nome dello *shape*, il nome dell'attributo (tipo elemento) ed il campo note, contenente la dicitura che richiama fedelmente la legenda della tavola della pianificazione vigente di partenza.

Utilizzando la stessa metodologia, a partire dalla standardizzazione contenuta nel modello logico, sono stati sperimentati tutti gli altri *layer* contenenti le specifiche informazioni territoriali ma, data la loro corposità, non possono essere rappresentati in questo documento.

Si fa presente, infatti, che l'esempio di cui sopra descrive solo una minima parte della sperimentazione, dal momento che la ricerca ha presupposto la codifica di tutte le regole testuali concettuali contenute nella normativa urbanistica della Regione Calabria e, successivamente, la definizione delle codelist per ogni attributo, necessarie al fine di generare il modello dati fisico (gli *shapefile*). Si riporta, pertanto, solo a titolo illustrativo, l'intero modello dati logico estrapolato dal file excel predisposto in fase di sperimentazione, con l'indicazione del *layer* "progetto di Prg" sopra analizzato.

4 – Conclusioni

Alla luce di quanto esposto, i vantaggi principali derivanti dalla realizzazione dell'infrastruttura di dati territoriali per la pianificazione urbanistica conforme alle normative vigenti in materia sono:

- l'uso di un modello dati comune che facilita le analisi spaziali che si possono fare sui dati armonizzati; tali analisi sono utili per effettuare sia *benchmarking* territoriale che controlli di conformità dei Psc/Psa alla normativa vigente;
- l'uso di una procedura di *editing on-line* che assicura, contestualmente alla fase di *editing*, la conformità del piano alle prescrizioni normative, evitando di dover ricorrere ad onerose procedure di trasformazione e validazione;
- l'uso di tecnologie *open-source*, che abbattano quei costi che gli utenti devono sostenere in termini di infrastrutture tecnologiche.

Riferimenti bibliografici

- Direttiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 marzo 2007 che istituisce un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità Europea (INSPIRE).
- D.Lgs. 32/2010 - Attuazione della direttiva 2007/2/CE, che istituisce un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (INSPIRE).
- Legge urbanistica della Regione Calabria n. 35/2012, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 aprile 2002, n. 19 "Norme per la tutela, governo ed uso del territorio – legge urbanistica della Calabria"» - Allegato "A".
- Quadro Territoriale Regionale Paesaggistico (QTRP) della Regione Calabria – Tomo 4 - Allegato 2: "Linee guida per la formazione dei dati territoriali dei PSC/PSA".
- LABSITA - Laboratorio di Sistemi Informativi Territoriali e Ambientali - Dipartimento CAVEA - Prima Facoltà di Architettura "Ludovico Quaroni" - Università Sapienza di Roma. Responsabile: Prof. Mauro Salvemini, 2007, La Direttiva INSPIRE.
- Franco Vico, Flavio Camerata, Valeria Mercadante, 2010, *Plan4all/L'interoperabilità dei dati per la pianificazione territoriale: metadati e modelli dei dati*.
- Leonardo Amadio, Gabriele Garnerò, Franco Vico, 2014, *L'interoperabilità degli strumenti di pianificazione territoriale: il caso del PrgC*.

Chiara Ravagnan

L'edilizia residenziale sociale nella strategia di rigenerazione del piano urbanistico

La questione abitativa ai tempi della crisi. Nuove domande e nuovi obiettivi

Dopo più di un decennio di disattenzione da parte dello Stato e delle amministrazioni, la questione abitativa è tornata al centro dell'agenda politica nazionale, a partire dal 2007, quando i primi effetti della crisi economico-finanziaria globale hanno inasprito una situazione di emergenza e di disagio abitativi che già andava aggravandosi nelle grandi aree metropolitane italiane: da una parte, l'ingente domanda di edilizia pubblica¹ si moltiplicava ad esito della frammentazione dei nuclei familiari e della rilevante immigrazione²; dall'altra, l'offerta del mercato libero proponeva valori sempre più inadeguati alla capacità di spesa della cosiddetta "fascia grigia", colpita dalla precarietà crescente dei contratti di lavoro (Virgilio, 2011). Allo stato attuale, studi della *European Federation of Public Cooperative and Social Housing* confermano che la situazione si è aggravata dal 2009 ad oggi in maniera generalizzata in Europa, senza escludere l'Italia, con forte difficoltà delle famiglie a sostenere gli affitti di mercato, inaccessibilità diffusa all'acquisto del bene casa, aumento esponenziale dell'attesa per l'accesso al *social housing* nelle sue diverse forme. In particolare, i dati riferiti all'Italia descrivono una situazione con 2,5 milioni di abitanti coinvolti in problematiche di accesso alla casa, un numero degli sfratti aumentato del 14,7% generando spesso contenziosi o rialloggiamenti di fortuna tra il 2008 e il 2011, e il 66% (massimo europeo) della popolazione italiana tra 18 e 34 anni che vive con i propri genitori, comportando anche il rallentamento nella costruzione di nuovi nuclei familiari (HousingEurope, 2015).

In questa generazione urbanistica della metropolizzazione (Oliva, 2010), la questione abitativa torna peraltro a configurarsi, così come nella generazione dell'espansione urbana, come un tema centrale anche nel di-

battito sull'innovazione delle strategie e dei meccanismi di attuazione urbanistici, anche per la raggiunta consapevolezza di quanto le carenze nel supporto ad una adeguata offerta sociale nelle aree urbane siano state responsabili anche di *sprawl* e pendolarismo (Vitillo, Galluzzi, 2008).

La questione abitativa si pone quindi come problematica per il governo della città contemporanea, dal carattere emergenziale e strutturale al tempo stesso, e richiede la messa in campo di regole e strumenti operativi all'interno di una strategia di lungo termine configurata dal piano urbanistico; un piano possibilmente strutturale intercomunale o metropolitano, che viene riconosciuto come l'indispensabile "infrastruttura delle politiche per l'abitare" (Manifesto del *Social Housing*, 2011/2012). Le strategie del piano urbanistico generale, a partire da una valutazione dei fabbisogni abitativi, devono garantire un'offerta abitativa sociale diffusa e integrata nella città esistente, quale componente dei processi di rigenerazione urbana finalizzati alla coesione territoriale e alla resilienza urbana a fronte della crisi economica globale.

Le recenti politiche abitative e il piano urbanistico. Riferimenti legislativi e disciplinari

In questo contesto, per rilanciare le politiche abitative, nel 2007 si prevedeva il Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, e si coinvolgeva contestualmente i privati nella realizzazione di "Alloggi sociali" con decreto Dm 22 aprile 2008. Le risorse del Programma straordinario confluite nel piano nazionale di edilizia abitativa³ sono state prevalentemente indirizzate a nuove e specifiche categorie di destinatari (tra cui nuclei familiari a basso reddito anche monoparentali o monoreddito; giovani coppie a basso reddito; anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate;

studenti fuori sede; soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; immigrati regolari a basso reddito), con un nuovo complesso di linee di intervento articolato in tre macro-aree: Edilizia residenziale pubblica; Accordi di programma con le regioni riguardanti anche cooperative e finanza di progetto; sistema integrato dei fondi immobiliari. Il recente piano casa del 2014⁴, prevede poi interventi rivolti al sostegno all'affitto a canone concordato, l'ampliamento dell'offerta di alloggi popolari, lo sviluppo dell'housing sociale⁵.

La sostenibilità economica e sociale del complesso e ancora in parte incerto sistema di Edilizia residenziale sociale (Ers) messo in campo dai Piani casa coinvolge l'innovazione dei meccanismi di acquisizione delle aree e di attuazione alternativi all'esproprio, come già anticipato nella legge finanziaria 2008.

In questa direzione e oltre, le proposte e le esperienze di innovazione del piano urbanistico generale, di cui l'Inu si è fatto promotore⁶, propongono un modello perequativo di piano finalizzato a conseguire il *mix* abitativo come garanzia di *mixité* e coesione sociale, localizzazioni di nuovi alloggi sociali nella città esistente accessibile come garanzia di sostenibilità urbanistica, e meccanismi perequativi finalizzati alla dotazione di Ers sulla base di principi di equità e operatività.

In presenza di un processo lento ma continuo di riforma in materia di governo del territorio a livello regionale⁷, le recenti proposte di livello nazionale evidenziano un ruolo prioritario per l'Edilizia residenziale sociale, confermando l'alloggio sociale come *standard* urbanistico aggiuntivo e compiendo quindi alcuni passi avanti, accolti favorevolmente anche dall'Inu per il "corretto ed indispensabile riconoscimento dei tanti e diversi disagi abitativi, anche temporanei, che non hanno trovato finora, risposta nell'offerta disponibile né potevano essere inclusi con piena efficacia nei contenuti urbanistici" (Viviani, 2014).

Il dibattito in corso fa emergere alcune questioni che devono guidare anche le strategie di rigenerazione del piano urbanistico generale, sulla base di tre aspetti giudicati significativi per garantire la reale sostenibilità economica e sociale del progetto di città:

- garantire la priorità nella produzione di un'offerta di alloggi sociali a locazione permanente o di lunga durata (Inu, 2014) rispetto a quella destinata alla vendita convenzionata o a breve riscatto (diffe-

rentemente da quanto indirizzato nei Piani casa nazionali), da associare ad un insieme di servizi a costi moderati connessi alla residenza,

- promuovere la realizzazione di alloggi nella città esistente, senza ulteriore consumo di suolo⁸,
- ridurre il ricorso alla monetizzazione dello standard urbanistico aggiuntivo o delle quote di edificabilità connesse all'edilizia sociale, per assicurare una reale *mix* dell'offerta, anche sociale, nelle trasformazioni urbanistiche.

L'edilizia residenziale sociale nella rigenerazione delle città. Le esperienze in corso

In questo scenario, alcune sperimentazioni vengono giudicate emblematiche per la configurazione di un progetto di città sostenibile dal punto di vista sociale e urbanistico, dimostrando le potenzialità di rigenerazione dell'Ers e della sinergia tra strumenti urbanistici e politiche abitative, per garantire nella organizzazione funzionale e nella morfologia urbana, così come negli stili di vita dei cittadini gli effetti di "nuovi paradigmi di benessere e coesione sociale, inclusione e multietnicità, molteplicità delle forme urbane" (Viviani, 2014).

I primi interventi di *housing sociale*, anche se di modesta scala, realizzati o in corso di realizzazione coinvolgono sia la città storica, di cui il caso più significativo è il Palazzo Sgariglia ad Ascoli, che riguarda anche la rivitalizzazione di un palazzo cinquecentesco, sia la città consolidata come nel caso di Sharing a Torino. Quest'ultimo intervento riguarda il riuso di un edificio precedentemente occupato dalle Poste, che già dal 2011, oltre a ospitare residenti temporanei con reddito inferiore a 12 mila euro (40% studenti, 20% persone in emergenza abitativa, 15% lavoratori in trasferta, nonché giovani coppie), ha permesso la localizzazione di servizi *low cost* in una zona periferica di Torino, generando significativi effetti di rigenerazione fisica e sociale, in corso di replica attraverso altri progetti.

Appare ugualmente lenta ma avviata, la messa in campo di Piani urbanistici a carattere strutturale e operativo in grado di coniugare uno scenario di offerta abitativa generale e di lungo termine con strumenti e meccanismi efficaci e veloci, per conseguire il soddisfacimento della domanda di alloggi sociali in affitto attraverso il riuso, l'adeguamento,

l'efficientamento del patrimonio esistente pubblico e privato, non solo migliorando la qualità urbana di edifici o complessi puntuali ma rompendo, attraverso una strategia generale, l'isolamento e la marginalizzazione che hanno sempre caratterizzato gli insediamenti di edilizia sociale (Galluzzi e Vitillo, 2009). In questa direzione si colloca il Pgt di Milano, che nella sua versione approvata nel 2012, riconosce, tra le principali azioni destinate a concretizzare l'idea di "città come bene comune", "l'attivazione di una strategia urbanistica per supportare il problema della casa e del disagio abitativo legato soprattutto al mercato dell'affitto, oggi riconosciuto una componente decisiva per il futuro sviluppo di Milano" (Galuzzi, 2013). Per questo il Pgt ridefinisce gli equilibri tra le differenti forme di canone, cercando di massimizzare l'affitto, e in particolare la quota a canone sociale e moderato. È importante sottolineare che il Pgt disciplina la presenza obbligatoria di quote rilevanti di Ers proprio negli interventi di riordino urbano delle aree dismesse (superiori a 10.000 mq). In questa linea di indirizzo, si colloca anche il nuovo piano operativo comunale di Bologna (2015), destinato alla "qualificazione diffusa", che riesce a prevedere un piano organico per la rigenerazione della città esistente in grado di coniugare il riuso dei complessi edilizi dismessi con la valorizzazione dello spazio pubblico, l'incremento delle dotazioni territoriali, e la produzione di alloggi sociali. Il parziale ma non secondario dubbio sugli esiti rimane legato alla possibilità del ricorso alla monetizzazione.

Riferimenti bibliografici

- HousingEurope, *The state of housing in the EU*, A housing europe review, Brussels, 2015
- Inu, *Audizione presso le Commissioni 8° Lavori pubblici, Comunicazioni e 13° Territorio, Ambiente, Beni ambientali del Senato in merito al DdL n. 1413 (dl 47/2014 emergenza abitativa)*, 22 aprile 2014
- F. Oliva, *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica a Giuseppe Campos Venuti*, Laterza, Roma-Bari, 2010
- G. Virgilio, *Scenari immobiliari e housing affordability: geografia e dimensioni del disagio abitativo*, 2011, www.planum.net
- L. Pogliani, "La casa sociale. Una questione di welfare. Problemi e soluzioni", *Urbanistica* n.149/2012
- P. Galuzzi, "Le parole chiave del PGT" 2012, in AAVV, *Il Piano urbanistico di Milano (PGT 2012)*, Wolters Kluwer, Milano, 2013
- P. Vitillo, P. Galuzzi, *Rigenerare la città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli editore, Rimini, 2008
- S. Viviani, *Nota sulla proposta di riforma urbanistica "Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana"*, 25.05.14

1. D. Modigliani (a cura di), L'edilizia sovvenzionata a Roma. Analisi e scenari per una gestione sostenibile, in *Urbanistica Informazioni* n. 249-250/2013
2. Secondo l'Osservatorio sulla condizione abitativa della Lombardia, le domande per l'accesso all'Erp nella Regione sono composte per 24% da single, e 13% da famiglie monoparentali con minori e sono costituite per il 58% da persone provenienti da "Paesi a forte pressione migratoria", Del. GR 3213/2015 (Rapporto annuale dell'Osservatorio sulla condizione abitativa della Regione Lombardia 2014).
3. Cfr. L.133/2008 e DPCM 16 luglio 2009
4. Cfr. Decreto-legge n.47/2014
5. http://www.governo.it/governoinforma/dossier/emergenza_abitativa/
6. In particolare, si fa riferimento a *Urbanistica Dossier* n.119/2010 nonché alle riflessioni condotte nell'ambito del seminario (tra cui "Politiche dei suoli e della casa negli strumenti di governo del territorio", 12.10.12) svolti in occasione di Urban Promo Social Housing a Torino (2011-2014) e ai documenti dei gruppi di lavoro (Cfr. <http://www.inu.it/wp-content/uploads/PdLavoroAbitareInclusivo.pdf>).
7. Il riferimento tra le leggi di governo del territorio rimane la legge Emilia-Romagna 20/2000, così come modificata con legge n.6 del 2009, che oggi arriva a produrre sperimentazioni che costituiscono i riferimenti concreti per l'innovazione.
8. Il piano casa evidenzia l'obiettivo di "perseguire la riduzione del disagio abitativo di individui e di nuclei familiari svantaggiati attraverso l'aumento dell'offerta di alloggi sociali in locazione, senza consumo di nuovo suolo rispetto agli strumenti urbanistici vigenti, favorendo il risparmio energetico e la promozione, da parte dei Comuni, di politiche urbane mirate ad un processo integrato di rigenerazione delle aree urbanizzate e dei tessuti edilizi esistenti attraverso lo sviluppo dell'edilizia sociale" (Decreto-legge 47/2014, art. 10 comma 1). La questione sollevata dall'Inu in merito alla possibilità di realizzare interventi in deroga agli strumenti urbanistici al co. 8 dell'art. 10 è stata però solo in parte risolta nella legge n. 80/2014 di conversione del Decreto.

Ennio Nonni

Il piano regolatore dell'energia: il caso di Faenza

Urbanistica ed energia sono una cosa sola

Anche se è difficile, o quanto meno inusuale, concepire le strategie energetiche all'interno del piano urbanistico, probabilmente è però questa l'unica strada per dare concretezza vera alle azioni immaginate.

È evidente che l'estrema specialità della materia energetica sfociata nell'enunciazione di nuovi piani settoriali quali ad esempio il Pec (piano energetico comunale) o il Paes (piano di azione per l'energia sostenibile) ha nella generalità dei casi fatto apparire volutamente complesse questioni tutto sommato semplici, almeno alla scala di azione comunale o intercomunale.

Concordare sull'affermazione che urbanistica ed energia sono una cosa sola significa di conseguenza riportare all'interno del piano la conoscenza (censimento energetico), le strategie (scenari) e le norme (disposizioni urbanistiche sull'energia). Al di là delle diffuse enunciazioni di principio comprese in ogni piano (urbanistica sostenibile, risparmio energetico, ecc.) oggi il tema dell'energia è poco presente nella sfera di attenzione dell'urbanistica applicata ad eccezione della parte che riguarda la normativa sugli edifici.

L'obiettivo è il passaggio di scala, dall'edificio alla città, per avere una visione più ampia, complessiva, di quella derivante dalle leggi specifiche che regolano la materia.

In particolare lo stop al consumo di suolo, la densificazione e compattezza urbana, il *mix* funzionale e l'aumento del verde urbano rappresentano aspetti rilevanti per la riduzione della CO₂ e delle isole di calore.

Si può dire che il contrasto alla erosione insediativa (ben oltre lo *sprawl* edilizio) è certamente più efficace rispetto a tante minuzie energetiche (pur utili).

Ma un altro argomento che elimina ogni dubbio sulla necessità di despecializzare (o

integrare) la materia è il legame biunivoco fra l'energia e l'acqua: senza l'una non c'è l'altra; fra l'altro legate anche dai relativi costi che saranno destinati ad aumentare molto nei prossimi anni.

E su quest'ultima risorsa il piano urbanistico, pur locale, può dire molto: la permeabilità, la raccolta e il riuso, il rallentamento dei deflussi, il risparmio idrico, la manutenzione delle reti artificiali e naturali, la distribuzione dei sistemi irrigui ecc..

Un piano (energetico) che non connette questi aspetti (pur alla scala locale) è destinato probabilmente a rimanere uno sterile esercizio di metodo.

Prima di tutto la conoscenza: quale tipo di informazione per il progetto

Per affrontare un progetto di pianificazione urbana è necessario conoscere gli ambiti che consumano di più, quelli che emettono maggiore CO₂, come è lo stato energetico del patrimonio edilizio al fine di mettere in relazione queste informazioni con quelle più familiari dell'urbanistica quali: gli aspetti demografici, il livello di servizi pubblici, i principali caratteri ambientali e paesaggistici, il carico urbanistico esistente (quanto a volumi e funzioni). Per assicurare efficacia alle strategie occorre partire da una elementare configurazione della carta del paesaggio urbano definendo ambiti urbanistici omogenei coincidenti con quelli dei bacini energetici.

Concentrarsi su questi aspetti più attinenti alla struttura urbana (la mobilità, come pure altre direzioni energetiche vengono trattate nel Paes) è quanto mai decisivo per dare concretezza alla sostenibilità urbanistica; infatti in Italia il 36% del consumo globale di energia è imputabile agli edifici. Per capire appieno il potenziale di riduzione dei consumi di questo settore, giova ricordare che il 70% del patrimonio edilizio ad uso residenziale è



	Dimensioni	n. Edifici	Superficie Utile	Fabbisogno energetico complessivo	Indice di fabbisogno energetico medio	Consumi energetici	Emissioni di CO ₂	Emissioni di CO ₂ /ab.
	Ha	n°	m ²	MWh/anno	kWh/m ² anno	TEP/anno	tCO ₂ eq	tCO ₂ eq/ab
Centro storico	101	2.118	1.459.772	369.174	365	25.913	69.524	7,49
Borgo Durbecco	188	1.141	603.905	110.417	26	8.525	22.873	3,07
Periferia storica	191	2.053	1.070.035	217.164	74	15.991	42.904	3,27
Periferia Sud	124	880	498.781	83.133	25	6.384	17.127	2,77
Periferia Nord	235	1.406	1.347.391	174.778	46	13.781	36.975	7,69
Periferia Ponente	191	499	741.828	86.925	113	6.739	18.082	14,77
Naviglio	190	130	664.689	47.024	67	4.044	10.850	98,64
Ingresso Nord	196	114	599.875	51.631	59	4.421	11.863	111,91
Totale	1.417	8.341	6.986.277	1.140.246		85.798	230.197	5,44

Coincidenza fra bacini energetici e ambiti paesaggistici urbani per raffrontare i relativi dati conoscitivi

stato realizzato prima che venisse introdotta qualsiasi norma sull'efficienza energetica in edilizia, ovvero prima del 1976 (un quarto di questo patrimonio non ha mai subito alcun intervento di manutenzione).

Nel caso di Faenza alcuni dati conoscitivi riferiti al centro urbano sono quanto mai significativi; a fronte di una densità abitativa di 2.594 ab/Km² e ad un eccellente livello di servizi pari a 62,64 m²/Ab si registra un'emissione di CO₂ per abitante pari a 5,44 T CO₂ eq/Ab, mentre il valore obiettivo al 2020 è di scendere a 3,50.

L'analisi di questi elementi conoscitivi articolata per gli ambiti del paesaggio urbano consente di allineare le strategie utilizzando anche un livello di incentivazione urbanistica e fiscale differenziato.

Alcuni dati estrapolati dal quadro conoscitivo attestano l'importanza del Prg dell'energia quale azione di stimolo in direzione di scelte sempre più efficaci.

Ad esempio ogni cittadino di Faenza consuma mediamente 18 litri di petrolio al giorno per un totale di 40 barili all'anno; gli edifici residenziali hanno un fabbisogno energetico medio di 228 kWh/m² anno (classe G) tenuto conto che i volumi edilizi costruiti prima del 1981 rappresentano l'80 % del totale e che la maggior parte del fabbisogno è da addebitare agli edifici costruiti prima del 1919, prevalentemente ubicati nel centro storico. La maggior parte degli edifici è situata proprio nel centro storico (22%) e nella periferia storica (20%) per cui è intuitivo il livello di attenzione del Prg dell'energia per questi ambiti.

Come passare dalle parole ai fatti: il Prg dell'energia

(È un atto costitutivo del Rue 2015 approvato con delibera di Consiglio Comunale dell'Unione Romagna Faentina il 31.03.2015).

Il piano regolatore dell'energia è un piano (costitutivo dello strumento urbanistico) che nella sua completezza da la giusta dimensione del problema del risparmio energetico con decisioni che vanno prese subito per essere poi incisive fra anni.

Il piano generalizza il criterio della simulazione come metodo di lavoro attraverso la conoscenza di una pluralità di strategie e immagina contestualmente le ricadute economiche e di benessere urbano.

Il piano traccia le linee di intervento per rispettare il cosiddetto "pacchetto clima - energia 20-20-20" unicamente per la componente energetica derivante dagli edifici e non già quella globale che è considerata nello strumento settoriale di indirizzo quale il Paes.

I tematismi affrontati nel Prg dell'energia riguardano:

Bilancio energetico generale del Comune:

- inventario dei consumi e delle emissioni;
- produzione locale di energia elettrica da fonti rinnovabili;
- obiettivo europeo di contenimento delle emissioni di CO₂.

La contabilità ai fini energetici degli edifici:

- il consumo energetico degli edifici urbani;
- le caratteristiche del parco edilizio faentino;
- lo zoning dei consumi energetici urbani.

Definizioni degli scenari di miglioramento

energetico:

- Scenario 1: senza correttivi di iniziativa comunale;
- Scenario 2: con correttivi urbanistici;
- Scenario 3: con correttivi fiscali.

Lo scenario 1 simula l'andamento qualora il Comune non introduca alcuna strategia di iniziativa propria, ma si avvalga della legislazione sovraordinata vigente; in questo caso l'obiettivo del - 20% si raggiunge solo nel 2039 con ben 19 anni di ritardo rispetto alle indicazioni europee.

Con l'introduzione dei correttivi urbanistici (sezione 2) il raggiungimento del - 20% si verifica nel 2029 mentre per rispettare l'obiettivo al 2020 sono necessari ulteriori incentivi fiscali (scenario 3).

Il nuovo piano urbanistico (Rue 2015) entra concretamente nel merito dello scenario 2 (urbanistici) e 3 (fiscali) per stimolare (e anche imporre) comportamenti virtuosi e rendere la città più competitiva nel medio periodo; i sacrifici economici gradualmente nel breve periodo, saranno compensati nel tempo da una maggiore vivibilità e da una maggiore attrattività per i minor costi energetici.

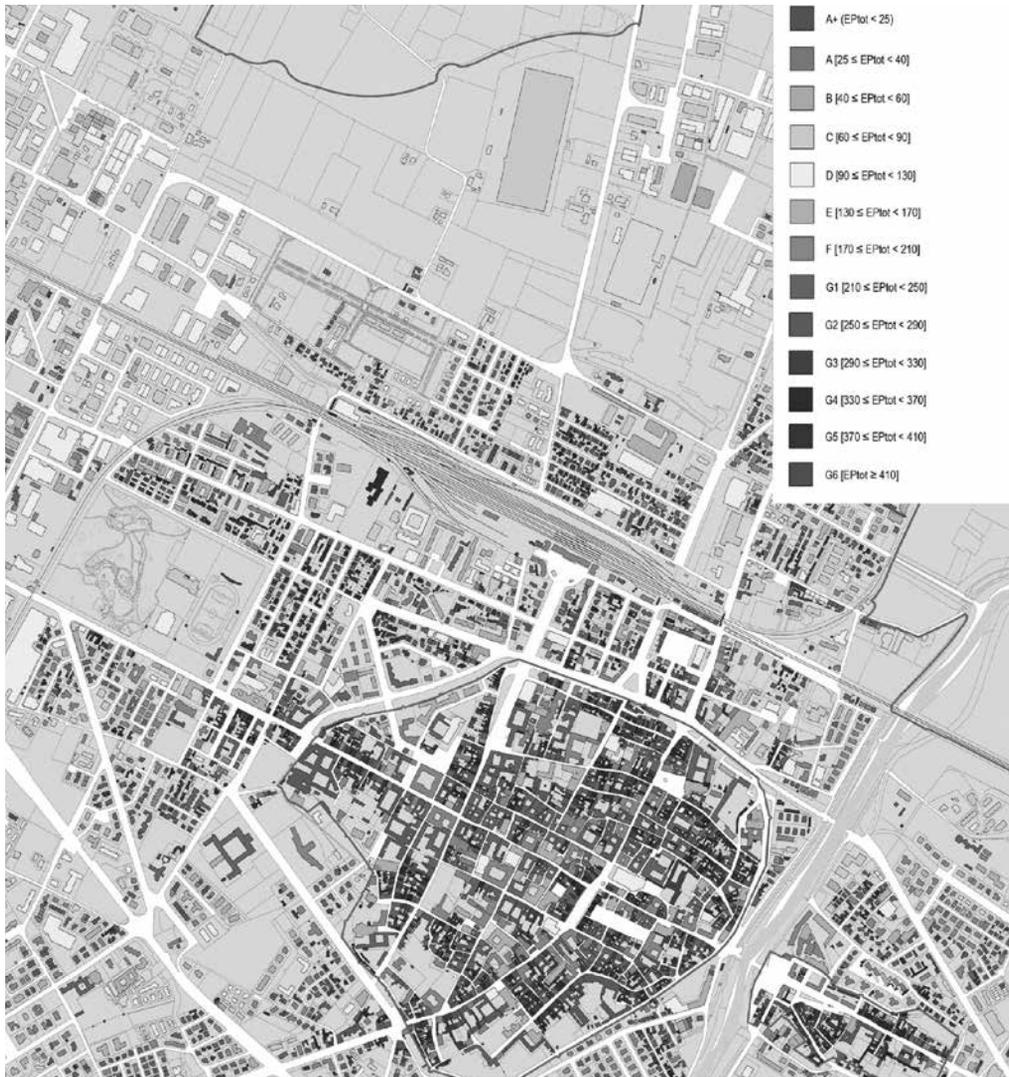
Per fornire un quadro generale complessivo di che cosa significa agire alla scala locale si evidenzia:

- il costo aggiuntivo/abitante per rispettare lo scenario 2 è di oltre 400 Euro;
- arrivare ad una emissione di 3,5 t CO₂ eq/ab equivale ad una dotazione aggiuntiva di 56 alberi ad alto fusto/abitante;
- l'ammortamento dei costi supplementari avviene in circa 18 anni che si abbassano a 8 con le detrazioni fiscali nazionali;
- l'indice di prestazione energetica residenziale passa dai 228 kWh/m² anno a 150 (scenario 3).

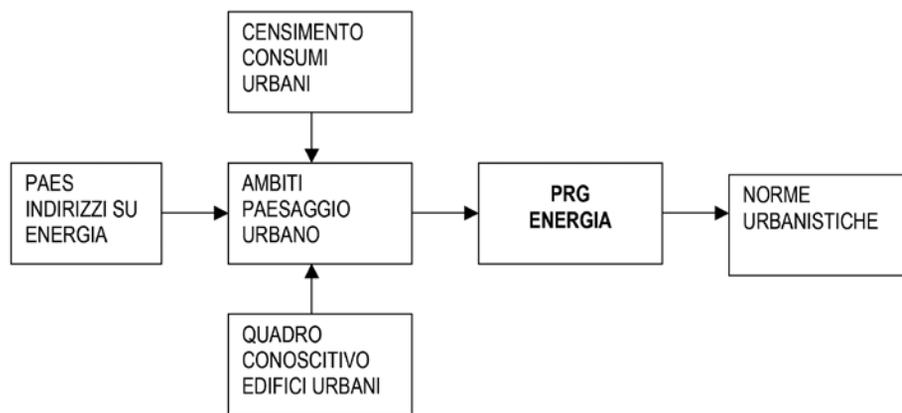
Le azioni concrete introdotte dalle norme urbanistiche

Il Prg dell'energia, con la relativa zonizzazione dei consumi ha consentito di declinare e approvare diverse strategie (incentivi e agevolazioni comunali) non alla scala di soli indirizzi (vedi Paes) bensì a livello di cogenza normativa (Rue 2015). Da notare la singolare coincidenza riguardante l'approvazione del piano d'azione per l'energia sostenibile (Paes) e del Regolamento Urbanistico Edilizio (Rue) avvenuta il 31 marzo 2015.

1. Incentivato il rinnovo della periferia residenziale



Mappatura energetica del centro storico di Faenza



Schema di approccio organico per convergenza degli aspetti urbanistici ed energetici

Per tutti gli edifici che non rivestono valore di alcun genere, è favorita la demolizione e ricostruzione con un incentivo volumetrico del 20% per favorire il celere adeguamento alla legislazione energetica sovraordinata.

Ma anche nel caso di edifici difformi al Rue per parametri e funzioni sarà possibile ampliare il volume del 10% o del 20% anche previa demolizione e ricostruzione, a condizione l'indice

di prestazione energetica totale sia inferiore del 40% o del 60% rispetto a quello previsto della legislazione in materia.

2. Incentivata la densificazione sostenibile Qualora si acceda al sistema degli incentivi urbanistici che consentono di ampliare notevolmente le possibilità densificatorie consentite ordinariamente dal Rue, scattano automaticamente alcune clausole di efficienza energetica quali:

- per i nuovi edifici l'indice di prestazione energetica totale deve essere inferiore del 25% rispetto a quella stabilito da legge;
 - nel caso di ampliamento esterno di edifici esistenti si stabilisce che la prestazione energetica totale dell'edificio *ex POST* (esistente + ampliamento) dovrà sostanzialmente essere inferiore a quello dell'edificio *ex ANTE*.
3. Incentivati i miglioramenti energetici puntuali in centro storico

Trattandosi dell'ambito con maggior dispendio energetico, per favorire con interventi puntuali (infissi, isolamenti, coperture, impianti, ecc.) la riduzione dei consumi e le conseguenti emissioni di CO₂ è istituita una sorta di cessione di superficie virtuale (generata dall'intervento energetico in relazione all'entità del miglioramento) in aree a edificabilità esaurita.

In questo caso si attiva una scambio fra opere di miglioramento in sito e ampliamento delle possibilità edilizie a distanza.

4. Obbligatoria la Classe A per i completamenti urbanistici in centro urbano

La trasformazione di aree nel centro urbano (generalmente disciplinate da schede progetto) devono rispondere al requisito della classe A al fine di innescare percorsi virtuosi con edifici a bassissimo consumo (< 40 kWh/m² anno).

5. Agevolazioni economiche per le ristrutturazione energetiche

Attraverso una forte riduzione del contributo di costruzione che varia da un -25% nel centro urbano fino al -40% nel centro storico si vuole agevolare in via ordinaria il rinnovo edilizio.

Ulteriori agevolazioni economiche di riduzione del contributo di concessione sullo specifico intervento edilizio riguarda proprio la materia energetica e si sommano a tutte le altre forme incentivanti:

- riduzione del 10% delle prestazioni energetiche (in centro storico) - 20%
- riduzione del 20% delle prestazioni energetiche (in centro urbano) - 30%
- riduzione del 30% delle prestazioni energetico (in centro urbano) - 50%
- migliorare la prestazione energetica rispetto al consumo iniziale negli interventi di ristrutturazione con ampliamento da -10% a -30%

Sarà importante effettuare il monitoraggio dei consumi e delle emissioni a cadenza di medio termine per verificare il livello di applicazione delle strategie in materia energetica per procedere poi ad ulteriori aggiornamenti.

Carlo Della Libera, Elisa Anna Di Palma, Simone Ombuen

Clima e ambiente urbano nella programmazione dei fondi SIE 2014-2020

Il cambiamento climatico costituisce un elemento di rilievo nelle politiche europee di nuova generazione e ha conquistato, insieme con la tutela e la conservazione della biodiversità, una propria autonomia nell'ambito del più generale obiettivo dello sviluppo sostenibile e del *mainstreaming* ambientale.

La programmazione dei fondi SIE del settennio 2014-2020 ha dovuto tener conto di regole di programmazione profondamente ristrutturate, con obiettivi solidali con la Strategia Europa 2020¹. I target ai quali la Strategia fa riferimento (riduzione delle emissioni di gas serra del 20% rispetto al 1990, 20% di energia ricavato da fonti rinnovabili, aumento del 20% dell'efficienza energetica) si presentano in continuità rispetto agli obiettivi dell'Agenda 21 ma, seppure poco ambiziosi rispetto alle effettive necessità europee² e globali³ appaiono scarsamente realistici rispetto ai modesti obiettivi raggiunti nell'attuazione del precedente settennio di programmazione, sia a livello europeo⁴, sia nazionale e regionale⁵.

All'interno della Strategia Europa 2020 il cambiamento climatico riveste un ruolo chiave nella traduzione operativa dello sviluppo sostenibile. L'orientamento delle politiche di sostenibilità, alla luce del ruolo del cambiamento climatico, si coniuga col bisogno di identificare priorità *top-down*, sebbene con nuove modalità rispetto alla logica del *command and control*⁶, imponendo agli Stati Membri specifiche indicazioni sull'orientamento della spesa in campo ambientale e indirizzandole su temi che costituiscono il sostrato per l'attuazione dello sviluppo sostenibile nella sua interezza (si pensi all'interdipendenza tra biodiversità e cambiamenti climatici e alle stime sulla potenziale perdita di biodiversità determinata dalla variazione di temperatura⁷) ma anche temi strategici di rilevanza globale, come l'indipendenza dell'Europa per materie prime ed energia, in un ormai consolidato

connubio tra etica ecologica e interessi economici.

La percentuale più consistente degli obiettivi climatici è riposta nello sviluppo sostenibile dell'agricoltura, con circa il 50% delle risorse FEASR; alla sostenibilità climatica connessa allo sviluppo delle attività produttive e alla sua armonizzazione con le politiche urbane e di mobilità, è destinato poco più del 20% delle risorse del FESR e delle risorse multi-fondo per la Cooperazione Territoriale Europea. Il FSE destina al clima meno del 5% delle risorse⁸.

In questo quadro, il ruolo delle politiche urbane è quello di promuovere strategie integrate per lo sviluppo urbano sostenibile che, mediante l'uso sinergico dei Fondi SIE, in particolare FESR e FSE, favoriscano interventi mirati al rafforzamento della resilienza delle città.

Un principio chiave della nuova programmazione è la concentrazione delle risorse su aree con problematiche specifiche, per le quali sia chiaramente enucleata la strategia che concorre alla risoluzione di fabbisogni territoriali e logicamente concatenata con obiettivi specifici, risultati attesi e indicatori di *output* e di risultato. Lo sviluppo urbano sostenibile si attua mediante l'utilizzo degli ITI, "investimenti territoriali integrati [...] o per mezzo di un programma operativo specifico, o di un asse prioritario specifico"⁹. Al tempo stesso i progetti urbani finanziati attraverso i fondi SIE devono integrarsi con la risoluzione di problematiche concorrenti e rispondere ad obiettivi di programmazione più generali, sviluppando solidi nessi interni ed esterni.

Queste innovazioni hanno avuto effetti rilevanti sulla programmazione delle agende urbane regionali. Sebbene la maggior parte delle Regioni abbia scelto di attivare il cosiddetto "Asse urbano" all'interno del proprio FESR (Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte,

Toscana, Veneto), o mediante PO multi-fondo (Calabria, Marche, Molise, Umbria), solo tre Regioni hanno attivato lo strumento dell'ITI (Marche, Molise, Sardegna). Lazio e Val D'Aosta si distinguono invece per la scelta di non attivare l'Asse Urbano, optando per assi mono-obiettivo, all'interno dei quali sono variamente previsti interventi legati allo sviluppo urbano sostenibile. Ai PO regionali si aggiunge il PON Città Metropolitane, che sviluppa l'agenzia urbana di 14 grandi città italiane.

Questo quadro rispecchia solo apparentemente la volontà di proseguire nel solco di una programmazione orientata allo sviluppo sostenibile delle aree urbane; la struttura dei nuovi PO, anche in ragione di alcune rigidità regolamentari, è invece densa di contraddizioni.

In primo luogo emerge uno scollamento tra le strategie generali e le finalità degli assi prioritari, strettamente vincolati ai contenuti dell'Obiettivo Tematico di riferimento. Ciò si riflette anche nelle strategie climatiche in ambito urbano, per le quali gli obiettivi specifici degli assi urbani difficilmente si distinguono dai contenuti degli assi prioritari mono-obiettivo legati al cambiamento climatico. Il nesso logico più diretto è con le categorie di intervento che validano il raggiungimento di specifici obiettivi di spesa, tra i quali, per l'appunto, il 20% di risorse da destinare al cambiamento climatico.

Analizzando il contributo del FESR¹⁰ per categorie di intervento, si rileva che più del 50% delle risorse destinate alla lotta al cambiamento climatico riguarda azioni che possono avere effetti diretti sullo sviluppo urbano sostenibile.

Il 17% del *budget* legato al clima è dedicato al miglioramento energetico delle infrastrutture pubbliche, mentre l'11% è destinato ai sistemi Intelligenti di distribuzione. Le misure energetiche, a differenza della passata stagione, privilegiano efficienza e gestione a svantaggio della produzione. Questo sbilanciamento economico accende nuovamente un campanello dall'allarme sulla qualità degli esiti di attività che dovrebbero avere, come base comune, una pianificazione energetica coerente e che invece rischiano ancora una volta di polverizzarsi in una miriade di interventi privi di disegno strategico e con ricadute molto ridotte sulla qualità dell'aria e del clima urbano rispetto alle grandi potenzialità date dalle importanti dotazioni economiche.

Rispetto alla mobilità sostenibile, l'11% delle risorse legate al clima dovrà servire al completamento della rete TEN-T, il 9% ai trasporti urbani sostenibili, l'8% a infrastrutture correlate alla mobilità e il 2% ai sistemi di trasporto intelligenti, per un complessivo 30%. In questo caso, le indicazioni regolamentari danno priorità alla razionalizzazione della mobilità mediante l'impiego di sistemi di trasporto intelligente, e affidano al rinnovamento del parco veicolare solo un ruolo accessorio; mentre l'evidente propensione delle regioni ad utilizzare il *budget* per l'acquisto di materiale rotabile è, anche in questo caso, il segno dell'assenza di strategia e, frequentemente, di piani dei trasporti e della mobilità adeguati o aggiornati. Infine, il 14% è riservato alle misure di adattamento al cambiamento climatico e alla prevenzione e alla gestione dei rischi ad esso collegati (erosione, incendi, alluvioni, siccità, ecc.). In quest'ultimo caso la maggior parte delle Regioni delega ai PAI o ai PSAI l'identificazione di criteri di selezione e l'individuazione di priorità, rimandando in ogni caso la scelta al futuro. I rischi insiti in questo atteggiamento sono legati sia alla probabilità che si agisca in ragione dell'emergenza anziché in direzione della prevenzione o, come alcune Regioni hanno già proposto, con criteri di selezione che privilegiano l'accelerazione della spesa, come la presenza di progetti cantierabili, e che non necessariamente concentrino le risorse sulle aree più esposte al rischio. Se si percepisce una nuova debolezza delle strategie urbane, sicuramente penalizzate rispetto alla programmazione 2007-2013 per la quasi assenza di programmi integrati urbani che possano proseguire il cammino, ancor meno evidente è il *mainstreaming* della lotta al cambiamento climatico: vi sono numerosi elementi che comprovano che il tema non è stato ancora adeguatamente interiorizzato nella programmazione e che le azioni che vanno sotto il nome di adattamento e mitigazione costituiscono aspetti isolati del programma, la cui presenza dipende non da una visione strategica, in questo caso necessariamente di lungo periodo, ma dal rispetto coatto di obblighi regolamentari. Gli elementi più evidenti di questo vuoto programmatico sono, ancora una volta, la scarsa coerenza interna tra azioni, obiettivi e priorità di investimento, la quasi assenza di coerenza tra fondi (le sezioni dei PO dedicate al coordinamento tra fondi si riducono a vaghe dichiarazioni di impegno e sono quasi sempre prive di indirizzi operativi), l'insufficienza di target climatici urbani ben de-

finiti e di indicatori idonei e scientificamente fondati e quantificati. Infine i criteri di selezione indicati nei programmi operativi regionali e nazionali sono generalmente presentati in forma non dettagliata e spesso sono i medesimi per le azioni previste entro uno stesso asse e rimandano all'Autorità di Gestione la predisposizione di criteri dettagliati in fase di gara.

Risulta perciò cruciale l'inclusione di appropriati piani di valutazione tematici¹¹ nell'ambito delle misure volte a far fronte agli effetti dei cambiamenti climatici, in particolare per gli ambiti urbani, per poter verificare la definizione di criteri di selezione appropriati e la corretta attribuzione delle spese dedicate al cambiamento climatico in fase di implementazione del programma.

Un ultimo elemento di riflessione riguarda la costituzione degli apparati conoscitivi necessari alla definizione dei programmi. Se dallo scorso settennio di programmazione grandi passi avanti sono stati fatti, soprattutto nella definizione di quadri ambientali a livello nazionale (basti pensare al forte impegno di ISPRA ed ISTAT), ancora molto resta da fare per giungere ad una opportuna caratterizzazione a scala territoriale, così importante in un Paese nel quale esiste una altissima varietà di condizioni geografiche, climatiche ed insediative.

Ad aggravare tale stato di cose si aggiunge il ritardo nell'approvazione della Strategia nazionale di adattamento al cambiamento climatico, giacente ormai da molti mesi al MATTM. Al suo interno viene affermato un concetto centrale: l'analisi dei casi critici condotta su base storica non è più sufficiente a comprendere e dimensionare i rischi perché si tratta di far fronte a fenomeni nuovi, mai accaduti prima nel numero e nella misura. Solo con la costruzione di scenari climatici locali e con il confronto sistematico con gli elementi emergenti dalle caratterizzazioni locali è possibile condurre una scansione degli elementi di esposizione, di vulnerabilità e di resilienza dalla cui combinazione emergono i profili di rischio ai quali far fronte con gli interventi. E solo da tale confronto è possibile far emergere i già richiamati elementi fortemente richiesti dalla Commissione europea: concentrazione delle risorse su aree con problematiche specifiche, concatenazione logica tra obiettivi specifici, risultati attesi e indicatori di *output* e di risultato.

Esiste quindi il rischio che in assenza di una rapida e stringente azione per colmare tale gap la redazione dei piani di valutazione dei programmi (POR, Psr) possa rimanere gravemente ellittica

della valutazione dei rischi climatici che, oltre ad essersi dimostrati nei fatti in rapido sviluppo, costituiscono componente centrale della *governance* programmatica europea. Il recente avvento di nuovi sistemi informativi territoriali a copertura dell'intero territorio nazionale (consumo di suolo – ISPRA; demografia - CRESME; repertorio dati territoriali e *Open Government* – DPS) può notevolmente facilitare l'azione di recupero; ma senza una metodologia che identifichi in modo coerente la pertinenza ai diversi contesti degli indicatori assunti, la valutabilità delle azioni proposte dai programmi non potrà che essere modesta ed eterogenea.

1. Per le principali pubblicazioni della Commissione Europea di riferimento si veda il sito: http://ec.europa.eu/clima/publications/index_en.htm, con particolare riguardo alla sezione "*Mainstreaming of climate action*"
2. EEA – European Environmental Agency, *Progress towards 2020 targets for greenhouse gas (GHG) emissions, Tracking progress towards Europe's climate and energy targets for 2020, Report 6/2014, 2014.*
3. IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, 2014.* WMO – World Meteorological Organization, *Statement on the status of global climate in 2014, Report WMO, n. 1152, Geneva 2015.*
4. EEA – European Environmental Agency, *Climate change impacts and vulnerability in Europe 2012 – An indicator-based report, EEA Report No. 12/2012, 2012.*
5. ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, *Gli indicatori del clima in Italia nel 2014, 2015.*
6. I regolamenti recanti disposizioni sull'utilizzo dei fondi ESI per il periodo 2007-2013 definiscono molto dettagliatamente "cosa si può fare" e "cosa non si può fare" nei confini della programmazione (*command* – sebbene il raggiungimento di specifici target si attui attraverso incentivi economici, che sono anch'essi regolati da soglie di spesa e categorie di intervento con ristretti margini negoziali), includendo nella "fattibilità" la verifica di ottemperanza di condizionalità *ex-ante*, prevalentemente di tipo normativo (*control*), ritenute indispensabili al raggiungimento di priorità o obiettivi unionali.
7. http://ec.europa.eu/environment/nature/climatechange/index_en.htm
8. Tutti i dati sono riferiti ai Programmi Operativi approvati entro luglio 2015 e ai *draft* dei PO non ancora approvati.
9. Regolamento (UE) n. 1303/2013, articolo 36.
10. Al 29 luglio 2015 risulta approvato circa il 50% dei FESR.
11. Le Autorità di Gestione sono tenute a presentare un piano di valutazione per i programmi operativi entro un anno dall'adozione degli stessi (art.114 e art. 56- Regolamento (UE) N. 1303/2013 del 17 dicembre 2013).

Antonio Pietro Latini Consumo di suolo e disuguaglianze

... ci dovrebbero indignare soprattutto le enormi disuguaglianze che esistono tra di noi, perché continuiamo a tollerare che alcuni si considerino più degni di altri. Non ci accorgiamo più che alcuni si trascinano in una miseria degradante, senza reali possibilità di miglioramento, mentre altri non sanno nemmeno che farsene di ciò che possiedono, ostentano con vanità una pretesa superiorità e lasciano dietro di sé un livello di spreco tale che sarebbe impossibile generalizzarlo senza distruggere il pianeta.

Francesco¹

È noto che l'economista francese neo-marxista Thomas Piketty ha recentemente pubblicato un trattato, basato sui corposi risultati di oltre un decennio di ricerche di un robusto gruppo di studiosi, in cui egli riprende alcune tesi espresse nel *Capitale* e le attualizza al XXI secolo². In particolare, la lettura delle dinamiche di concentrazione e distribuzione del capitale negli ultimi tre secoli rivela prospettive preoccupanti sia sugli andamenti della crescita economica sia sull'accumulazione differenziale della ricchezza, sulla sua crescita in particolare nelle fasi di sviluppo economico lento, sulla derivante crescita delle disuguaglianze ed in definitiva sulla conseguente possibile prossima crisi di tenuta degli equilibri sociali e dei valori democratici. Il trattato si chiude con la raccomandazione di un – improbabile – intervento globale per la tassazione delle ricchezze.

Come prevedibile, ne è scaturito un dibattito acceso che, in un clima di apprezzamento largamente condiviso, ha alimentato alcune obiezioni di interesse per l'urbanistica ed il governo del territorio. Tra gli altri, sia il premio Nobel Joseph Stiglitz, della Columbia University, anch'egli di simpatie progressiste, sia il giovane ricercatore dell'MIT Matthew Rognlie hanno

approfondito la questione dell'incremento della remunerazione del capitale a fronte di quella del lavoro, generatore delle disuguaglianze, dimostrando che una larga parte dell'incremento della ricchezza rispetto alla crescita dipende sostanzialmente dall'aumento di prezzo dell'immobiliare residenziale, del suolo edificabile ed in generale dal fenomeno della rendita immobiliare³.

In particolare, il testo di Rognlie⁴, evidenziato in un recente servizio di *The Economist*⁵, dimostra che “la storia della remunerazione netta del capitale dal dopoguerra non è semplice. È caduta e successivamente risalita – con una forte crescita di lungo termine nella remunerazione netta del capitale nel patrimonio residenziale ed un contributo dal resto dell'economia più volatile”.

In altri termini, *The Economist* sintetizza: “La remunerazione della ricchezza “non-residenziale”, di fatto, è stata notevolmente stabile dal 1970. Invece, l'aumento dei prezzi delle case è quasi totalmente responsabile per la crescente remunerazione del capitale”.

Di fatto, la straordinaria crescita dei prezzi degli alloggi, difficile da credere in un periodo recessivo, è stata recentemente illustrata da uno studio, prodotto da Knoll, Schularick e Steger⁶ sulle relative dinamiche dal 1870 ad oggi, in 14 paesi occidentali (il dettaglio non include l'Italia ma gli autori ci dicono che la situazione italiana è paragonabile), che mostra una sostanziale stabilità dei prezzi reali dal XIX a metà XX secolo, con una forte crescita complessiva nell'ultimo periodo e contrazioni molto limitate negli ultimi anni in alcuni paesi e sensibili eccezioni in Giappone e Germania (in quest'ultima, con un tasso di proprietà più basso ed una economia più sana, l'incidenza della rendita sembra molto meno accentuato). Nello stesso periodo, quindi, la crescita di prezzo degli alloggi ha superato in modo sensibile la crescita del prodotto lordo procapite.

Questa crescita di prezzo è, a partire dagli anni '90, quasi totalmente prodotta da un forte incremento nel costo del suolo edificabile. Dal 1970 al 2010, presi 7 paesi, inclusa l'Italia, il divario nella crescita tra remunerazione del capitale e remunerazione del lavoro è imputabile per il 98% al prezzo dell'alloggio che, a sua vol-

ta, è sostanzialmente dipendente dalla crescita del prezzo del suolo.

Per tornare alle considerazioni di Rognlie ed alle sue conclusioni: “Visto l'importante ruolo del residenziale, gli osservatori preoccupati della distribuzione dei redditi dovrebbero fare attenzione ai costi delle residenze – molti economisti urbani (...) hanno documentato come le restrizioni sull'uso del suolo e sulla produzione immobiliare producono inflazione nei costi relativi”.

Che una regolamentazione fortemente restrittiva dell'uso edificabile del suolo abbia effetti inflattivi sul costo degli alloggi è ampiamente dimostrato⁷ e non sembra che ci siano molti margini per un “negazionismo” in questo senso⁸. È, altresì, spesso largamente ribadito che al fine di perseguire una maggiore accessibilità economica degli alloggi (ridurre l'*affordability gap*, il divario tra prezzo medio dell'alloggio e reddito medio familiare) si debba agire non esclusivamente ma principalmente sulla disponibilità di suoli⁹. Forse non è troppo sofisticato e impraticabile – in Italia, ad esempio – sostituire al fattore “disponibilità del suoli” l'altro “disponibilità ed effettiva utilizzabilità, anche per via di perequazione, di diritti edificatori” in quantità sufficiente da comprimere in modo sostanziale dinamiche da monopolio.

Pertanto, da un punto di vista di etica e sostenibilità sociale, è anche noto – e peraltro intuitivo – che il costo dell'alloggio e la relativa crescita hanno un'incidenza molto più pronunciata sulle famiglie a minore reddito¹⁰.

Rispetto dunque alla proposta di Piketty riguardo ad una tassazione globale dei capitali, alla luce delle più recenti evoluzioni del dibattito, *The Economist* riassume: “... se è il capitale immobiliare (residenziale) la più grande sorgente di crescita della ricchezza [e dei divari sociali, n.d.a.], serve un approccio più specifico. Gli attori della politica dovrebbero interessarsi alla regolamentazione urbanistica...” perché questa è “una storia in cui un'élite privilegiata usa il proprio potere politico (sia pure attraverso il sistema urbanistico) per creare rendita economica per i pochi”.

Con riferimento alla ricostruzione delle dinamiche evidenziata da Piketty, senza forzare eccessivamente la mano, non basta, dunque,

osservare che le limitazioni all'offerta e la conseguente ridotta accessibilità economica all'alloggio rallenti le economie locali¹¹ e nazionali¹², determinando quindi indirettamente una accentuazione del divario tra remunerazioni del capitale e del lavoro e quindi delle disuguaglianze. Essa è anche elemento direttamente determinante di questa divaricazione, con una crescita di prezzo, maggiore della crescita economica, derivante dal determinarsi di fenomeni di rendita, a loro volta indotti dal contingentamento della disponibilità di suolo edificabile, o meglio di diritti edificatori, deciso dalle politiche urbanistiche¹³. Che l'urbanistica possa essere responsabile dell'aggravamento dei divari sociali non sorprende se si considera che il costo dell'alloggio è, di fatto, la voce di spesa di gran lunga più rilevante nei bilanci famigliari medi. E sembra intuitivo che ad un aumento dei prezzi degli alloggi corrisponda, oltre alla riduzione del reddito disponibile per altri acquisti, una riduzione del mercato della casa, una minore produzione e, in definitiva, la distorsione delle dinamiche di un settore importante come quello immobiliare nel quale la tendenza a valorizzare i patrimoni viene a prevalere sull'interesse a produrre ricavi e guadagni di impresa. È verosimile che l'impatto di tutto questo sullo sviluppo economico non sia trascurabile.

L'urbanistica, dunque, prenderebbe posizione nell'ininterrotto gioco di equilibrio tra libertà ed eguaglianza non a favore dell'una, con l'adozione di una politica di *laissez faire*, o dell'altra, con la compressione della libertà per molti a vantaggio di una riduzione dei divari sociali, ma con il paradossale risultato di compromettere entrambe.

In conclusione, l'urbanistica italiana nel recente passato con il deciso supporto alle politiche di contingentamento dell'offerta attraverso calcoli dei fabbisogni e i piani pluriennali di attuazione e, oggi, con i piani paesaggistici e territoriali più prudentemente inclini ad arginare che ad avventurarsi in politiche di indirizzo dello sviluppo, e le normative per il contenimento del consumo di suolo di crescente rigore, perseguono la meritoria aspirazione ad una trasformazione ordinata e sinergica del territorio e ad un asintotico annullamento dell'impatto antro-

pico sulla natura ma, contemporaneamente, si costituisce, di fatto, elemento determinante per la concentrazione delle ricchezze in poche mani e per la crescita delle disuguaglianze.

L'urbanistica che con passione si vota alla difesa del territorio, è davvero inconciliabile con l'urbanistica sensibile agli ideali della riduzione dei divari sociali, della soddisfazione dei bisogni e dei desideri o esistono margini virtuosi e non mortificanti in questo senso? L'opinione cui porta il ragionamento fatto finora quando si incrocia con una sia pure limitata esperienza è, senza pretese escatologiche, positiva, ad alcune condizioni di cui è proposto di seguito un breve elenco.

Dal punto di vista dell'attribuzione dei diritti edificatori sembrerebbe indispensabile renderne disponibile una quantità sufficiente a comprimere i fenomeni della rendita nelle aree in cui è registrabile o prevedibile una significativa domanda. Al contempo potrebbero essere decisive una loro distribuzione tra molti soggetti (secondo un piano di distribuzione dei diritti convenzionali non discrezionale o arbitrario) e una loro trasferibilità (secondo un parallelo piano delle trasformazioni, attento all'interesse collettivo). Questo, non solo per una questione di non irrilevante equità e quindi affidabilità della disciplina e accettabilità pubblica dei suoi prodotti ma anche per favorire condizioni della concorrenza, in un mercato quanto più libero possibile dei diritti stessi.

Sul versante delle norme, tra un contenimento quantitativo e monodimensionale del consumo del suolo e l'assenza delle regole, c'è il laborioso spazio del bilancio complessivo delle risorse e della valutazione qualitativa del progetto, con una scelta di parametri meno grossolani nella lettura e nel governo dei fenomeni e quindi di un più complesso uso consapevole, misurato e parsimonioso delle risorse.

Infine, per quanto riguarda il piano, sembra urgente che l'urbanistica ritrovi lo slancio nel farsi carico del compito di indirizzare lo sviluppo, in un quadro di equità, con azioni non preconcezionali, intelligenti ed aperte alle specificità del contesto. Forse, anche in considerazione della possibilità di avviare le nuove città metropolitane, serve mettere in cantiere un nuovo tipo di piano territoriale e, soprattutto,

paesaggistico, in grado di raccogliere l'eredità della stagione recente ed in corso e svilupparla con, ad esempio, una generalizzazione degli ambiti di rilevanza proattiva, l'assegnazione di un significativo ruolo al quadro infrastrutturale anche per la determinazione dei parametri di valutazione dell'uso delle risorse, una puntuale circoscritta e non inutilmente pletorica individuazione degli ambiti di conservazione e la consapevole produzione di un solido supporto tipo-morfologico, vegetazionale, funzionale ed energetico a quelli di riqualificazione e di densificazione, talché l'attività edificatoria sia non consumo ma recupero territoriale¹⁴.

In questo quadro, la rigenerazione delle aree della diffusione insediativa periurbana (la città leggera), con il suo potenziale di allocare nuova offerta riqualificando paesaggio senza utilizzare territori ineditati, con la sua capacità attrattiva per il risparmio privato, in crescita in questo periodo di crisi, in un quadro di *lean urbanism*¹⁵, è la maggiore sfida urbanistica dell'"immediato presente" ed il possibile luogo di superamento delle aporie disciplinari.

1. Cfr. Lettera enciclica *Laudato Si'* del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune, Roma, 24 maggio 2015, pp 70-1.
2. Cfr. Piketty, Thomas, *Il Capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano, 2014 (2013).
3. Cfr. Parramore, Lynn Stuart, "Joseph Stiglitz: Thomas Piketty gets income inequality wrong", *Salon*, 3 gennaio 2015: "Uno sguardo ravvicinato a quanto è successo suggerisce che gran parte dell'incremento in ricchezza è un incremento nel valore del suolo, non nel complesso dei beni strumentali. (...) Non si tratta di suolo agricolo, è il valore del suolo urbano. Io includerei in questo, in generale, la rendita associata alle risorse naturali (rendita è un termine economico che sta per reddito immeritato)." [Le traduzioni e i corsivi, qui e oltre, sono miei.] http://www.salon.com/2015/01/02/joseph_stiglitz_thomas_piketty_gets_income_inequality_wrong_partner/
4. Cfr. Rognlie, Matthew, "Deciphering the fall and rise in the net capital share", *Brookings Papers on Economic Activity*, 19 marzo 2015: <http://www.brookings.edu/about/projects/bpea/papers/2015/land-prices-evolution-capitals-share>.
5. Cfr. *The Economist*, 25 marzo 2015: <http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2015/03/wealth-inequality?fsrc=scn/tw/te/bl/ed/nimbysinthetwentyfirstcentury> e 4 aprile 2015: <http://www.economist.com/news/briefing/21647622-land-centre-pre-industrial-economy-has-returned-constraint-growth>.
6. Cfr. Knoll, Katharina; Schularick, Moritz; Steger, Thomas, "No Price Like Home: Global House Prices, 1870-2012", CEPR Discussion Paper No. 10166 (2014). https://dl.dropboxusercontent.com/u/75787447/CEPR_DP10166.pdf e Knoll, Katharina; Schularick Moritz; Steger Thomas, "Home prices since 1870: No price like home", VOX CEPR's Policy Portal, 1 novembre 2014. <http://www.voxeu.org/article/home-prices-1870>.
7. Cfr. Demographia, "The Association between Prescriptive Land Use Regulation and Higher House Prices: Literature Review on Smart Growth, Growth Management, Livability, Urban Containment and Compact City Policy", 23 gennaio 2012: <http://www.demographia.com/db-dhi-econ.pdf>.
8. Cfr. Lewyn, Michael, "Supply and Demand Denialism", *Planetizen*, 10 febbraio 2015: <http://www.planetizen.com/node/73728/supply-and-demand-denialism?>
9. Cfr. Woetzel, Jonathan; Ram, Sangeeth; Mischke, Jan; Garemo, Nicklas; Sankhe, Shirish, "A blueprint for addressing the global affordable housing challenge" Report/ McKinsey Global Institute, ottobre 2014: http://www.mckinsey.com/insights/urbanization/Tackling_the_worlds_affordable_housing_challenge e quanto sostiene Alain Bertaud, che è stato principal planner della World Bank: http://www.kiwiblog.co.nz/2014/08/international_expert_says_land_supply_is_the_reason_for_house_inflation.html
10. Cfr. ad esempio, Ehrenfreund, Max, "Where the poor and rich really spend their money", *The Washington Post*, 14 aprile 2015: <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2015/04/14/where-the-poor-and-rich-spend-really-spend-their-money/>
11. Cfr. Krugman, Paul, "Wrong Way Nation", *The New York Times*, 24 agosto 2014: http://mobile.nytimes.com/2014/08/25/opinion/paul-krugman-wrong-way-nation.html?_r=2&referrer=e e Cox, Wendell, "Wrong Way Cities", *Newgeography*, 10 settembre 2014: <http://www.newgeography.com/content/004515-wrong-way-cities>.
12. Cfr. Hsieh, Chang-Tai; Moretti, Enrico, "Why Do Cities Matter? Local Growth and Aggregate Growth", April 2015. <http://faculty.chicagobooth.edu/chang-tai.hsieh/research/growth.pdf>. Per inciso, la stessa crescita dei prezzi immobiliari tenderebbe a comprimere i prestiti bancari a favore delle attività produttive. Cfr. Chakraborty, Indraneel; Goldstein, Itay; MacKinlay, Andrew, "Dark side of housing-price appreciation", VOX CEPR's Policy Portal, 25 novembre 2013. <http://www.voxeu.org/article/dark-side-housing-price-appreciation>.
13. Cfr. Ponti, Marco, "Mercato immobiliare, ecco perché le case continuano a costare care", *Il Fatto Quotidiano.it*, 2 maggio 2015: <http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/05/02/mercato-immobiliare-ecco-perche-le-case-continuano-a-costare-care/1635184/>.
14. Per un buon modello di piano con valenze paesaggistiche e attento agli aspetti tipomorfologici dello sviluppo, segnalò il recente *Beaufort County Community Development Code*, prodotto da Opticos Design, che ha ricevuto 2015 Driehaus Award.
15. Il quadro culturale del *lean urbanism*: urbanistica agile, incrementale e leggera, che è in rapido ed interessante sviluppo, promette un importante contributo per le necessità di una urbanistica della ripresa.

Emilio Natarelli La "legge sulla casa" in Molise. Un'altra occasione perduta

Con l'ultima modifica di aprile di quest'anno alla legge regionale n° 30/2009, la Regione Molise ha inteso intervenire con misure straordinarie per il «sostegno e l'adeguamento normativo del settore edilizio, attraverso interventi finalizzati al miglioramento della qualità abitativa, per preservare, mantenere, ricostruire e rinnovare il patrimonio edilizio esistente, promuovere l'edilizia economica per le giovani coppie e le categorie svantaggiate e meno abbienti e l'edilizia scolastica, nonché per migliorare le caratteristiche architettoniche, energetiche, tecnologiche e di sicurezza dei fabbricati». Le finalità di per sé positive, in realtà nascondono intenti meno nobili, nel senso che si è inteso intervenire in modo maldestro e talvolta confuso più su aspetti e norme di natura urbanistica che non edilizia.

Alla necessità, pur ineludibile di un recupero del patrimonio edilizio, nel senso di migliorarne la qualità sotto il profilo della sicurezza, dell'efficienza energetica, delle caratteristiche funzionali, igieniche e architettoniche, si è sostituita la volontà oramai espressa da più tempo – con le modifiche che si sono ripetute negli anni ed hanno peggiorato l'impianto originario – di evitare una legislazione organica in materia urbanistica (è ancora vigente la legge fondamentale 1150/42) per derogare in modo massivo ed indiscriminato alle norme degli strumenti urbanistici comunali.

Questo operare implica due questioni fondamentali: da un canto una rinuncia da parte della Regione ad esplicitare qualsiasi funzione positiva sotto il profilo istituzionale e quindi anche culturale in materia di gestione del territorio; dall'altro una manifesta volontà di governo (sgoverno) del territorio di natura clientelare e per di più raffazzonata.

L'articolato delle disposizioni prevede, già nei titoli, interventi tra i più disparati che vanno

da quelli che avrebbero una logica giustificata che attiene al recupero edilizio, a disposizioni riguardanti il turismo e le attività sportive, le attività artigianali e produttive, l'edilizia scolastica e le strutture sanitarie pubbliche, i mutamenti di destinazione d'uso, i programmi d'intervento, i piani di recupero degli insediamenti abusivi, gli oneri concessori, interventi nei centri storici; il tutto con normative in deroga ai regolamenti e ai piani ed a volte anche a leggi nazionali (sic!).

Ciò pone, tra l'altro, non solo questioni di legittimità, diciamo ordinaria, ma anche costituzionale in quanto, a nostro parere, si viola l'art 117 della Costituzione in quanto a governo del territorio come materia di legislazione concorrente (Stato e Regioni) ed alle potestà comunali in quanto alla regolamentazione urbanistica che è funzione a loro attribuita.

Viepiù le disposizioni risentono di un affastellamento normativo a volte contraddittorio ed incomprensibile che denota palesemente la volontà di corrispondere ad esigenze particolari.

Nel dettaglio, per quanto attiene ai singoli edifici si propongono due tipologie d'interventi: una riferita ad unità immobiliari esistenti di cui si prevede l'ampliamento; l'altra ad edifici di cui è possibile la demolizione con ricostruzione.

Riguardo all'ampliamento delle unità immobiliari, si possono conseguire aumenti volumetrici fino al 60% delle volumetrie (riferite al titolo abilitativo che ha legittimato la costruzione) e, per il calcolo dell'ampliamento, si fa riferimento a tutto l'edificato, entro e fuori terra, indifferentemente dalla destinazione d'uso. Inoltre si specifica che l'ampliamento può essere realizzato in sopraelevazione, in contiguità, all'interno di un diverso lotto, anche se assoggettato dallo strumento urbanistico ad una differente destinazione di zona, purché adiacente (per lotto adiacente s'intende anche quello separato da strade) a quello da ampliare e purché la destinazione dell'immobile da realizzare sia: residenziale, turistico-ricettiva, commerciale; produttiva e direzionale, (cioè, tutto).

In buona sostanza possono essere conseguite tutte le destinazioni con ampliamenti realizzabili in zone diverse anche destinate a servizi

ottenendo di fatto una variante ai Prg vigenti.

Tra l'altro – ma questi aspetti sono stati impugnati alla Corte costituzionale dal governo – gli ampliamenti non sono tenuti all'obbligo delle distanze così come definite dal Dm. 1444/68, ma solo a quelle imposte dal Codice Civile.

Gli ampliamenti delle unità immobiliari esistenti possono essere accompagnati dal mutamento di destinazione d'uso parziale e totale purché esso avvenga tra destinazioni compatibili o complementari senza alcuna specificazione relativa a questi termini.

Inoltre gli ampliamenti possono essere effettuati anche attraverso l'istituto della cessione di cubatura (di cui all'articolo 5 del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 06), avvalendosi dell'asservimento dell'aumento volumetrico spettante ad altra unità immobiliare contigua o appartenente allo stesso corpo di fabbrica.

In tal modo, come già si sta verificando, i proprietari attraverso accordi, cedono corpose cubature per poter realizzare volumi aggiuntivi negli stessi lotti o in lotti adiacenti essendo possibile che un soggetto proprietario di un fondo determinato possa cedere, totalmente o parzialmente, ad altro soggetto, lo *jus aedificandi* legato alla propria unità immobiliare.

È evidente il disastro urbanistico ed ambientale che una tale norma può innescare, soprattutto all'interno dei centri già edificati, che per la loro maggiore appetibilità, dovuta alla rendita di posizione, sono nel contempo molto più pregiati e vulnerabili sotto il profilo storico e architettonico.

All'interno dei centri storici di cui all'articolo 2 del decreto ministeriale n. 1444/1968, è consentito – anche in deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici e territoriali comunali e regionali, ferme restando le autorizzazioni connesse alla disciplina dei vincoli – l'ampliamento degli edifici residenziali fino al 10% dei volumi esistenti senza oneri concessori. Inoltre, per gli stessi interventi, qualora realizzati in data antecedente al 31/12/14 si può richiedere l'accertamento di conformità, ai sensi dell'articolo 36 del Dpr. 6 giugno 2001, n. 380, purché si ottenga l'assenso delle amministrazioni preposte alla tutela dei

vincoli esistenti, prefigurandosi in tal modo un vero e proprio condono edilizio.

Le stesse modalità che riguardano gli ampliamenti di cubatura delle unità immobiliari esistenti sono consentite in caso di abbattimento di edifici esistenti con ricostruzioni di nuova cubatura che può avvenire in aumento fino al settanta per cento dell'esistente.

Inoltre, nell'operazione di demolizione e ricostruzione, si può contestualmente ed indifferentemente modificare la destinazione d'uso dei fabbricati esistenti con nuove e diverse destinazioni, ricostruendo, tra l'altro, l'edificio anche in una zona distante dalla originaria costruzione in un ambito territoriale di maggiore appetibilità fondiaria, ma sempre su un lotto della stessa proprietà ricadente in zona omogenea, senza che sia specificato se l'omogeneità deve essere riferita alla zona dove sorge il fabbricato da demolire.

Sulla modalità, poi, di demolizione e ricostruzione la norma prevede che la ricostruzione non configura la fattispecie di nuova costruzione al fine del calcolo delle distanze tra edifici ovvero dell'osservanza delle fasce di rispetto. Norma palesemente assurda che infatti è stata impugnata dal Governo, ma tant'è!

Dalla disciplina delle premialità che attengono ad interventi sul patrimonio edilizio esistente che dovevano essere la finalità principale della legge, si passa ad una regolamentazione di programmi e piani in essere o da fare che prefigurano un vero e proprio coacervo normativo di tipo urbanistico che denota la volontà di superare qualsiasi restrizione imposta da leggi e da piani.

Infatti, premialità sono previste nel caso di programmi e piani di riqualificazione del tessuto urbano, edilizio ed ambientale, riconducibili anche ai programmi di intervento di cui all'articolo 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, con una concessione di volumetria aggiuntiva pari al venti per cento di quella complessiva definita, purché siano rispettati gli standard urbanistici di cui al Dm. 1444/68, non riuscendo a comprendersi per quali ragioni devono essere date queste premialità con l'ulteriore vantaggio di una riduzione di oneri previsti dalla stessa legge.

Altre premialità sono previste per coloro i quali hanno attivato o intendono svolgere attività ricettive, realizzare strutture sportive, anche non omologate. Tali vantaggi attengono alla realizzazione sia degli impianti che dei locali complementari compreso le attività commerciali.

Le aree oggetto di intervento di trasformazione, di cui ai suddetti interventi, assumeranno nell'ambito degli strumenti urbanistici comunali (Prg o programmi di fabbricazione) la destinazione urbanistica di zone di edilizia turistica e sportiva, senza che sia definita una disciplina di utilizzazione anche al fine di varianti future.

In questo modo si variano i Prg e cambiano le destinazioni di zona con semplici progetti edilizi senza alcuna procedura di controllo, pubblicizzazione e valutazione anche di carattere ambientale.

Un'altra tipologia d'interventi previsti attiene alla realizzazione di edilizia sociale e ricettivo complementare.

Per la prima, la norma prevede che «nei Comuni sprovvisti di aree libere destinate all'edilizia economica convenzionata o agevolata, che non ne dispongano in misura sufficiente, in via straordinaria è consentita la presentazione, da parte di imprese, di consorzi o di privati riuniti in cooperativa, di programmi costruttivi di nuove abitazioni, da destinare alle giovani coppie ed alle categorie sociali disagiate».

Nulla ci sarebbe da rilevare se non che gli interventi possono essere realizzati oltre che nelle zone di espansione residenziale, anche nelle aree di tipo F (attrezzature ed impianti d'interesse generale), nelle zone "bianche" per avvenuta decadenza dei vincoli, nelle zone di recupero anche degli insediamenti abusivi e nelle aree destinate ad attività commerciali.

In sostanza i programmi costruttivi possono essere realizzati in tutte le zone dei Prg ad esclusione delle zone storiche, di completamento, produttive ed agricole e ciò in variante ai Prg.

Le densità volumetriche sono molto alte, anche se non sono specificate se a livello territoriale o fondiario, ma sembra ci si riferisca al territoriale: pari a 1,50 mc/mq ovvero 2,50 mc/mq nel caso di conseguimento di una classe energetica di tipo A. Le procedure, non esplicitate in modo

chiaro, oltre a non essere trasparenti e coinvolgenti, possono dare adito a facili contenziosi.

È previsto che, i programmi costruttivi, ove riportino l'esito favorevole della conferenza di servizi, sono attuati mediante la presentazione di DIA. In tal modo i Consigli Comunali vengono completamente estromessi dalle procedure che comportano varianti anche generalizzate ai piani regolatori generali.

Per quanto riguarda, invece, l'edilizia ricettivo-complementare e l'edilizia turistico-residenziale, sono previste deroghe agli strumenti urbanistici, in via straordinaria, con incrementi degli indici di cubatura fino ad un massimo dello 0,6 mc./mq. Non è specificato in quali zone ci può essere questo aumento dell'indice di cubatura: in tutte le zone? o solo in quelle ricettivo-complementari e per l'edilizia turistico-residenziale? È evidente l'incoerenza e la mancanza di chiarezza della norma.

Altro problema affrontato con molta leggerezza dal legislatore è stato quello degli oneri concessori che risultano abbattuti con un notevole danno per le Amministrazioni locali che già in periodo di crisi economica si trovano a dover rinunciare all'incameramento di cospicue somme che avrebbero potuto essere utilizzate per la salvaguardia e la manutenzione del territorio.

Anche, nella zona omogenea A, per incentivare il recupero del patrimonio edilizio esistente e per rivitalizzarlo mediante l'insediamento di piccole attività artigianali, commerciali, ricreative, ricettive, di ristorazione, culturali e ludiche, il mutamento di destinazione d'uso, anche in deroga agli strumenti urbanistici, non dà luogo al pagamento di oneri.

Riguardo ai problemi dell'edilizia scolastica e delle strutture sanitarie pubbliche, sono consentiti interventi indirizzati soprattutto a quei privati che vogliono modificare le destinazioni d'uso di immobili che potrebbero essere destinati a scuole, a residenze studentesche o a strutture sanitarie, senza alcuna garanzia, almeno prevista dal legislatore, di controllo sulle localizzazioni, sulla qualità degli immobili e sulla rispondenza ai requisiti minimi di agibilità, intesa in tutti gli aspetti specifici, di strutture tanto particolari.

Sulla *vexata quaestio* del mutamento di destina-

zione d'uso la norma interviene in linea con la completa deregolamentazione della fattispecie in quanto è consentito il mutamento indifferenzialmente tra le destinazioni residenziale, direzionale, ricettiva e commerciale.

Con una norma, che si riporta integralmente, e per certi versi oscura sembrerebbe che venga fatto consentito un condono edilizio. La norma recita testualmente: «sono considerati immobili edificati conformemente allo strumento urbanistico, per i quali è ammessa la richiesta e la relativa procedura, quelli edificati in base a titolo edilizio valido e non annullato o dichiarato illegittimo in virtù di sentenza amministrativa, civile o penale».

Che significa questa norma? Sono da considerare conformi allo strumento urbanistico gli immobili edificati in base a titolo edilizio valido? Fin qui, nulla quaestio, la cosa sembra lapalissiana; però, perché utilizzare il termine "valido" (significa accettato come vero o come buono) e non "legittimo": un titolo edilizio potrebbe essere valido per costruire ma non legittimo. E perché poi precisare che non sia stato annullato o dichiarato illegittimo in virtù di una qualsiasi sentenza?

Di fatto, quindi, un immobile costruito difformemente allo strumento urbanistico, ancorché con un titolo valido, ma non legittimo, se non ha avuto nel frattempo alcuna dichiarazione di nullità o illegittimità da parte delle autorità giurisdizionali è da considerarsi costruito conformemente allo strumento urbanistico.

Dulcis in fundo c'è una norma che consente ai proprietari di unità immobiliari che hanno usufruito delle misure premiali introdotte in precedenza dalla stessa legge, di avvalersi degli incrementi volumetrici introdotti dalle ultime modifiche alla legge, ponendo a base di calcolo le superfici ed i volumi del fabbricato originario al netto degli ampliamenti già dotati di titolo abilitativo.

In questo modo gli incrementi superficiali e volumetrici possono arrivare ad oltre il 100%, se si considerano quelli già realizzati con l'originaria legge 30/09 e smi, incrementati da quelli previsti dalla legge di cui trattasi.

Francesco Gastaldi, Federico Camerin

Novità per la dismissione e valorizzazione del patrimonio pubblico ed ex militare

Nella vicenda del riuso dei beni immobiliari pubblici, dopo aver fatto ripartire le procedure dei protocolli d'intesa e del federalismo demaniale, tra fine 2014 e 2015 lo Stato italiano ha varato nuove disposizioni normative. L'Agenzia del Demanio dovrebbe sempre più svolgere un'azione propulsiva come soggetto promotore e responsabile dell'integrazione/modificazione di alcuni progetti già in atto, oltre a coordinare alcune iniziative inedite ai fini della dismissione e valorizzazione. Con il compito di velocizzare gli iter volti al riutilizzo di tale patrimonio, è stata introdotta la possibilità di stipulare accordi di programma in variante agli strumenti urbanistici. Quest'opportunità, non applicabile ai beni inseriti nel procedimento devolutivo del federalismo demaniale, è incentivata dall'articolo 26 "Misure urgenti per la valorizzazione degli immobili pubblici inutilizzati" del decreto "Sblocca Italia"¹. Si stabilisce che, se in un ambito comunale si trova un bene statale inutilizzato senza progetti di valorizzazione, il Comune lo può richiedere in maniera prioritaria per contrastare l'emergenza abitativa. Ma nel caso in cui abbia già varato norme e azioni per supportare il *social housing*, può destinarli anche ad altre attività².

Con la legge di Stabilità 2015, all'art. 1 comma 270, viene ulteriormente modificata la legislazione vigente in tema di dismissione di immobili pubblici e di razionalizzazione degli spazi in uso alle amministrazioni

centrali. In particolare, con riferimento al programma straordinario di dismissione degli immobili pubblici inaugurato con la precedente legge di stabilità 2014³, si prevede la possibilità di vendere i beni non solo a trattativa privata, ma anche tramite una procedura ristretta alla quale sono invitati a partecipare e a presentare offerte soltanto alcuni soggetti qualificati, in possesso di requisiti e caratteristiche da stabilire con decreto direttoriale del Ministero dell'Economia e delle Finanze in relazione alla singola procedura di dismissione. Sono previste, inoltre, modifiche alla disciplina relativa al nuovo piano di razionalizzazione nazionale degli spazi, nella prospettiva della loro liberazione e conseguente valorizzazione e cessione. In particolare è istituito un "Fondo di rotazione per la razionalizzazione degli spazi" con un'iniziale dotazione di 20 milioni di euro al fine di finanziare le opere di riadattamento e ristrutturazione necessarie alla riallocazione delle amministrazioni statali in altre sedi.

Il Documento di Economia e Finanza del 10 aprile 2015 rafforza l'impostazione delle precedenti norme e stabilisce che nel triennio 2015-2017 lo Stato dovrà incassare dalle cessioni degli immobili pubblici 2,1 miliardi di euro⁴.

In particolare, per quanto riguarda gli immobili della Difesa, si mira a ricavare dai bandi di asta pubblica per la vendita di unità immobiliari libere proventi non inferiori a 220 milioni nel 2015 e 100 milioni per ciascuno degli anni 2016 e 2017. Di conseguenza, al fine di dismettere più di 1.500 infrastrutture ritenute non più necessarie ai fini istituzionali (caserme, opere difensive, depositi) e oltre 3.000 unità abitative; a partire da gennaio 2015 il Ministero della Difesa ha promosso diversi bandi d'asta⁵.

Ultime novità sui procedimenti per la dismissione e valorizzazione nel 2015

Al fine di raggiungere gli obiettivi di riduzione del debito pubblico e di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico in supporto alle politiche di sviluppo del territorio, nel 2015 l'Agenzia del Demanio ha inaugurato una serie di nuovi progetti, come il "piano

Fari" relativo al programma "Valore Paese", la "Proposta Immobili 2015" e il "Federal Building"⁶.

Nel corso degli ultimi due anni è stato modificato e integrato il programma "Valore Paese"⁷. L'ultima innovazione riguarda un progetto pensato *ad hoc* per uno specifico circuito denominato "Fari, torri ed edifici costieri", composto da 11 beni di cui 7 di proprietà dello Stato e 4 della Difesa. Il cosiddetto "piano Fari", presentato nel giugno 2015, si basa sull'esperienza internazionale del *lighthouse accommodation* per il riutilizzo di strutture abbandonate dall'alta valenza storico-culturale, paesaggistica e ambientale da riconvertire in destinazioni d'uso turistiche. Il procedimento prevede una consultazione pubblica che terminerà il 10 agosto, volta a informare, raccogliere idee, proposte e suggerimenti, oltre a verificare l'interesse da parte del territorio e del mercato rispetto agli immobili individuati e alle idee sviluppate. In questo modo si tenterà di definire per ciascun bene il miglior percorso di riqualificazione in vista della successiva pubblicazione dei bandi di concessione di valorizzazione, della durata di 50 anni, che si concluderanno a inizio 2016. Per semplificare il coinvolgimento dei privati, l'Agenzia propone nelle "schede di valorizzazione" di ogni cespite le tipologie degli interventi di ammodernamento e recupero affinché siano sufficienti per raggiungere un rendimento competitivo sul mercato, anche perché gran parte del patrimonio è sottoposto a vincoli di carattere ambientale e storico, e questo, in termini di mercato, risulta davvero un aspetto poco concorrenziale se non si chiariscono fin dal principio le modalità di riuso.

La novità più importante riguarda il procedimento "Proposta Immobili 2015" per l'individuazione di compendi immobiliari costituiti da beni di proprietà pubblica, dotati di specifiche caratteristiche, tali da poter far parte di operazioni organiche e integrate di valorizzazione e, possibilmente, di dismissione. Le finalità che si perseguono fanno riferimento alla riduzione del debito delle amministrazioni pubbliche derivanti dai proventi delle alienazioni (eventualmente da utilizzare

per finanziare spese d'investimento), all'attivazione di processi di riqualificazione e rigenerazione urbana, oltre alla promozione di nuove attività di sviluppo economico e sociale a livello nazionale e locale.

Al 31 maggio 2015 Regioni, Province e Comuni (questi ultimi con determinate soglie demografiche in base alla Regione in cui si trovano), Aziende Sanitarie Locali, Università e altri enti pubblici hanno presentato 686 candidature di possibili progetti riguardanti immobili di propria proprietà aventi un valore attuale indicativo non inferiore a un milione di euro⁸.

Tra le priorità per la selezione di ciascun bene, in primo luogo si valuterà la conformità delle ipotesi di trasformazione con le prescrizioni urbanistiche derivanti dallo strumento di pianificazione generale, oltre alle modalità e lo stato di attuazione delle procedure di trasformazione edilizia dell'immobile. In secondo luogo, ogni cespite dovrà essere caratterizzato da un potenziale di valore inespresso conseguibile, per esempio, mediante il cambio della destinazione d'uso e da ottenere in tempi certi; ristrutturazione; messa a reddito o vendita frazionata. Potranno essere presi in considerazione anche immobili da ultimare, da demolire e ricostruire, ovvero da ristrutturare o riconvertire.

Attualmente è in corso un'attività di analisi e raccolta di ulteriori dati e informazioni per ogni singolo immobile, che terminerà il 31 luglio 2015. Questa operazione consentirà di definire la modalità di valorizzazione o cessione dei diversi beni mediante gli strumenti e le procedure disponibili dalla normativa vigente (Fondi Immobiliari, Invimit SGR, CDP Investimenti, vendita diretta a CDP). I beni selezionati dovranno essere inseriti in un piano di alienazione e valorizzazione ai sensi dell'articolo 58 del D.L. n. 112/2008 o in un atto che esprime la volontà di alienazione, previsto dal regolamento o statuto dell'Ente pubblico. Potranno essere proposti anche immobili che siano già stati oggetto, con esito negativo, di esperimento di gara per l'alienazione. Inoltre il 10% di quanto ricavato da ogni dismissione, in base al decreto legge 69/2013, andrà versato alle casse dello Stato

per abbattere il debito pubblico nazionale o il debito locale.

Infine, l'Agenzia del Demanio ha promosso il cosiddetto piano "Federal Building", ai sensi dell'articolo 24 "Disposizioni in materia di locazioni e manutenzioni d'immobili da parte delle pubbliche amministrazioni" del Decreto legge n. 66/2014 sulla "Spending review". Si tratta di un'iniziativa che prevede di concentrare la funzione pubblica negli immobili pubblici. Entro il 30 giugno 2015 tutta la P.A. centrale deve presentare un progetto per ridurre del 30%, rispetto al 2014, gli spazi utilizzati negli immobili dello Stato e di almeno il 50% la spesa per le locazioni passive. Si prevede che tale percorso di riallocazione avrà un impatto rilevante sulla riduzione della spesa pubblica e sull'assetto urbano di molte città italiane.

1. Contenuto nella legge 11 novembre 2014, n. 164 di conversione del D.L. 133/2014 recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive".
2. A giugno 2015 la procedura dell'art. 26 del decreto "Sblocca Italia" si trova ancora nelle sue fasi iniziali per quanto riguarda la valutazione di fattibilità di alcuni progetti pilota per il recupero di beni ex militari ubicati nelle città di Bari, Novara, Pavia e Ravenna.
3. Al fine di attuare tale programma, tre decreti ministeriali pubblicati nella Gazzetta Ufficiale del 31 dicembre 2014 hanno autorizzato l'Agenzia del demanio, alcuni enti territoriali, la Croce Rossa e l'INAIL a vendere a trattativa privata, entro il 31 dicembre 2014, determinati immobili previamente individuati. Il Demanio ha reso noto che dalle operazioni straordinarie di vendita sono stati realizzati 489 milioni di euro nel 2013 e nel 2014 Cassa Depositi e Prestiti Investimenti SGR (FIV - Comparto Extra) nel dicembre 2014 ha acquisito 26 immobili, di cui 16 dallo Stato e 10 da altri enti, per un importo totale pari a circa 235 milioni di euro.
4. Di cui 1 miliardo nel 2015, di 600 milioni nel 2016 e di 500 milioni nel 2017.
5. Nella prima metà del 2015 sono state emanate quattro aste per la vendita di lotti costituiti da unità immobiliari ad uso residenziale e

di pregio appartenenti al Ministero della Difesa. Fonte: <http://www.notariato.it/it/aste/ministero-della-difesa-asta-residuale>.

6. Inoltre stanno continuando le sottoscrizioni dei protocolli d'intesa e il procedimento devolutivo del federalismo demaniale. Dopo gli accordi siglati con le città di Firenze, Milano, Roma e Torino, tra novembre 2014 e aprile 2015 altri protocolli sono stati firmati in altre cinque città italiane: Napoli, Padova, Piacenza, Trieste e Vittorio Veneto, in provincia di Treviso. Per quanto riguarda il federalismo demaniale, al 22 giugno 2015 il Demanio ha rilasciato 5.607 pareri positivi al trasferimento, in seguito ai quali sono stati effettivamente trasferiti 2.325 beni. Per le rimanenti 155 richieste effettuate, di cui alcune particolarmente complesse, i pareri sono ancora in via di definizione.
7. Avviato a partire dalla legge finanziaria 2007 e ora allineato con il ritmo della programmazione comunitaria 2014-2020, declinata a scala nazionale e regionale e con il "Piano Strategico per lo Sviluppo del Turismo 2020" (gennaio 2013), che ha delineato un orizzonte di 24-36 mesi per l'individuazione e il riuso di spazi demaniali ad alto potenziale turistico-culturale.
8. Le nuove destinazioni d'uso ammesse sono turistiche, ricettive, produttivo-direzionali e commerciale, mentre quelle residenziali (o di edilizia residenziale sociale) potranno essere valutate solo in relazione a specifiche situazioni di sviluppo integrato con le altre destinazioni.

Giacomo Graziani

La componente ambientale del piano

La legge urbanistica lombarda e la Vas

A dieci anni dall'introduzione della legge regionale 12/2005 nella normativa urbanistica lombarda, La Regione sta valutando i risultati della legge attraverso gli strumenti di piano (Pgt) ormai approvati o adottati da quasi tutti i Comuni. Si evidenzia autorevolmente da più parti, Inu compresa, come la legge, al di là del merito di avere avviato il piano verso un processo che potrebbe trarre efficacia da una controllata flessibilità, abbia però carenze non solo di carattere procedurale di cui la Regione si sta occupando, ma riveli bensì nodi critici di carattere strutturale che andrebbero affrontati. Di queste carenze soffre strutturalmente anche la Valutazione Ambientale Strategica, di cui si occupa l'art. 4 della legge. Questo strumento, che non è riuscito ancora a integrarsi efficacemente con il processo di piano, risente della mancanza nel Pgt di un piano operativo, strumento essenziale per consentire alla Vas di esprimere una valutazione complessiva su dati quantitativi. D'altra parte la Vas non trova riferimenti di carattere strategico nel Documento di piano, che individua le trasformazioni del territorio, ma al quale non si riconoscono chiare valenze di carattere strutturale/strategico. Infine, l'interfaccia irrisolta tra ambito di efficacia dello strumento urbanistico ed una analisi ambientale spiegata su una serie vastissima di indicatori, incide pesantemente anche sulla tempistica della Vas, il nodo irrisolto che ne mortifica l'efficacia all'inizio del processo di valutazione.

Una Vas Preliminare

L'insufficiente o nulla efficacia che la Vas registra nell'incidere sul processo di piano deriva quindi in primo luogo dalla tempistica prevista dalla attuale normativa, che indica

una partenza "in parallelo" dei due processi di piano e di Vas. In realtà occorrerebbe una valutazione ambientale dello stato di fatto precedente l'inizio della pianificazione per integrare e orientare le fasi preliminari della Vas nella valutazione delle proposte iniziali del piano. Questa Vas Preliminare sullo stato di fatto potrebbe orientare in modo strategico la fase di *scoping* imprimendo una accelerazione alla definizione dell'ambito di influenza del piano e della portata e livello di informazioni da includere nel Rapporto Ambientale. Per dare efficacia alla Vas occorre quindi innanzitutto rivedere le procedure relative ai tempi del processo Vas/piano nelle sue fasi iniziali, che sono di valore strategico per l'effettiva integrazione della valutazione ambientale nella pianificazione¹.

Ciò richiede una norma che definisca una asincronia a vantaggio dell'incarico per la Vas, prevedendo un incarico per il responsabile della Vas con un adeguato anticipo rispetto agli incarichi relativi al Pgt, onde consentire una ricognizione del territorio e delle sue criticità/potenzialità ambientali. Incorporata per così dire nel DdP Preliminare, questa pre-valutazione ambientale dello stato di fatto può consentire una più facile e convincente pre-valutazione degli effetti del piano. Essa infatti troverà immediato utilizzo nel conformare le conclusioni sintetiche del successivo Rapporto Ambientale, per il quale sono temi non secondari la necessità di ridurre il consumo di suolo, la conservazione della biodiversità, la compensazione ecologica.

La componente ambientale del piano

La componente naturalistica deve trovare un adeguato "spazio" nel processo di integrazione tra piano e Vas per essere adeguatamente valutata nelle fasi decisive del percorso.

Nell'impostare lo studio che ha portato alla costruzione di questo metodo speditivo di pre-valutazione ambientale è parso importante e di prioritaria attualità superare la difformità di approcci metodologici pure giustificabili dalla oggettiva complessità della materia, per costruire uno strumento operativo codificato che:

1. Consentisse di definire un livello base

di riferimento per l'apprezzamento della componente naturalistica;

2. Valorizzasse il patrimonio informativo regionale e nazionale già esistente e disponibile;
3. Fosse un riferimento omogeneo utilizzabile con facili adattamenti in diversi contesti territoriali;
4. Permettesse un orientamento nella costruzione delle previsioni dei piani;
5. Consentisse un apprezzamento preliminare del valore naturalistico del territorio come base per la definizione delle compensazioni ecologiche;
6. Costituisse un riferimento di base per la redazione dei rapporti ambientali di Vas;
7. Fosse di semplice utilizzo per le diverse professionalità chiamate alla predisposizione e valutazione degli strumenti di pianificazione².

Infine, la possibilità di disporre di analisi ambientali prima della definizione degli obiettivi di piano darebbe un significativo apporto alla credibilità del processo di partecipazione, dove nella sequenza informazione-comunicazione-partecipazione il primo termine è essenziale per un processo partecipativo non mistificato e ciò presuppone la disponibilità di informazioni anche approssimate ma sostanzialmente esatte, comprensibili e disponibili in tempo utile.

Un metodo speditivo di valutazione e le sue applicazioni

Della tempistica della Vas e della sua effettiva capacità di incidere strategicamente sul piano si occupa lo studio portato avanti dal gruppo di cui faccio parte con Luca Bisogni, analista ambientale e con Gilberto Parolo, botanico dell'Università di Pavia. Il nostro lavoro, finalizzato alla costruzione di un metodo speditivo di analisi ambientale del territorio, si è concentrato su due indici: Valore Naturalistico dei suoli e loro Biopotenzialità, che permettono una valutazione attendibile dello strato vegetale rispetto ai suoi valori naturalistici e alla sua capacità biologica. Questo termine sottintende la misurazione in Mcal/mq x anno del flusso di energia che un sistema di vegetazione deve dissipare per mantenere il suo livello

di organizzazione e di metastabilità. Distingue pertanto sistemi con forte resistenza ma lento recupero dopo gli impatti (alta metastabilità) da sistemi con bassa resistenza agli impatti ma alta rapidità di recupero (bassa metastabilità). L'analisi viene compiuta distintamente sul sistema antropico e sul sistema naturale, secondo specifiche tipologie di uso del suolo³. Entrambi gli indici (Valore Naturalistico e Btc) sono stati sistematicamente relazionati nei loro valori medi alla classificazione DUSAF delle destinazioni d'uso del suolo, codificata come riferimento standard dalla Regione Lombardia. L'indice di Valore Naturalistico, derivato dall'indice VBD del Mecklenburgo-Pomerania già largamente in uso, è stato adottato dalla Regione Lombardia con il Ddg del 7 maggio 2007 n. 4517, mentre i valori di Btc sono i medesimi proposti da Vittorio Ingegneroli in "Ecologia del Paesaggio" del 1990 e successivamente riconfermati fino al più recente "Bionomia del paesaggio" del 2011, dove l'indice Btc è incluso in questo ampio studio che affronta anche l'interconnessione tra Habitat umano (HU) e Habitat naturale (Hn) nella evoluzione dei metodi di descrizione degli ecosistemi dalla forma di ecomosaico a quella più complessa di ecotessuto.

Il metodo messo a punto nel nostro lavoro offre una immediata comparazione tra destinazioni d'uso del suolo (DUSAF di 3° e 4° livello) e valori medi di VN e Btc. Nelle pagine Excel predisposte per la sua applicazione, la valutazione viene affinata da coefficienti correttivi del valore naturalistico in presenza di Aree Prioritarie per la Biodiversità e Reti Ecologiche Regionali di 1° e 2° livello, evidenziando le maggiori cautele da adottare nelle trasformazioni del suolo in presenza di emergenze naturalistiche o di progetti di miglioramento ambientale. È stata inoltre adottata una differenziazione cromatica dei valori utilizzati, per mettere in evidenza il loro grado di affidabilità rispetto al ventaglio di valori all'origine della loro aggregazione come valore medio.

Il metodo, di facile uso, è indirizzato ad una utenza che, oltre agli analisti ambientali, comprende i pianificatori e i quadri tecnici delle pubbliche Amministrazioni. La condivisione di un metodo basato su classificazioni e indici

codificati permette una continuità di lettura e di valutazioni oltre i confini amministrativi degli strumenti di pianificazione comunale e rende obiettivi i giudizi grazie alla standardizzazione dei riferimenti. Indipendentemente dalla auspicata riforma dell'art. 4 della legge 12/2005, il metodo può essere pienamente utilizzato per verifiche di qualità ambientale durante tutte le fasi della Vas, come strumenti di rapido controllo degli effetti delle scelte di piano e delle misure di compensazione. Possono giovare di questo metodo anche gli studi complementari al piano, abbreviando la fase di analisi e facilitando l'ottimizzazione delle localizzazioni e della morfologia dei servizi ecosistemici.

La Vas nella prospettiva di una riforma della legge urbanistica lombarda n.12/2005

Con puntuale riferimento a una proposta di riforma della L12/05 da me presentata nel febbraio 2012 in preparazione del Convegno INU/Lombardia del 18 giugno 2012 dedicato a questo tema⁴, accenno una ipotesi di riforma della Vas per una sua coerente integrazione nel processo di elaborazione del Pgt (piano di governo del territorio). Ne delinea i tratti essenziali.

La Vas preliminare che, per la parte relativa all'analisi sintetica dello stato di fatto andrebbe formalmente istituita come strumento che precede il preliminare del Ddp, ha la funzione strategica di orientamento degli indirizzi di piano in tempo utile per il recepimento delle istanze di sostenibilità ambientale. Dovrà essere quindi uno strumento speditivo che dà risposte approssimate ma sostanzialmente attendibili.

La Vas per il Documento di piano, che nel Rapporto Ambientale deve esprimere un giudizio complessivo sulle previsioni pianificatorie, sia pure in un quadro di maggiore ricchezza di dati e di indagini, dovrebbe alleggerirsi di tutta una serie di indicatori ambientali che esulano dal campo di applicazione di un piano urbanistico e che devono trovare ambiti di utilizzo in strutture operative e quadri normativi pertinenti di reale efficacia.

La Vas per il piano operativo (strumento anco-

ra in discussione) dovrebbe sviluppare le valutazioni espresse nel DdP mirando anch'esso a un giudizio complessivo, affinato però attraverso la somma degli effetti ambientali delle singole aree di trasformazione, mitigati attraverso standard prestazionali che troveranno definizione nello stesso Po o nel Regolamento Edilizio. Salvo varianti di particolare rilevanza, la Vas non dovrebbe esprimere giudizi di sostenibilità sui singoli Piani attuativi e comunque sempre mantenendo come obiettivo il controllo strategico degli effetti ambientali della evoluzione del territorio nel suo complesso.

La Vas nella fase di monitoraggio dovrebbe recuperare quella funzione di valutazione strategica che le è propria. Una attività di controllo esplicita sull'attuazione del piano nel suo complesso, misurandone la progressiva somma degli effetti e le eventuali compensazioni sul territorio, nel quadro di assetti urbanistici tesi al risparmio di suolo. Le aree di trasformazione diverrebbero ambito di applicazione di un monitoraggio effettuato secondo normative che possono anch'esse derivare dal piano operativo e dal Re, secondo i criteri prestazionali che con la necessaria flessibilità, dovrebbero seguire l'evoluzione della tecnologia in campo energetico ed edilizio.

1. v. Giovanni Campeol in *Urbanistica Informazioni* n. 236 pag. 27 e segg.
2. v. l'incontro alla sede di Inu Lombardia del 18.6.2015: "La componente ecosistemica nella fase preliminare della Vas applicata al Pgt (...)" nel quale è stato presentato il nostro lavoro.
3. v. Vittorio Ingegneroli: "L'ecologia del paesaggio nello studio e gestione dei paesaggi ecc." in "Paesaggi rurali di domani" Workshop A.N.P.A e A.R.P.A. Piemonte. Torino, 10.09.1999
4. v. G. Graziani: "Proposte di modifiche della legge R.L.12/05 che interessano il processo di Vas"- Inu Lombardia 11.02.2012

10 Obiettivi per il governo del territorio.

Verso un nuovo rapporto tra progetto e territorio

Il tema della rigenerazione urbana, intesa come progettazione sostenibile, caratterizza la ricerca progettuale ormai in molte regioni del mondo. Su questo tema il CNAPPC sta costruendo un itinerario geografico e culturale per parlare di Riqualificazione Urbana Sostenibile (RI.U.SO.) attraverso i luoghi e la cultura che questo progetto sta producendo. Da Milano a Padova, da Lampedusa a Taranto per dire che la riqualificazione è prima di tutto capire le situazioni complesse, mettere in discussione la propria cultura, avere il coraggio di rinunciare alle proprie certezze.

Gli Ordini APPC italiani riuniti in Conferenza Nazionale degli Ordini a Taranto, città divenuta simbolo tra i luoghi nei quali sono esplosi in maniera eclatante le contraddizioni nel rapporto tra valori costituzionali quali il diritto al lavoro, il diritto alla salute e all'ambiente, propongono al Paese e al Governo una riflessione sul futuro delle nostre città, sulla loro funzione centrale nel sistema Italia e per l'Europa. Gli architetti italiani, attraverso l'individuazione dei 10 principi che sostanziano il presente "Manifesto", ritengono necessario attivare metodi di lavoro, sia nella fase di elaborazioni legislative e normative, sia nella fase della progettazione urbanistica e architettonica, fino alla fase di trasformazione e rigenerazione concreta di parti di città che contribuiscano alla costruzione di un futuro per la città contemporanea post-industriale capace di coniugare sostenibilità e qualità urbana e sociale ai processi di crescita e di trasformazione.

Sono necessarie risposte e soprattutto proposte. Prendiamo atto della debolezza della politica nelle scelte per la città di domani ed in generale per le politiche dell'urbanistica, registriamo il primato dell'economia che determina i futuri scenari di sviluppo e l'inadeguatezza del sistema pubblico delle scelte che risponde con rigidità e scarsa propensione al confronto oltre che alla apertura verso gli scenari europei.

Questo Manifesto degli Architetti italiani dichiara principi e contenuti di un percorso verso la rigenerazione urbana intesa in tutti i suoi molteplici aspetti. Una dichiarazione di intenti, ma anche la richiesta di impegno verso i nostri interlocutori a confrontarsi su tutti i punti nei quali è articolato.

Una dichiarazione di responsabilità civica e di messa a punto di criteri e di valori che ci consentiranno di esprimere un giudizio coerente rispetto alle proposte normative, eventi o progetti che riguardano il "governo del territorio".

1 - Progettare luoghi dove vivere e crescere e non periferie

"Spazi pubblici, edifici pubblici e privati, centri storici, ambiti di città consolidata sono tutte parti di un insieme metropolitano ed urbano che oggi ha bisogno di nuove visioni. Dobbiamo tornare a lavorare sulla flessibilità degli usi, e sull'apertura alla mixité funzionale garantita dalla indicazione delle intensità di funzioni, sulla temporaneità e la sperimentazione delle funzioni, aprendo con maggiore decisione alla flessibilità degli usi compatibili al fine di consentire la flessibilità della città e la velocità delle operazioni di rigenerazione."

2 - Valorizzare e non sprecare

il consumo di suolo deve essere arginato, a vantaggio della rigenerazione della città, ma serve anche un uso intelligente dei suoli, urbanizzati e non, questi sono i nuovi paradigmi della rigenerazione urbana, della tutela del paesaggio, della sostenibilità ambientale, della tutela dal rischio idrogeologico e sismico. Mettere al centro il costruito con particolare attenzione al patrimonio pubblico con tutto il relativo potenziale per lo sviluppo delle città.

3 - Dare valore alla partecipazione

Partecipazione dei cittadini ai processi con spazi di confronto e di pubblico dibattito fin dalle fasi di preliminare del piano o del progetto. Costruire una comunità consapevole e

capace di esprimere le proprie idee e necessità senza essere ideologica nell'ambito di metodi e tempi certi. Collaborazione tra privato e pubblico in un nuovo meccanismo di realizzazione del beneficio pubblico basato non più sulla rendita ma sulla concertazione, sul progetto alla scala urbana, e sulla trasparenza del confronto.

4 - Tornare al progetto

Recuperare a tutte le scale di intervento la dimensione del progetto che è sempre propositiva, che lavora non per divieti o negazioni ma scegliendo la soluzione che appare come la più adeguata a risolvere il problema. Si può e si deve in primo luogo organizzare la filiera e la regia delle decisioni con la costituzione di una "Agenzia della Rigenerazione Urbana" e quindi organizzare cabine di regia che focalizzino gli obiettivi e diano il senso di una programmazione finanziaria a lungo termine.

5 - Cambiare le regole

Introducendo il principio di non duplicazione della normativa e di una chiara distribuzione delle competenze è necessaria un nuovo Testo Unico del governo del territorio, della pianificazione, delle tutele paesaggistiche, idrogeologiche e sismiche, con estrema attenzione alla salvaguardia delle attività agricole e dell'economia dello spazio rurale. Un nuovo TU che affronti con determinazione la semplificazione del quadro normativo. Un Regolamento Edilizio unico nazionale, una nuova legge per l'Architettura che valorizzi la professione, il confronto delle idee e la trasparenza nell'assegnazione degli incarichi.

6 - Intervenire sul costruito rinnovando il piano

Un rinnovamento normativo che deve tradursi in un nuovo modello di Pianificazione e in una nuova articolazione dei livelli di piano che partendo dal modello comunale con un unico piano/regolamento della città esistente e un modello/guida concertativo con indirizzi della collettività per la pianificazione della nuova città, che sia di espansione o per ambiti di rigenerazione. Piano che esca dal dimensionamento parametrico e proponga il progetto quale base conformativa e punto di equilibrio degli interessi pubblici e privati.

7 - Semplificare la prassi

Il percorso progettuale deve essere responsabile e capace, liberato dagli aspetti meno significativi del progetto e dagli usi impropri dei vincoli e delle prescrizioni. La semplificazione deve prendere in considerazione la riduzione delle categorie di intervento, la riduzione dei titoli abilitativi per una nuova gestione del processo edilizio tutto incluso in un unico titolo.

8 - Una nuova misura della fiscalità

Gli interventi di rigenerazione urbana e più in generale quelli sulla città costruita richiedono una revisione complessiva del concetto di rendita che non è più legato alla trasformazione di una zona agricola in area edificabile, ma che invece deve misurarsi sulla situazione dei servizi pubblici connessi all'intervento, sulla restituzione di qualità urbana e ambientale conseguente al recupero. Una nuova modulazione degli oneri e dei contributi di costruzione a vantaggio degli interventi di rigenerazione, sostituzione e densificazione delle città.

9 - Un nuovo patto sul paesaggio

Conservazione e trasformazione devono essere azioni coerenti e non in contraddizione tra loro, come ci insegnano i nostri centri storici, ma anche il paesaggio agrario, i litorali e le montagne. Occorre un nuovo rapporto, aperto alla contemporaneità, tra il recupero e la vivibilità dei luoghi, la loro disponibilità ad accogliere usi e modelli di vita diversi e la necessità che siano preservati da attività invasive e distruttive. Una visione premiante della professionalità dell'Architetto e della competenza al progetto anche negli ambiti di tutela paesaggistica.

10 - Rispettare le regole

L'abusivismo edilizio e il mancato rispetto delle leggi costituiscono una problematica e un costo sociale rilevante per il recupero e il ripristino dei luoghi. Questo tema deve essere affrontato concretamente, senza soluzioni ideologiche, ricorrendo al progetto per valutare in concreto le soluzioni. Vanno costruite politiche di intervento distinte calate nelle diverse realtà territoriali, rivendicando il metodo dell'analisi e del confronto delle soluzioni possibili non solo urbanistiche e architettoniche, ma anche sociali ed economiche.

a cura di Carlo Alberto Barbieri

I servizi ecosistemici del suolo e la pianificazione del territorio. Il progetto Life SAM4CP

Il suolo come risorsa non rinnovabile ed i suoi fondamentali Servizi ecosistemici (Se) come valori e beni comuni, il necessario significativo contenimento del suo consumo ed il buon uso di esso, da perseguire mediante un consapevole buon governo del territorio, in primo luogo attraverso la pianificazione e gestione urbanistica del territorio. Sono questi i temi al centro del progetto - nel quadro del programma Life + 2007-2013 - dal titolo Soil Administration Model 4 Community Profit - SAM4CP.*

Il progetto è coordinato dalla Provincia di Torino - dal 1.1.2015 Città metropolitana - con il Dipartimento Interateneo di Scienze progetto e Politiche del Territorio del Politecnico e dell'Università di Torino (DIST), l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e l'Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA).

La Sezione tematica, attraverso i contributi degli autori, che evidenziano i primi risultati delle diverse azioni di SAM4CP in corso di sviluppo articola, sotto i diversi profili disciplinari e operativi del progetto, il perseguimento degli *output* secondo gli obiettivi ed i contenuti delle sue azioni di cui sono responsabili i Partners coordinati dalla Città metropolitana di Torino. Il progetto SAM4CP, avviato nel giugno 2014, consentirà, nel corso dei suoi 4 anni di attività (il *kick off meeting* è avvenuto il 24 ottobre 2014 presso la sede della allora Provincia di Torino), di rendere disponibili nuovi strumenti ed indicatori per una migliore pianificazione, gestione ed uso del suolo; ciò con particolare attenzione alla mappatura e alla valutazione sotto più profili (*in primis* biofisici ed economici) dei servizi ecosistemici resi dal suolo, intesi come benefici tangibili e non tangibili che l'uomo può trarre da tale risorsa naturale.

I principali risultati attesi dal progetto, attraverso la sperimentazione e applicazione a casi studio di pilota, sono la messa a punto di:

- modelli che consentano di restituire qualitativamente gli effetti dell'artificializzazione e impermeabilizzazione dei suoli e del relativo impatto in termini di riduzione delle funzioni ecosistemiche;
- modelli che, alla luce della valutazione economica delle funzioni ecosistemiche dei suoli oggetto di trasformazione e/o impermeabilizzazione mediante la pianificazione del territorio consentano, da un lato, di esprimere un rapporto tra costi e benefici dell'intervento per la collettività; dall'altro, siano di aiuto alle stesse scelte di uso ed assetto del territorio ed ai meccanismi di compensazione espressi in funzioni ecosistemiche ed economiche al fine di mantenere e ridurre gli effetti del consumo di suolo.

Al centro del progetto si colloca la convinzione che abbia particolare rilevanza, per il conseguimento dell'obiettivo del contenimento del consumo e del buon uso del suolo: sia la pianificazione territoriale (in particolare della Città metropolitana) e soprattutto quella urbanistica comunale o unionale (conformativa della proprietà dei suoli e di regolazione degli usi di esso), quali atti indispensabili per garantire alla collettività un risparmio complessivo grazie alla tutela delle risorse ecosistemiche del suolo che ha sostanziali ricadute anche sulle finanze pubbliche¹; sia la consapevole contestuale assunzione del valore dei servizi ecosistemici del suolo quali elementi da considerare molto attentamente nel compimento delle scelte di governo del territorio, soprattutto da parte delle comunità locali che attivano la pianificazione del proprio territorio.

In questa prospettiva un aiuto, in particolare alla pianificazione urbanistica, potrà discendere da quelle azioni del progetto che produrranno modelli di simulazione sia degli impatti degli usi consumatori dei suoli, sia delle conseguenze, anche in termini economici, per la collettività.

In tal modo SAM4CP fornirà alle amministrazioni locali, coinvolte attraverso un processo di *consensus building* rivolto ai Comuni della Città metropolitana², strumenti di supporto alle decisioni urbanistiche e di governo del territorio e le accompagnerà nel processo o di revisione dei loro Prg, o di nuova pianificazione. È a questo scopo che sono stati selezionati i Comuni che SAM4CP accompagnerà e sosterrà nell'applicazione e sperimentazione di atti di pianificazione urbanistica da formarsi con le procedure della copianificazione fra Regione, Città metropolitana e Comune che pianifica. Il metodo e la procedura della copianificazione della legislazione regionale del Piemonte

* Cofinanziato dalla Commissione Europea - Direzione Generale Ambiente - nel quadro del programma Life + 2007-2013, dal titolo Soil Administration Model 4 Community Profit (SAM4CP), il cui budget complessivo è di € 1.425.350 di cui € 700.474 di contributo Ue.

(Lr 56/1977 e sua modifica con la Lr 3/2013) e le relative Conferenze, possono infatti rappresentare la sede più idonea sia per concepire e recepire le direttive o prescrizioni transcalari di contrasto o contenimento del consumo di suolo, sia soprattutto per entrare nel merito dei problemi e delle soluzioni per essi individuati dalle scelte della pianificazione strutturale del territorio dei Comuni o delle Unioni di Comuni. È questo, ad esempio, il metodo praticato, con buon esito, nelle Conferenze di copianificazione relative alla pianificazione urbanistica comunale, in provincia di Torino, normato dal Ptc2 della ex Provincia di Torino mediante l'articolo 16 delle sue Norme di attuazione ed incentrato sull'obbligatorio riconoscimento, in sede di copianificazione, delle aree dense, delle aree di transizione e delle aree libere (queste di norma non urbanizzabili- edificabili) di un territorio comunale.

Quale *output* generale SAM4CP si propone dunque, di dimostrare come una pianificazione del territorio (a scala metropolitana ed urbanistica locale) che integri nei propri processi di decisione e valutazione (principalmente utilizzando meglio ed implementando in questo senso la Valutazione ambientale strategica-Vas) una forte considerazione e misurazione dei benefi-

ci ecosistemici assicurati dal suolo libero, possa garantire alla collettività una riduzione consistente del consumo di suolo ed un risparmio complessivo grazie alla tutela delle risorse naturali e delle finanze pubbliche.

Questo approccio è, più in generale, orientato a ritenere che la dimensione ed il campo più idoneo su cui legiferare ed operare, per una sistematica politica ed azioni di contenimento del consumo del suolo, siano quelli del governo del territorio e della pianificazione e che a questi dovrebbe rivolgersi la legislazione per il perseguimento dell'obiettivo, non percorrendo la strada (forse più breve) di provvedimenti di carattere settoriale che, in quanto tali rischiano di porsi fuori dal giusto contesto.

1. Una pianificazione attenta alla tutela del suolo come risorsa ambientale, servizio eco-sistemico da valutare anche in chiave economica, in termini di costi/benefici, di impatto sulla capacità produttiva, sulla disponibilità di materie prime, sulla biodiversità, sul ciclo del carbonio, sul ciclo idrologico, sul patrimonio paesaggistico e sulla stabilità idrogeologica.
2. SAM4CP prevede che fra i Comuni che manifesteranno l'adesione a progetto, quattro siano selezionati e costituiscano altrettanti casi studio del progetto.

Origine e obiettivi del progetto europeo Life + SAM4CP

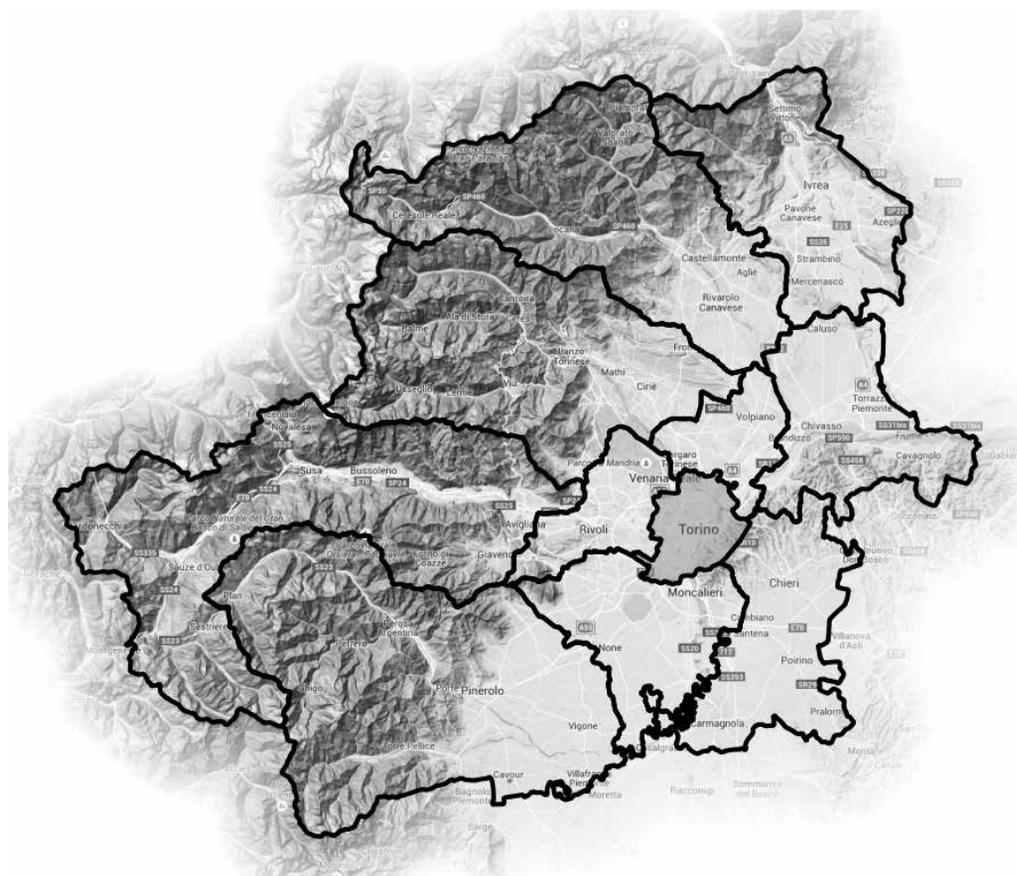
Simonetta Alberico

Come sottolineato dalle *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing* del gruppo di lavoro della Commissione Europea (SWD (2012) 101 final), il suolo fornisce una grande varietà di funzioni e Servizi ecosistemici che hanno utilità, diretta o indiretta, per l'uomo, ma anche rilevanza in termini economici. Appare quindi cruciale, nell'ambito delle politiche di gestione e pianificazione del territorio, tener conto delle ricadute economiche che le diverse scelte di trasformazione territoriale ed urbanistica possono generare.

La Città metropolitana di Torino, l'ISPRA, il Politecnico di Torino – DIST ed il CRA-INEA, tutti soggetti da tempo impegnati, ognuno in base alle proprie competenze specifiche, nella tutela e salvaguardia della risorsa suolo, attraverso il progetto Life + SAM4CP "Soil Administration Model 4 Community Profit" hanno condiviso l'idea di andare oltre la misura quantitativa del fenomeno del consumo di suolo e di individuare strumenti e metodi che possano consentire agli amministratori locali di stimare costi e benefici associabili a diversi scenari di uso del suolo.

Il progetto Life+ SAM4CP è partito dalla consapevolezza che il suolo, in condizioni naturali, fornisce al genere umano i seguenti servizi, cosiddetti ecosistemici, necessari al proprio sostentamento:

- servizi di approvvigionamento (prodotti alimentari e biomassa, materie prime, etc.)
- servizi di regolazione (regolazione del clima, cattura e stoccaggio del carbonio, controllo dell'erosione e dei nutrienti, regolazione della qualità dell'acqua, protezione e mitigazione dei fenomeni idrogeologici, etc...)
- servizi di supporto (supporto fisico, decomposizione e mineralizzazione di materia organica, habitat delle specie, riserva genetica, conservazione della biodiversità, etc.)
- servizi culturali (servizi ricreativi, paesaggio, patrimonio naturale, etc.).



La morfologia del territorio metropolitano con evidenziata l'articolazione in Zone omogenee approvate con lo Statuto ad aprile 2015 (immagine a cura di CSI Piemonte)

Affinché questi servizi vengano preservati è fondamentale impegnarsi per perseguire i seguenti obiettivi:

1. valorizzare e integrare le sette principali funzioni rese gratuitamente dal suolo (sequestro carbonio, biodiversità, depurazione acqua, erosione del suolo, produzione legname, impollinazione, produzione agricola) negli strumenti di governo del territorio al fine di ridurre il consumo di suolo;
2. proteggere e assicurare un uso sostenibile della risorsa suolo, evidenziando gli effetti negativi del consumo di suolo per il bilancio ambientale di un territorio;
3. mantenere e valorizzare le funzioni ecosistemiche complessive del suolo rese alla collettività in maniera gratuita;
4. tutelare e valorizzare le funzioni agricole del suolo mantenendo inalterate le altre funzioni ecosistemiche;
5. evitare i costi pubblici del ripristino delle funzioni ecosistemiche rese dal suolo e della manutenzione del territorio;
6. dimostrare come una pianificazione del territorio, con particolare attenzione alla pianificazione urbanistica dei comuni, che integra nei propri processi di decisione una valutazione dei benefici ambientali assicurati dal suolo libero, garantisce alla collettività una riduzione consistente del consumo di suolo ed un risparmio complessivo grazie alla tutela delle risorse naturali e delle finanze pubbliche.

Tramite il progetto Life+ SAM4CP saranno elaborati strumenti e approcci che facilitino l'integrazione dei sopracitati sei obiettivi all'interno delle politiche e degli strumenti di pianificazione locali.

In particolare le attività previste ed attualmente in corso di svolgimento consistono nel:

- valutare e quantificare i benefici ambientali resi dal suolo in termini di *output* biofisici (tonnellate di CO₂, quantità di prodotti agricoli, tonnellate di legname, tonnellate di acqua filtrata, ecc);
- utilizzare le quantità biofisiche delle funzioni ecosistemiche del suolo per valutare e quantificare economicamente i benefici ambientali resi dal suolo che potranno essere inseriti all'interno del software di simulazione.
- realizzare uno strumento informatico – cosiddetto simulatore – in grado di si-

mulare e valutare le perdite ambientali provocate da operazioni di artificializzazione del suolo e quantificarne economicamente il costo per la collettività;

- testare la funzionalità del simulatore tramite la sua applicazione sui Prg vigenti nella Città metropolitana di Torino con la valutazione, quantitativa e qualitativa, degli effetti ambientali sul territorio provinciale del potenziale consumo di suolo prenotato – quindi impermeabilizzabile – ai sensi della pianificazione vigente;
- sperimentare gli strumenti e le azioni atte a favorire la limitazione del consumo di suolo prodotti dal progetto predisponendo, in procedura di copianificazione, nuovi atti urbanistici che riguarderanno *in primis* il Comune di Bruino (Comune pilota candidato alla sperimentazione già in fase di stesura del progetto) ed altri 3 Comuni della Città metropolitana di Torino, individuati tramite procedura di selezione fra quanti aderenti ad un bando di chiamata;
- comunicare e divulgare i risultati raggiunti dal progetto tramite pubblicazioni tecnico/scientifiche, ma anche tramite azioni di sensibilizzazione e disseminazione pubblica

A conclusione, tutti i prodotti del progetto saranno messi a disposizione gratuitamente sul sito web dello stesso – www.sam4cp.eu – con l'auspicio che possano essere di utilità agli amministratori e ai tecnici dei Comuni, ai pianificatori e, in generale, a tutti gli attori impegnati in una pianificazione, gestione e trasformazione del territorio più sostenibile.

Valutazione e quantificazione dei Servizi ecosistemici forniti dal suolo

Francesca Assennato, Michele Munafò

Una lettura dei Servizi ecosistemici partendo dal consumo di suolo

La tutela del capitale naturale è riconosciuta come uno dei cardini per la sostenibilità della vita dell'uomo sulla terra (da Rio nel 1992, agli Obiettivi di sviluppo sostenibile post 2015). I benefici che l'uomo ottiene da questo capitale sono i Servizi ecosistemici (Se), forniti direttamente o indirettamente attraverso le funzioni degli ecosistemi (Costanza et al., 1997). La valutazione dei Se è una delle sfide che la conoscenza scientifica e la pratica gestionale hanno di fronte nei prossimi anni. Uno degli aspetti più complessi riguarda in particolare il suolo, che rappresenta una delle risorse fondamentali per la vita dell'essere umano. Il diritto ad uno spazio libero per sviluppare la vita è da considerare tra i diritti fondamentali delle persone ed uno dei cardini della sostenibilità ambientale e sociale. Tuttavia negli ultimi decenni il consumo di suolo, definito come variazione da una copertura non artificiale a una copertura artificiale del suolo, è progredito tanto da essere considerato uno dei principali temi ambientali all'interno della Unione Europea ed in Italia ha assunto dimensioni insostenibili (ISPRA-RCS, 2015).

Come richiamato dal *Rapporto sullo stato dell'ambiente europeo* (EEA, 2010) nelle aree dove viene mantenuta una buona qualità degli ecosistemi e valorizzati quindi i Se, il territorio e la comunità umana che vi risiede sono più resilienti e meno vulnerabili. La conflittualità determinata dal progressivo consumo del suolo come risorsa non rinnovabile ha messo in luce la necessità non rinviabile di considerarne per intero il suo valore in tutte e tre le dimensioni sociale, economica ed ambientale. Si tratta infatti di una competizione squilibrata, tra usi (compatibili) del suolo e il consumo (praticamente definitivo) di una determinata porzione, con il coinvolgimento di valori ampi quali equità e democrazia, valori spirituali e universali del bene suolo (inclusa la sua

biodiversità), che sono valori non compensabili laddove la risorsa viene distrutta.

Come leggere gli effetti delle trasformazioni di uso del suolo in termini di variazione qualitativa e quantitativa dei Se forniti dal suolo e come integrare questa valutazione nella pianificazione e gestione del territorio è certamente una sfida aperta. Nell'ambito del progetto Life+ SAM4CP, il lavoro di ricerca di ISPRA è dedicato all'analisi e selezione delle metodologie di valutazione dei Se nella loro componente biofisica, rispetto a sette dei principali Se resi dal suolo libero, identificati come i servizi di immagazzinamento di carbonio, biodiversità, impollinazione, conservazione dei nutrienti, erosione, produzione di legname e produzione agricola, con l'obiettivo di rafforzare le capacità del decisore e del pianificatore locale nell'uso di questi approcci e strumenti.

Il primo passo del progetto ha fornito una analisi della conoscenza tecnico-scientifica disponibile in letteratura sui Se forniti dal suolo e sul suolo come capitale naturale, inclusi gli elementi relativi a strumenti e modelli per la quantificazione biofisica dei benefici. In particolare l'interesse si concentra sulla valutazione dei Se connessi al *land cover change* da non-urbano a urbano (più o meno discontinuo), prendendo in considerazione non solo i Se forniti direttamente dal suolo ma anche quelli il cui valore e condizione sono influenzati dai cambiamenti di uso del suolo e che di conseguenza subiscono impatti significativi in conseguenza di un consumo eccessivo di esso. La ricerca è dunque dedicata in particolare agli aspetti legati alla produzione agricola, al regime delle acque superficiali e sotterranee, allo stoccaggio e riserva di carbonio, al suolo come materia prima e al paesaggio cui sono collegati i sette SE considerati nelle attività del progetto.

Il progetto Life+ SAM4CP prevede inoltre lo sviluppo di uno strumento di analisi e classificazione delle caratteristiche e delle condizioni di uso del suolo che consenta una rapida correlazione con i Se di interesse e con i principali parametri ambientali sui quali raccogliere le informazioni. A tal fine tra le azioni a cura di ISPRA nel progetto vi è la definizione di un abaco di situazioni territoriali omogenee o simili per caratteristiche fisiche ed ambientali dei Se, finalizzato a consentire l'accesso alla valutazione

dei Se forniti dal suolo in modo più diffuso da parte di professionisti e amministrazioni anche con riferimento a diversi scenari di uso del suolo.

I Servizi ecosistemici forniti dal suolo

La *review* dell'ampia letteratura analizzata (oltre 100 tra articoli, libri e presentazioni) ha mostrato con particolare evidenza che ancora non c'è un sistema di definizioni e classificazioni condiviso nella comunità scientifica e che *framework* diversi sono proposti a seconda dei differenti settori disciplinari di provenienza o della necessità di perseguire specifiche tipologie di valutazioni. Nel cercare di fornire metodologie per la valutazione dei Se, alcuni ricercatori si sono soffermati sulla valutabilità in termini economici (es. Costanza et al., 1997, 2014; de Groot et al., 2012), altri al contrario si sono concentrati sugli aspetti non valutabili con valore monetario (es. Kandziora et al., 2013), altri infine hanno seguito la strada di valutazioni attraverso indicatori aggregati o valutazioni di tipo termodinamico e biofisico. Un altro aspetto che ha caratterizzato diversi approcci e metodi è inoltre relativo alla scala di riferimento. Alcuni approcci ed in particolare i primi tra quelli proposti, sono utili a scala globale e sono in grado di rappresentare i principali *trend* su alcuni Se (ad es. la regolazione del clima). A seguito di una crescente affermazione della necessità di analisi a livello locale, capace di interpretare meglio contesti specifici, altri approcci cercano di affrontare la multifunzionalità degli ecosistemi (Potschin e Haines-Young, 2013) ovvero di caratterizzare alcuni servizi in particolare (ad es. esperienze estetiche e spirituali) i cui aspetti significativi possono essere meglio catturati alla scala locale (Dick et al., 2014). Nel complesso emerge che vi sono buone prospettive nel prossimo futuro per una diffusione delle valutazioni attraverso i Se nella pianificazione a scala locale e a costi accettabili (Bagstad, 2013), grazie alla maggiore accessibilità di nuovi strumenti di valutazione, condivisi e gratuiti e ad una maggiore disponibilità di dati e informazioni.

L'analisi dei diversi schemi interpretativi proposti in letteratura è stata necessaria per identificare in che modo i diversi approcci proposti hanno affrontato il tema

suolo. Sono stati dunque esplorati i grandi progetti internazionali in particolare il *Millennium Ecosystem Assessment* (MEA) del 2005 e *The Economics of Ecosystems and Biodiversity*, (TEEB) del 2008, il programma di classificazione e mappatura dei Se europei (MAES del *Joint Research Centre*) e la proposta dell'Agenzia Europea dell'Ambiente di classificazione comune (CICES), insieme ad alcune esperienze progettuali, in particolare del programma Life, a carattere europeo e nazionale.

Ne è emersa la necessità di distinzione tra le definizioni (e di conseguenza dei filoni di letteratura di riferimento) tra i Se forniti dal suolo come matrice – in particolare legati agli ecosistemi presenti nel sottosuolo – e i Se legati all'uso del suolo e ai suoi cambiamenti. Nei principali schemi di valutazione sopra richiamati, i servizi forniti dal suolo e dalle aree libere vengono infatti generalmente ricondotti ai servizi di supporto forniti dalla struttura biofisica e dai processi che avvengono nel suolo, ma a questi si aggiungono i servizi di approvvigionamento (es. per la produzione di cibo e materie prime), i servizi di regolazione (es. per la regolazione del ciclo idrologico) ed infine i servizi di tipo culturale (es. ricreativo, paesaggistico, etico e spirituale).

La posizione ambigua del suolo e dei suoi servizi nelle valutazioni rende difficile il rapporto con la pianificazione territoriale e contribuisce alla scarsa applicabilità a scala locale. Una pianificazione del territorio che integri nei propri processi di decisione una valutazione dei benefici ambientali assicurati dal suolo libero, può garantire alla collettività, di conseguenza, una riduzione consistente del consumo di suolo ma anche, in molti casi, un risparmio complessivo.

I sette Se valutati nell'ambito del progetto Life SAM4CP sono congruenti ai ruoli fondamentali riconosciuti nella fornitura di servizi da parte del suolo illustrati nella figura successiva (Dominati et al., 2010):

- fertilità: il ciclo dei nutrienti assicura fertilità al terreno e allo stesso tempo il rilascio di nutrienti necessari per la crescita delle piante;
- filtro e riserva: il suolo può funzionare da filtro nei confronti degli inquinanti e può immagazzinare grandi quantità d'acqua utile per le piante e per la mitigazione delle alluvioni.

- strutturale: i suoli rappresentano il supporto per le piante, gli animali e le infrastrutture
- regolazione del clima: il suolo, oltre a rappresentare il più grande *sink* di carbonio, regola l'emissione di importanti gas serra (N₂O e CH₄)
- conservazione della biodiversità: i suoli sono un immenso serbatoio di biodiversità; rappresentano l'habitat per migliaia di specie in grado di impedire l'azione di parassiti o facilitare lo smaltimento dei rifiuti.

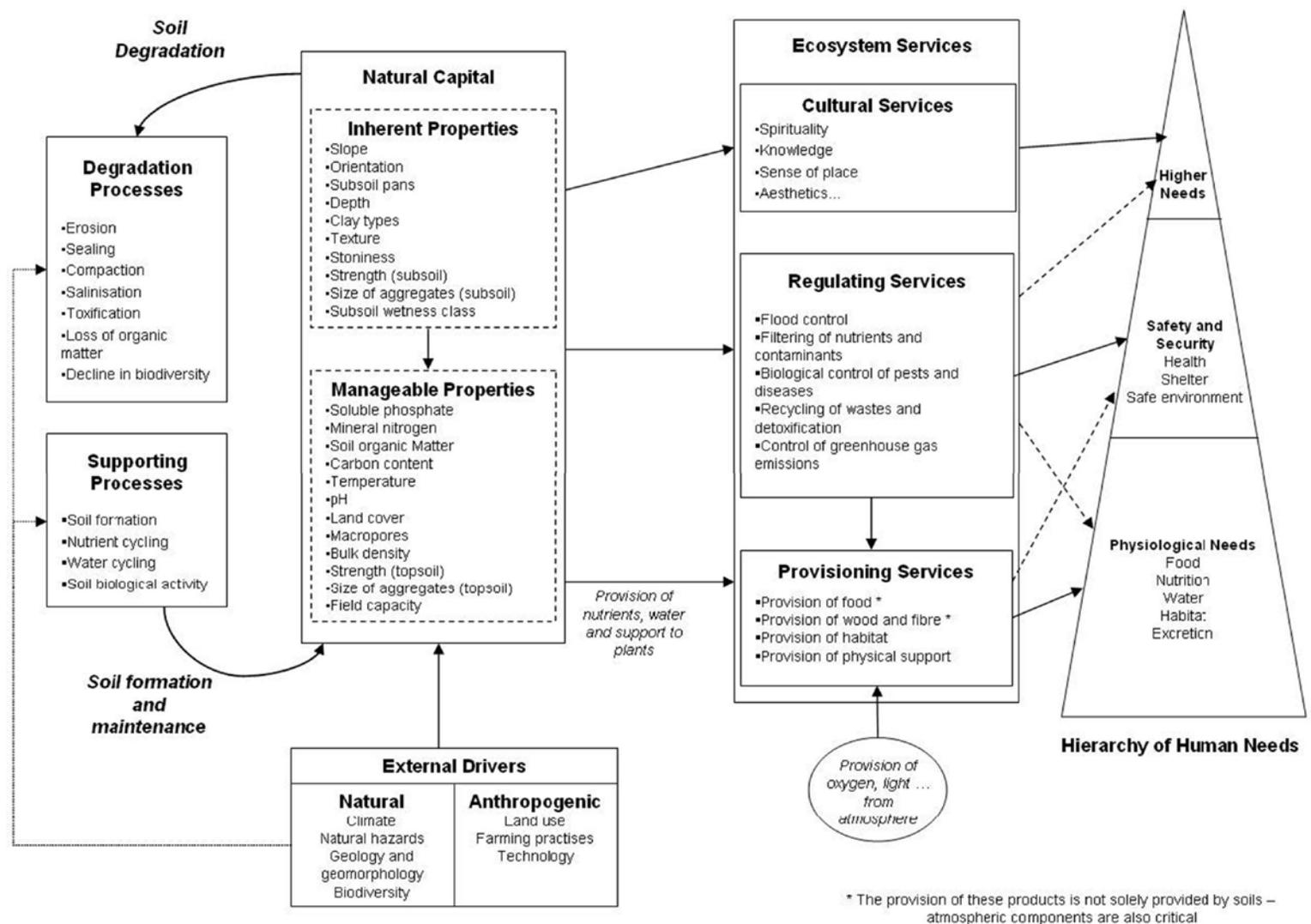
Un esame dei modelli di valutazione disponibili

L'analisi della letteratura ha anche permesso di identificare i principali modelli e strumenti di caratterizzazione e quantificazione dei Se forniti dal suolo naturale. Tra

questi sono stati selezionati in base alla rispondenza ai criteri di *open access*, capacità di esplicitazione spaziale e di valutazione biofisica anche quantitative alcuni strumenti valutativi informatici quali InVEST, Envision, EPM, InForest, MIMES, LUCI (Bagstad, 2013), nonché altri strumenti che sono stati indagati con maggiore attenzione e testati per l'applicazione a casi studio. Dalle sperimentazioni è emerso che tra gli strumenti di valutazione dei Se disponibili, il più ampio per capacità di rappresentazione e indagine è certamente il gruppo di modelli che va sotto il nome di InVEST (Integrated Valuation of Ecosystem Services and Tradeoffs), sviluppato dall'Università di Stanford all'interno del "Natural Capital Project", che copre tutte le richieste di valutazione dei Se di interesse per il progetto Life SAM4CP a esclusione della produzione

agricola. Per quest'ultimo servizio sono stati dunque indagati altri *tools* (APES, APSIM, EPIC/ARCAPEX) specifici sul tema (Adam et al. 2010), nonché altre metodologie sulla perdita di funzione agricola dovuta al consumo di suolo utilizzando dati relativi alla produzione agricola.

Una valutazione complessiva dei Se e l'elaborazione di scenari alternativi a supporto delle decisioni implica non solo la qualificazione e quantificazione valutazione biofisica ed economica ma anche una capacità di valutazione dinamica (spazio-tempo) e complessa (effetti multipli di e su più ecosistemi) e la considerazione della sfera sociale e valoriale. Questi sono gli aspetti di sviluppo che costituiscono una "guida" per l'avanzamento cui il progetto Life SAM4CP si propone di contribuire.



Schema di relazione tra capitale naturale, Servizi ecosistemici ed esigenze/pressioni umane (Dominati et al 2010)

Riferimenti bibliografici

- Adam, M., Ewert, F., Leffelaar, P.A., Corbeels, M., van Keulen, H., Wery, J. (2010), "CROSPAL, software that uses agronomic expert knowledge to assist modules selection for crop growth simulation", *Environmental Modelling & Software* n.25, p.946-955
- Bagstad, K.J., Semmens, D.J., Waage, S., Winthrop, R. (2013), "A comparative assessment of decision-support tools for ecosystem services quantification and valuation". *Ecosystem Services* n. 5, p. 27-39.
- Costanza, R., Groot, R. de, Sutton, P., Ploeg, S. van der, Anderson, S.J., Kubiszewski, I., Farber, S., Turner, R.K. (2014), "Changes in the global value of ecosystem services", *Global Environmental Change* n.26, p.152-158.
- Costanza R., D'Arge R., De Groot R., Farber S., Grasso M., Hannon B., Limburg K., Naeem S., O'Neill R.V., Paruelo J., Raskin R.G., Sutton P., Van Den Belt M. (1997), "The values of the world's ecosystem services and natural capital", *Nature*, n. 387 p.253-260.
- De Groot, R., Brander, L., van der Ploeg, S., Costanza, R., Bernard, F., Braat, L., Christie, M., Crossman, N., Ghermandi, A., Hein, L., Hussain, S., Kumar, P., McVittie, A., Portela, R., Rodriguez, L.C., ten Brink, P., van Beukering, P. (2012), "Global estimates of the value of ecosystems and their services in monetary units", *Ecosystem Services* n. 1, p.50-61.
- Dick, J., Maes, J., Smith, R.I., Paracchini, M.L., Zulian, G. (2014), "Cross-scale analysis of ecosystem services identified and assessed at local and European level", *Ecological Indicators* n. 38, p.20-30.
- Dominati, E., Patterson, M., Mackay, A. (2010), "A framework for classifying and quantifying the natural capital and ecosystem services of soils", *Ecological Economics* n.69, p.1858-1868.
- EEA (2010), *European Environment State and Outlook Report 2010 - SOER 2010*, European Environment Agency, Copenhagen.
- Munafò M., Assennato F., Congedo L., Luti T., Marinosci I., Monti G., Riitano N., Sallustio L., Strollo A., Marchetti M. (2015), *Il consumo di suolo in Italia - Edizione 2015*, ISPRA, Roma.
- Carnap R. (1976), *Significato e necessità*, La Nuova Italia, Firenze (ed. or. 19562).
- Kandziora, M., Burkhard, B., Müller, F. (2013), "Interactions of ecosystem properties, ecosystem integrity and ecosystem service indicators—A theoretical matrix exercise". *Ecological Indicators* n. 28, p.54-78.
- Potschin, M., Haines-Young, R. (2013), "Landscapes, sustainability and the place-based analysis of ecosystem services". *Landscape Ecology* n. 28, p.1053-1065

Consumo di suolo agricolo: una valutazione economica

Filiberto Altobelli, Orlando Cimino, Flavio Lupia, Andrea Strollo, Michele Munafò, Lorenzo Sallustio, Marco Marchetti

La risorsa suolo (la terra) è diventata una risorsa molto limitata. Negli ultimi anni si sta assistendo ad un intensificarsi dei processi di degradazione del suolo, in particolare al consumo di suolo agricolo, dovuti ad una non corretta gestione del territorio (mancanza di equilibrio tra aree agricole e aree edificate). Pertanto, per consumo di suolo agricolo deve intendersi proprio il passaggio dalle coperture agricole e semi naturali a quelle artificiali. Dagli anni '70 ad oggi l'Italia ha perso una superficie agricola pari a circa 5 milioni di ettari. Tuttavia, tale contrazione non ha comportato una perdita di produzione agricola per l'introduzione progressiva di nuove tecniche produttive che hanno consentito di aumentare sia la produttività per ettaro, sia di intensificare le attività zootecniche (Rondinone et al., 2012). Parallelamente, si è verificato un cambiamento nel modo di fare agricoltura, passando da un'agricoltura incentrata sulla produzione di derrate alimentari ad una agricoltura multifunzionale che abbina alla funzione primaria (produzione di cibo) la produzione di beni e servizi pubblici (salvaguardia della biodiversità, protezione del paesaggio, gestione delle risorse idriche, ecc.). Comunque, gli effetti causati dalla riduzione di suolo agricolo sono diversi: perdita di sostanza organica, alterazione del paesaggio, dell'ecosistema, della sfera climatica e dell'assetto idrogeologico. Pertanto, il consumo di suolo agricolo suscita grande interesse a causa delle conseguenze e dei costi economici, ambientali e sociali che il fenomeno stesso comporta. In questo contesto, la corretta pianificazione territoriale (come ad esempio la conservazione del suolo agricolo) rappresenta un importante elemento sia per la protezione dell'ambiente che per il sostegno dell'agricoltura multifunzionale (Serino et al., 2006).

Il suolo agricolo interessa diversi ambiti dei Servizi ecosistemici.

Oltre ai servizi di approvvigionamento, come la fornitura di cibo e di materie prime, influisce sulla regolazione del clima con l'immagazzinamento di carbonio, sul ciclo dell'acqua e su quello dei nutrienti, e quindi sulla qualità dell'acqua. Ulteriori servizi si hanno quando ci si riferisce a specifiche sistemazioni dei suoli agricoli, tipico caso sono i terrazzamenti. Questi interventi agricoli hanno positivi effetti nella riduzione dell'erosione, nell'attenuazione dei fenomeni di dissesto idrogeologico, nella stabilità dei versanti e verso altri servizi culturali quali il mantenimento dei paesaggi tradizionali e dei sistemi produttivi regionali tipici, oltre ad essere un valore di testimonianza storica e culturale (Benvenuti, 2013).

Secondo il più recente rapporto ISPRA (Munafò et al., 2015) il consumo di suolo, inteso come il passaggio da una superficie agricola, naturale o semi naturale a una copertura artificiale, dal 2008 al 2013 in Italia ha interessato per quasi il 60% del suo totale le aree agricole, e in particolar modo i terreni seminativi (48%). Inoltre, dal 1990 al 2013, la superficie agricola è diminuita di circa il 5%, con un leggero aumento dell'uso del suolo dedicato all'arboricoltura da frutto e da legno, e una notevole diminuzione, circa il 10%, della superficie dedicata ai seminativi e alle altre colture agrarie (Marchetti et al., 2014).

Dai risultati pubblicati nell'*Annuario dei Dati Ambientali* realizzato dall'ISPRA¹, la regione più colpita dal fenomeno è la Sardegna, mentre Sicilia, Marche e Molise sono le uniche tre regioni ad aver perso meno dello 0,5% di terreni coltivati nel periodo di riferimento. Inoltre, la maggior parte del territorio agricolo perso è concentrata nell'ultimo decennio del secolo scorso.

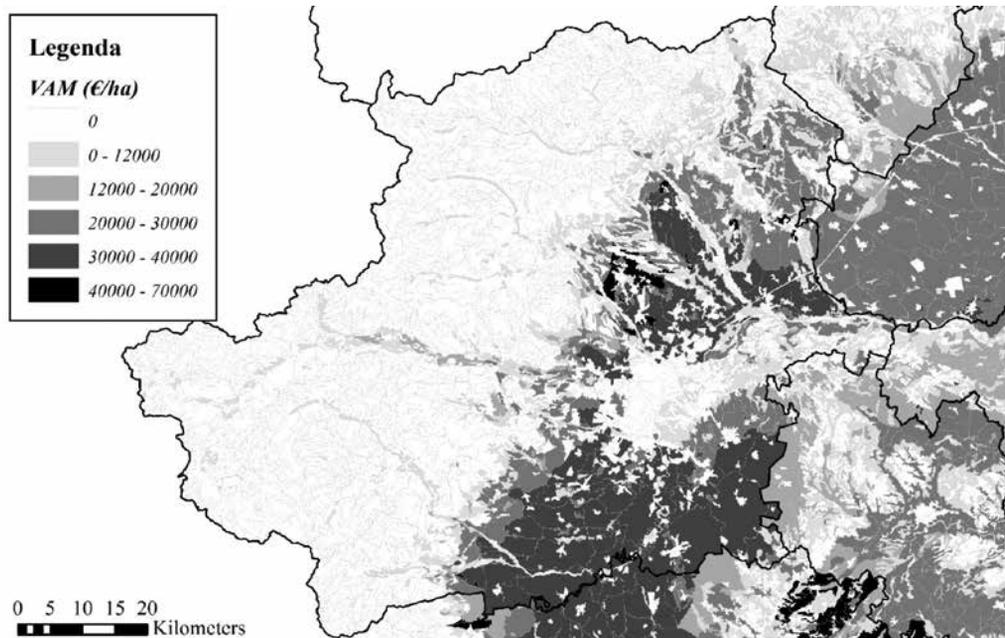
Questa perdita è dovuta sia al notevole aumento di superficie artificiale e impermeabilizzata, che caratterizza il Paese fin dal dopoguerra, sia all'abbandono dei terreni coltivati e alla conseguente ricolonizzazione da parte di arbusti e alberi. Nel secondo caso, l'espansione dei boschi ha due effetti contrapposti che vanno presi in considerazione quando si studiano i Servizi ecosistemici: da una parte diminuisce la produzione agricola, influenzando quindi sulla fornitura di cibo, dall'altra si ha un impatto positivo su altri Servizi ecosistemici come, lo stoccaggio di carbonio (un bosco trattiene più

carbonio di una coltivazione) o la purificazione dell'acqua (evitando l'infiltrazione di inquinanti nel terreno dovuta all'utilizzo di fertilizzanti).

Recentemente studi e progetti di ricerca si stanno indirizzando verso la valutazione dei Servizi ecosistemici in termini quantitativi, esplorandone anche la dimensione economica in relazione ai fenomeni di consumo di suolo ed alle relazioni dirette con il processo di pianificazione. Nell'ambito del progetto Life+ SAM4CP², quasi tutti i Servizi ecosistemici offerti dal suolo sono in corso di quantificazione e valutazione attraverso i diversi modelli informatici inclusi nel software InVEST (*Integrated Valuation of Ecosystem Services and Tradeoffs*) ideato e prodotto dal *Natural Capital Project*³. Tuttavia, nessuno dei pacchetti compresi nel software è in grado di fornire una valutazione del servizio ecosistemico di produzione agricola, per cui nell'ambito di questo progetto si è deciso di elaborare una metodologia *ex-novo* che, in virtù dei dati esistenti e disponibili, consenta di svolgere queste analisi ed attribuire un valore economico alle superfici agricole a scala nazionale e regionale. Tale approccio prevede l'impiego congiunto dei dati CORINE Land Cover (CLC), la cartografia della copertura del suolo alla scala di 1:100.000 con una unità minima mappabile di 25 ettari, e i Valori agricoli medi (Vam) dei terreni pubblicati dall'Agenzia delle Entrate suddivisi per regioni agrarie (definite da ISTAT). Il Vam di ogni coltura in ogni regione agraria è stimato annualmente dalla Commissione Provinciale Espropri (in Euro/ettaro) e rappresenta il valore utilizzato per calcolare l'indennizzo da riconoscere al proprietario di un terreno agricolo espropriato per pubblica utilità, in funzione dell'effettiva coltura praticata. Parliamo quindi di un valore che non rappresenta direttamente un quantitativo di produzione, bensì una proxy che permette di stabilire la redditività, anche solo in termini comparativi.

La metodologia consente di spazializzare i Vam a livello territoriale associando ad ogni classe CLC le categorie proposte dai Vam per ogni regione agraria e calcolando la media degli importi così raggruppati.

Le cartografie CLC disponibili sono relative al 1990, 2000, 2006 e al 2012. Al terzo livello sono individuate 45 classi di uso del suolo (12 per le superfici agricole) e sono presenti



Provincia di Torino. Valori agricoli medi spazializzati attraverso l'associazione alle categorie di uso del suolo

delle specificazioni di alcune classi al quarto livello, soprattutto per le categorie relative ai boschi, mentre per l'analisi regionale sono stati utilizzati i dati al primo livello, che raggruppa le classi in cinque macrocategorie: superfici artificiali, superfici agricole utilizzate, territori boscati e ambienti semi naturali, zone umide e corpi idrici.

La metodologia proposta è schematizzabile attraverso le seguenti fasi di elaborazione:

1. Classificazione dei Comuni italiani in base alle relative regioni agrarie.
 2. Associazione delle classi di uso del suolo CLC con le corrispettive categorie dei Vam per ciascuna delle 110 Province italiane (ogni Provincia presenta una classificazione dei Vam diversa in numero e tipologia).
 3. Rappresentazione cartografica dei dati.
- Tuttavia, l'approccio proposto presenta una limitazione dovuta al risultato che è solamente di tipo economico e non biofisico. Inoltre, viene utilizzato in questo approccio esclusivamente il valore potenziale del terreno senza considerare il processo produttivo, come per esempio i costi di manutenzione, i quantitativi di produzione, etc..

Un esempio dei risultati ottenibili dall'applicazione del metodo descritto sono riportati nella figura per la Provincia di Torino.

La figura evidenzia la distribuzione dei Vam sulle superfici agricole di uso del suolo, dai valori più alti, associati principalmente ai vigneti, a quelli più bassi dovuti alla prevalenza di zone dedicate al pascolo. Per l'ap-

plicazione del metodo a scala provinciale e ancor di più locale, sarebbe auspicabile utilizzare come base tematica una cartografia di uso del suolo di maggior dettaglio spaziale e tematico.

1. <http://annuario.isprambiente.it/>.
2. <http://www.sam4cp.eu/>.
3. <http://www.naturalcapitalproject.org/>.

Riferimenti bibliografici

- Rondinone A. (a cura di) (2012), *Costruire il futuro: difendere l'agricoltura dalla cementificazione*. MiPAAF, Roma.
- Serino G., Sequi P., Pagliai M. (2006), "Presentazione", in Costantini E.A.C. (a cura di), *Metodi di valutazione dei suoli e delle terre*. Edizioni Cantagalli, Siena.
- Benvenuti F. (2013), *I muretti a secco per la tutela del territorio e del paesaggio*. Valutazione in itinere Psr Liguria 2007 - 2013. Comitato di sorveglianza. Genova, 12 giugno 2013.
- Munafo M., Assennato F., Congedo L., Luti T., Marinosci I., Monti G., Riitano N., Sallustio L., Strollo A., Marchetti M., (2015), *Il consumo di suolo in Italia - Edizione 2015*, ISPRA, Roma.
- Marchetti M., Lasserre B., Pazzagli R., Sallustio L. (2014), "Spazio rurale e urbanizzazione: analisi di un cambiamento", *Scienze del Territorio. Rivista di studi territorialistici*, n. 2, pp. 239-248

Quantificazione degli effetti ambientali ed economici del consumo di suolo previsto dai Prg vigenti

Ilario Abate Daga, Andrea Ballocca

Una delle attività svolte all'interno del progetto (azione B3) riguarda la quantificazione degli effetti ambientali ed economici del consumo di suolo previsto nei piani urbanistici vigenti attraverso l'applicazione di un simulatore realizzato nelle precedenti azioni.

In particolare si tratta di approfondire gli effetti ecosistemici e ambientali derivanti dall'utilizzo del suolo prenotato, individuando i suoli impermeabilizzabili e/o edificabili ai sensi dei Piani regolatori vigenti nei Comuni della Città metropolitana di Torino, e non ancora attuati.

Come è noto, il tempo che intercorre fra il momento dell'entrata in vigore della pianificazione urbanistica ($t=0$) e l'attuazione delle previsioni di piano ($t_a=0+\Delta t$) è molto lungo, pertanto la maggior parte dei Comuni, a un dato tempo t_n avrà delle aree individuate come edificabili (residenziali, produttive, di espansione, di consolidamento, ecc.) ma di fatto ancora libere. Tali aree, dal punto di vista ecosistemico, rappresentano dei valori, in quanto sono nella condizione di svolgere pienamente le proprie funzioni ecosistemiche: produzione agricola, cattura e sequestro del carbonio, depurazione delle acque, erosione ed accumulo di sedimenti, produzione di biomassa legnosa, impollinazione.

Tali valori ecosistemici corrispondono poi ad altrettanti valori econometrici, riconoscibili anche come un valore economico fruito gratuitamente dalla collettività.

A fronte di una osservabile diminuzione della dinamicità edilizia dei Comuni, il tema riveste molta importanza. Attraverso tale specifica azione di progetto si vuole stabilire il costo ambientale delle previsioni ipotizzate per avviare in seguito percorsi di accompagnamento ai Comuni volti a promuovere interventi urbanistici alternativi in grado di ridimensionare e ridurre le previsioni di suolo consumato a medio termine, soprattutto riducendo le previsioni che comporterebbero, seppur a parità di consumo di suolo, un mag-

gior impatto ecosistemico ed economico.

Una recente stima redatta dalla Città metropolitana di Torino, confermata attraverso l'analisi dei Prg già avvenuta nei primi mesi di avvio di Life SAM4CP, evidenzia che i suoli prenotati, cioè le aree sulle quali i Piani regolatori comunali hanno previsto o prevedono tuttora processi di espansione urbana non ancora attuati, raggiungono un'estensione complessiva di oltre 4.500 ettari, corrispondenti a un incremento percentuale pari a circa il 15% rispetto a quanto oggi già costruito. Nel caso fossero attuate completamente queste previsioni, alcuni Comuni vedrebbero, nel futuro, il proprio consumo di suolo anche raddoppiato, con conseguenti perdite ecosistemiche rilevanti.

Compito fondamentale dell'azione sarà pertanto evidenziare e dimostrare agli enti locali che possono riprogettare il proprio sviluppo partendo dalle raccomandazioni date dall'Unione Europea in materia di riduzione del consumo di suolo, e fatte proprie dalla ex Provincia di Torino all'interno del principale strumento di pianificazione, ossia il piano territoriale di coordinamento 2¹.

Operativamente l'attività è impostata in due fasi: preliminarmente si ricavano le aree di suolo prenotato secondo i piani urbanistici comunali vigenti e non ancora attuate (momento t_n) acquisendo tutte le aree normative ad esclusione delle aree a Servizi e Agricole; conseguentemente vengono valutate, tramite l'applicazione del simulatore realizzato nel progetto, le perdite delle funzioni ecosistemiche e dei costi per la collettività associabili all'impermeabilizzazione della totalità del suolo prenotato.

La valutazione dei suoli prenotati e non ancora attuati

Da sempre la pianificazione del territorio si confronta con l'annosa questione relativa ai tempi di attuazione. La legislazione urbanistica nazionale vigente prevede che "Il piano regolatore generale del Comune ha vigore a tempo indeterminato"; cioè rimane in vigore fino a quando non si conclude l'iter per una Variante al piano regolatore stesso o un nuovo piano. Ulteriori complicazioni derivano dall'apparato legislativo che, in genere, non favorisce l'annullamento delle previsioni approvate, seppur non attuate.

Le amministrazioni locali vengono spesso esposte al possibile ricorso dei proprietari

privati dei terreni che, in forza del fatto che il piano a valore a tempo indeterminato, considerano l'edificabilità un diritto acquisito.

Per svolgere le attività sopra descritte si è iniziato con l'acquisire e digitalizzare tutti i piani urbanistici vigenti all'interno dei 27 ambiti territoriali della Città metropolitana di Torino; successivamente sono state identificate ed isolate le aree di espansione, considerate per semplificazione, quelle a maggiore commissione di suolo.

Isolate tutte le aree di espansione con destinazioni d'uso residenziali, produttive, terziarie e polifunzionali/miste, si è così ottenuta una copertura del suolo provinciale delle aree di espansione da Prg (attualmente tale elaborazione copre circa il 50% dell'intero territorio e ne è in corso il completamento).

Successivamente si dovrà provvedere a verificare quali previsioni, tra quante evidenziate sopra, hanno trovato attuazione e quali sono ancora non realizzate.

Per far ciò si procederà attraverso l'utilizzo di un'ortofoto aggiornata (2015), così da ricavarne lo stato di fatto e, per sovrapposizione, verificare quanto è stato già realizzato e quanto può considerarsi prenotato alla data di rilievo dell'ortofoto (tempo t_n).

L'applicazione del simulatore

Scopo di questa parte di lavoro è quantificare le perdite derivanti dalle impermeabilizzazioni dei suoli prenotati attraverso la valutazione quali-quantitativa delle funzioni ecosistemiche e la conseguente valutazione dell'impatto economico per la collettività di una effettiva realizzazione degli interventi previsti sui suoli prenotati. Tale attività è volta a mettere le amministrazioni locali, competenti in materia di pianificazione del territorio, nella condizione di attuare le proprie politiche con la massima consapevolezza dei costi e dei benefici delle singole azioni da intraprendere, dotandoli di strumenti condivisi e comuni che diano l'opportunità di valutare in maniera omogenea e oggettiva le risposte del territorio agli interventi pianificati.

Per far ciò si è iniziato a realizzare un simulatore capace di tradurre il dato grezzo relativo al suolo consumato in una stima a medio termine di quelli che, a tutti gli effetti, possono essere considerati come costi per la collettività, nella misura in cui il suolo consumato viene, di fatto, sottratto alla sua funzione di beneficio comune e ne vengono depotenziate

le caratteristiche ecosistemiche.

Il simulatore, in fase di predisposizione, prevede un approccio *open source*, sviluppando un'estensione (*plugin*) del software GIS QuantumGIS.

Tale impostazione consente di sfruttare completamente le funzioni già disponibili dal software di base, arricchendolo per la valutazione ecosistemica ed economica.

Il software proposto è ampiamente diffuso a livello europeo, è liberamente scaricabile e installabile su sistemi Windows, Mac e Linux e dispone di solide funzionalità di base (utilizzo di dati vector e raster, WMS e WFS, servizi di uso comune come Google Maps e OpenStreetMap, allestimenti cartografici, ecc) che lo rendono adatto ad una sua ampia diffusione e continuo arricchimento nella logica di comunità di utenti. Il simulatore permetterà infatti al fruitore – un professionista oppure un'amministrazione locale – di popolare la banca dati con le informazioni delle quali dispone, al fine di migliorare qualitativamente l'*output* dei dati.

Il simulatore permetterà inoltre una rappresentazione tematica territoriale relativa al valore economico del territorio finalizzata a fornire, già nella fase di ideazione dei piani, un'indicazione di massima sulla contestualizzazione geografica degli ambiti di intervento/espansione previsti dai piani stessi, rispetto ai rispettivi valori ambientali ed economici. Questa potrà essere approfondita inserendo le zonizzazioni previste dagli strumenti di pianificazione, elaborando per ciascuna area inserita nel sistema, una valutazione quantitativa del valore che la sottrazione del suolo comporterebbe verso la collettività in termini di riduzione dei benefici da esso derivati e di aumento di costi comuni per la gestione (compreso la necessità di colmare le funzioni ecosistemiche rese gratuitamente dal suolo con interventi *ad hoc*) e il ripristino.

I. Si veda anche: Fioletta P., Fiora G., Abate Daga I. (2014), "Meno consumo di suolo con una buona pianificazione di area vasta", *Urbanistica Informazioni* n. 255, Inu Edizioni, Roma.
Fioletta P., Abate Daga I., Ballocca A., Scalise F., "Mosaicatura dei Prgc e Osservatorio sulle trasformazioni territoriali in Provincia di Torino", in *Urbanistica Informazioni*, n. 255, Anno 2014, Roma, Editore Inu Edizioni.

Intervista al Sindaco di Bruino (TO), Cesare Riccardo

Paolo Picco

Paolo Picco (P.P.): Signor Sindaco, una fra i principali obiettivi del progetto Life SAM4CP è quello di definire modelli urbanistici per ridurre il consumo di suolo. Perché Bruino ha aderito al progetto accettando di essere comune pilota?

Cesare Riccardo (C.R.): Fin dal 2010 il mio Comune ha intrapreso un percorso che vorrei definire di consapevolezza, a partire dalle esigenze alla base della Variante strutturale n. 2 al Prg: ripensare alcune aree destinate a servizi pubblici da più di 20 anni, con vincolo scaduto e a rischio di ricorso, oltre che ricollocare alcune attività industriali in area impropria. Proprio queste – apparentemente banali – istanze pratiche sono però state alla base di un ragionamento che ha portato l'amministrazione a considerare l'opportunità di agire con un retropensiero urbanistico più al passo coi tempi, basato su obiettivi di riduzione del consumo di suolo, di evitare l'erosione delle aree agricole esistenti, dell'introduzione del criterio della perequazione urbanistica.

Fin dall'inizio abbiamo dunque apprezzato la grande affinità ideale tra i contenuti del progetto Life SAM4CP e il nostro lavoro degli ultimi anni.

P.P.: Quali sono le peculiarità del territorio bruinese che lo rendono un caso studio interessante?

C.R.: Bruino è stato un Comune prevalentemente agricolo per la quasi totalità della sua storia; a partire dalla seconda metà degli anni Sessanta però, l'insediamento dello stabilimento FIAT di Rivalta, a pochi chilometri di distanza, ne ha radicalmente mutato l'aspetto, a causa della domanda abitativa indotta: Bruino si è espanso dando origine a nuovi villaggi (simili a piccoli quartieri), come i villaggi Alba Serena, Marinella, Rossella, Patrizia, Santa Lucia, La Quercia e Valverde. I nuovi insediamenti residenziali, anche a causa di una probabile infelice valutazione sui successivi completamenti territoriali, hanno generato l'interclusione di importanti zone agricole e si sono avvicinati pericolosamente alle fasce di rispetto fluviali, creando di fatto una commistione di funzioni che oggi è opportuno,

ma anche necessario, ripensare. Non già con interventi drastici, ma sapendo volgere a vantaggio pubblico una situazione peculiare.

P.P.: Quali interventi ha in mente?

C.R.: Si tratta di interventi di sistemazione urbanistica che minimizzano le perdite di Servizi ecosistemici, a fronte di un certo ammontare di consumo di suolo: ricucitura di margini urbani sfrangiati, preservazione di varchi ecologici, potenziamento della rete ecologica locale, progettazione di percorsi verdi e sistema di aree verdi urbane interconnesse con la rete ecologica di area vasta. Nella Variante recentemente definitivamente approvata (luglio 2015), in tutte le nuove aree residenziali sono previsti servizi pubblici, alberature a filare in buca per parcheggi lungo le strade, una viabilità di connessione con le principali aree per servizi, con un'attenzione particolare per quella ciclopeditonale (in due sottocomparti c'è un collegamento diretto con la rete di piste ciclabili comunali esistenti o in previsione, mentre negli altri sottocomparti la suddetta rete è molto prossima alle zone d'intervento). Inoltre abbiamo il sogno di regalare alla collettività un nuovo grande parco urbano, quello del castello, che può diventare polo di una ritrovata centralità; intendiamo completare il parco del torrente Sangone e dotarci di un corridoio ecologico funzionale alla ricucitura dei tessuti edificati.

P.P.: Quali sono, in sintesi, i contenuti di quest'ultima Variante?

C.R.: La Variante risponde ai criteri qualitativi previsti dal Ptc2 dell'ex Provincia di Torino oggi Città metropolitana, con riferimento alle aree libere, dense e di transizione, in quanto le aree di trasformazione perequata in programma ricadono in aree urbanizzate; tali aree hanno le caratteristiche di interventi di completamento atti a compattare e riqualificare la città esistente; evitano la progressione insediativa di aree già edificate a sviluppo lineare o sfrangiate; rispettano gli standard e, con l'adozione in tutti i casi del criterio della perequazione urbanistica, li incrementano considerevolmente, specie rispetto alla componente del verde attrezzato e naturale.

Nell'estrema propaggine a sud-ovest del comparto 3 è presente un'attività produttiva in zona impropria, all'interno di un capannone condonato; l'intervento è quindi un presupposto per favorire la rilocalizzazione dell'attività in zone artigianali o industriali, migliorando il

contesto ambientale anche dal punto di vista acustico. L'azione prevista nel sottocomparto è quella di cucitura della trama residenziale a villette di via Cascina Nuova tra il villaggio Marinella e il nucleo centrale urbano, entro un appezzamento intercluso tra il campo sportivo e la via stessa. La via Cascina nuova è una strada locale a bassa intensità di traffico, lungo la quale sono previsti pista ciclabile e parcheggio in linea con alberatura a filare.

P.P.: Come si colloca Bruino nel contesto delle politiche di rete ecologica di area vasta?

C.R.: L'attività di progettazione della Variante in corso e della rete ecologica si collocano nel quadro delle iniziative attuative del Masterplan del Contratto di Fiume (CdF) del bacino del Torrente Sangone (Ingaramo, Voghera, 2010)¹. Il CdF² è un accordo volontario fra soggetti pubblici e privati, portatori di interesse finalizzato a condividere azioni e interventi per razionalizzare la gestione e l'utilizzo e la qualità della risorsa acqua, oltre che promuovere azioni di riqualificazione e valorizzazione ambientale e paesaggistica del fiume e del suo territorio. Il CdF del Sangone è iniziativa pilota dal punto di vista metodologico a livello regionale, riconosciuta come *best practice* nazionale, sottoscritta nel 2010.

Bruino, con gli altri Comuni del bacino del Sangone, l'ex Provincia di Torino e la Comunità montana Val Sangone, hanno dato vita a processi partecipati di pianificazione sovra-locale e locale, con l'obiettivo di monitorare e riqualificare l'intero bacino del Torrente. La presenza del CdF e del suo Masterplan ha favorito l'acquisizione di finanziamenti per l'attuazione di iniziative progettuali legate a Corona Verde³, con la collaborazione dell'Ente di gestione del Parco fluviale del Po tratto torinese; le risorse hanno contribuito a promuovere interventi lungo le fasce fluviali per garantire la sicurezza delle sponde, a valorizzazione della loro naturalità, la ricostruzione della struttura ecologica per la conservazione della fauna e della vegetazione.

P.P.: Quali le specifiche alla scala locale?

C.R.: Alla scala locale comunale, si dovrà invece intervenire indirizzando i progetti e gli interventi di iniziativa pubblica e privata con regole e specifiche modalità di gestione dei territori fluviali, agricoli e rurali per tutelare, valorizzare e dove necessario riqualificare le aree libere (anche di quelle intercluse tra l'edi-

ficato) per realizzare una rete di paesaggi verdi urbani, periurbani e periferiali. Gli interventi nel territorio rurale devono poter contribuire a difendere e tutelare l'agricoltura, conservare e potenziare gli elementi di naturalità residuali e recuperare il patrimonio edilizio sparso, con l'obiettivo di realizzare un parco agricolo.

Anche i progetti per le aree a servizi pubblici e per le aree pertinenziali di proprietà privata possono assumere, se indirizzati opportunamente con regole e criteri, un ruolo prioritario nel diffondere nel tessuto urbano spazi verdi ad elevata potenzialità fruitiva che possono contribuire a un incremento della biodiversità urbana; i percorsi ciclopedonali completano il sistema della rete fruitiva intessendo relazioni fisiche e funzionali e incrementando la sostenibilità dei luoghi. I progetti dei nuovi insediamenti dovranno essere oggetto di norme che garantiscano la qualità e la sostenibilità delle aree verdi pertinenziali. Gli interventi nelle aree di trasformazione urbana dovranno promuovere un progetto urbano che guidi in modo coerente gli interventi previsti. In questo quadro, il piano dei servizi pubblici può mettere a sistema una situazione spezzettata di aree verdi e costruite, valorizzando il patrimonio naturale esistente, l'ambiente circostante, l'accessibilità, la connettività. Pertanto sono necessari strumenti operativi, di cui al Titolo "Norme per la Rete Ecologica Locale"⁴ ad integrazione delle NTA, che regolano le modalità d'intervento sul territorio sia di iniziativa pubblica sia privata. In sintesi, la variante al PrgC promuove, integrando obiettivi di ridisegno e riqualificazione urbana e di tutela delle componenti ambientali e paesaggistiche, un approccio eco-sistemico e di efficienza ecologica dell'ambiente naturale e antropizzato.

P.P.: Tornando al progetto Life SAM4CP: in cosa consiste il testing?

C.R.: Si tratta di una nuova Variante al Prg, come richiesto dal progetto. Avevamo comunque intenzione di affrontare nei prossimi anni in maniera organica il tema della nostra area industriale, dimensionalmente importante e destinata in ogni caso ad essere ripensata: il progetto Life SAM4CP costituisce occasione per completare il ragionamento iniziato, per sperimentare nuovi metodi di analisi e valutazione dei Servizi ecosistemici, l'adozione e verifica di strategie per il contenimento del consumo di suolo e la valorizzazione della biodiversità.

Per perseguire questo obiettivo, nel corso degli ultimi mesi, si sono tenuti una serie di incontri tra il Comune e il gruppo di ricerca del Politecnico di Torino - DIST per definire le modalità operative previste dall'azione B5 del progetto.

Le attività condivise per il futuro lavoro di pianificazione saranno basate su un metodo di valutazione che utilizzerà una serie di indicatori di interpretazione, differenti per la scala vasta – secondo il set incluso nel piano di monitoraggio ambientale del Ptc2 – e per il livello del comune campione, al fine di garantire la comparabilità e la validità generalizzabile dei risultati della valutazione.

Gli indicatori conducono alla identificazione di diversi tipi di aree, quantità ed eventuale localizzazione, che informano le scelte progettuali. Le diverse scelte urbanistiche della Variante vengono esaminate (attraverso un simulatore individuato nell'ambito dell'azione B3), al fine di verificare l'effetto in termini di perdita potenziale (o aumento) dei vari Servizi ecosistemici forniti dal territorio, mettendo a confronto lo stato di fatto con varie ipotesi (o scenari). Questo consente quindi di confrontare le diverse opzioni anche in termini di vantaggi economici e ambientali, individuando possibili *trade-off* tra i diversi servizi, in termini funzionali, spaziali, temporali e sociali.

Questa attività di valutazione che accompagnerà il progetto definitivo della Variante, è finalizzata alla definizione del Rapporto ambientale Vas e del piano di monitoraggio, creando le condizioni per una valutazione nel tempo del piano e per il raggiungimento dei suoi obiettivi e il miglioramento della sua qualità, massimizzando i benefici legati al contenimento del consumo di suolo.

1. progetto della Provincia di Torino, "IDRA- Immaginare, Decidere, Riqualificare, Agire - II edizione - Programma Provinciale INFEEA 2009-2010", Contratto di Fiume del Torrente Sangone. Contributo del Politecnico di Torino, coord. R. Ingaramo, A. Voghera.
2. <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/ambiente/risorse-idriche/progetti-ridriche/contratti/sangone>
3. <http://www.regione.piemonte.it/ambiente/coronaverde/>
4. Consulenti: Prof. Angioletta Voghera, Arch. Dafne Regis (DIST- Politecnico di Torino), Dott. Gabriele Bovo, Dott. Guglielmo Filippini, Dott.ssa Claudia Rossato (Città metropolitana di Torino).

Mappare i Servizi ecosistemici. Il caso di Bruino per lo sviluppo del progetto Life SAM4CP

Stefano Salata

Il contributo dei Servizi ecosistemici (Se) quali elementi di supporto all'elaborazione di politiche e pratiche orientate alla pianificazione sostenibile del territorio non trova ancora una collocazione stabile e codificata nel processo di costruzione del piano urbanistico comunale.

Nonostante il livello di trattazione teorica riferito ai Se sia giunto ad una buona maturazione, è possibile verificare l'assenza di un approccio valutativo comune (Lamarque, *et al.*, 2011; Crossman, *et al.*, 2013), nonché alcune incertezze riguardanti i differenti livelli di approfondimento. La (i) definizione (Daily, 1997; MEA, 2005; Boyd & Banzhaf, 2007; Fisher, *et al.*, 2009; Burkhard, *et al.*, 2012; Laurans, *et al.*, 2013), la (ii) classificazione (de Groot, *et al.*, 2010; Haines-Young & Potschin, 2011) e la (iii) mappatura dei SE (Wallace, 2007; Costanza, 2008; Lamarque, *et al.*, 2011; Maes, *et al.*, 2012; Crossman, *et al.*, 2013) costituiscono infatti tre aspetti distinti dello stesso tema d'indagine.

Solo attraverso un processo di definizione condivisa riguardante tutti e tre i livelli valutativi dei Se è però possibile integrare nella pianificazione degli usi del suolo la conoscenza riferita alle differenti funzionalità ecologiche che i suoli possono svolgere (MEA, 2005). In particolare, tanto più la conoscenza riferita alla distribuzione spaziale di tali servizi viene mappata, tanto più è possibile rendere direttamente scalabili le informazioni con i quadri conoscitivi e programmatici propedeutici alla costruzione del piano urbanistico (Benini, *et al.*, 2010).

L'azione B2, nell'ambito dell'attuazione del progetto Sam4cp, intende fornire un quadro di riferimento teorico e applicativo per la costruzione di repertori spazializzati riferiti alle qualità ecologiche dei suoli, attraverso l'adozione di strumenti di valutazione che permettono di assegnare pesi e valori (biofisici ed econometrici) ai Se.

Verso una conoscenza condivisa dei Se

Il progetto Life SAM4CP, a partire dall'azione B2, tenta di rispondere alla necessità di inte-

grare valutazione e pianificazione, fornendo strumenti di analisi multicriteri integrati e adottando il *software* InVEST¹ come applicativo in grado di restituire le mappature degli esiti della valutazione sui Se ai fini della limitazione del consumo di suolo.

Il progetto ha come obiettivo lo sviluppo di adeguate politiche e misure di controllo e gestione dei consumi di suolo, a partire dalla valutazione delle qualità ecosistemiche dei suoli urbani ed extraurbani nell'ambito della sperimentazione di prime mappature biofisiche scalabili al caso pilota, il Comune di Bruino (TO), per il quale si è giunti ad una prima spazializzazione dei Se erogati dal suolo.

Le funzionalità ecologiche testate esprimono sinteticamente il valore dei suoli in termini di produttività (capacità del suolo di essere una piattaforma per la produttività agricola), protettività (capacità del suolo di svolgere una funzione di protezione e filtraggio degli agenti inquinanti presenti in aria ed acqua) e naturalità (capacità del suolo di essere una piattaforma di biodiversità).

In particolare, sono stati valutati e mappati sette Se forniti dal suolo, riconducibili alle principali funzioni ecologiche di produttività, protezione e naturalità:

- Qualità degli *habitat* – funzione naturalistica
- Stoccaggio del carbonio – funzione protettiva
- Filtraggio dell'acqua – funzione protettiva
- Purificazione dell'acqua dagli inquinanti – funzione protettiva
- Erosione – funzione protettiva
- Impollinazione – funzione produttiva

In assenza di un modello (stabile) di InVEST per la funzione della produzione agricola, è stata creata una mappa riferita alla qualità produttiva del suolo mediante l'utilizzo delle classi di funzionalità produttiva ottenute dalla carta delle capacità d'uso dei suoli del Piemonte (*Land Capability Classification, LCC*²).

Gli output di mappatura e la qualità multisistemica

La mappatura complessiva, validata da una analisi *multilayer* che ha corretto anche i *debug* di sistema, ha richiesto il reperimento di più di 150 variabili per ognuna delle 46 tipologie d'uso del suolo verificate (un totale di più di 7.300 *record* caricati nel *software* per ottenere la mappatura complessiva dei Se)³:

1. *Funzione Habitat Quality*: la carta restituisce un valore spazializzato della qualità generale degli *habitat* presenti nei Comuni selezionati. Spesso aree agricole esterne al tessuto urbanizzato hanno valori ambientali "più bassi" di quelle libere interne al tessuto urbanizzato stesso. È per tale motivo che un esclusivo criterio di prossimità o di "densità" spesso possa trascurare aspetti qualitativi più interessanti nell'ambito della selezione delle aree da mantenere libere, o quelle eventualmente da destinare a nuove urbanizzazioni;
2. *Funzione Carbon Sequestration*: la carta rappresenta una spazializzazione di valori associati al potenziale di stoccaggio di carbonio per tipologie d'uso del suolo nei Comuni selezionati. Gli areali maggiormente vegetati ricoprono un ruolo importante per lo stoccaggio del carbonio, ma anche alcuni terreni di pianura, perfettamente inseriti nel sistema urbanizzato, presentano buoni valori. Alcuni terreni liberi interclusi offrono un prezioso supporto alla qualità del microclima e dell'assorbimento del carbonio, anziché un terreno completamente libero ad uso agricolo;
3. *Funzione Water Yield*: la carta spazializza il valore complessivo di "contributo" al volume di acqua che raggiunge il bacino idrologico senza essere assorbita per processi di evapotraspirazione o di infiltrazione delle radici per la vegetazione. Sono visibilmente di bassa qualità le aree altamente impermeabilizzate dove l'assorbimento è pressoché nullo e il *run-off* superficiale elevato. Tale funzione può rivelarsi utile nel verificare se sostituzioni o compensazioni ambientali sono effettivamente in grado di non alterare o addirittura migliorare tale bilancio;
4. *Funzione Crop Pollinator*: la carta spazializza il valore per *pixel* della propensione di specifiche coperture del suolo ad ospitare specie pollinatrici. Anche le aree urbanizzate possono ospitare (con minor propensione) specie pollinatrici, poiché il modello considera anche la possibilità di nidificazione negli elementi (non vegetazionali) verticali (una grondaia, o comunque le pareti degli edifici in ambito urbano). Proprio all'interno della città consolidata si notano infatti alcune differenze di qualità per tale servizio svolto;

5. *Funzione Crop Production*: per questa specifica funzione è stata valutata la vocazione alla produttività agricola mediante l'utilizzo della LCC. In questo caso la distribuzione della suddetta capacità mostra una scarsa variabilità (a livello comunale), poiché i suoli sono generalmente di buona qualità (terza classe LCC) e con una buona attitudine alla maggior parte delle colture.

La valutazione *multilayer* dei singoli temi sembra indicare che una elevata capacità multisistemica non sia necessariamente associata agli areali con più elevata naturalità né a quelli con elevata estensione, poiché alcune aree intercluse all'urbanizzato o di margine della collina sembrano offrire maggiori potenzialità multisistemiche delle aree di collina stessa. Ciò ad indicare che i suoli dove il *trade-off* tra più funzioni ottimali è elevato sono pochi, e sono quelli il cui valore potenziale è più elevato. Ciò non toglie che una valutazione complessiva degli effetti ambientali di una trasformazione urbana dovrebbe tenere conto dei singoli impatti sui Se, per poi verificare dove essa possa alterare il meno possibile tali servizi, oppure verificare dove una eventuale compensazione possa ottenere i maggiori benefici ambientali.

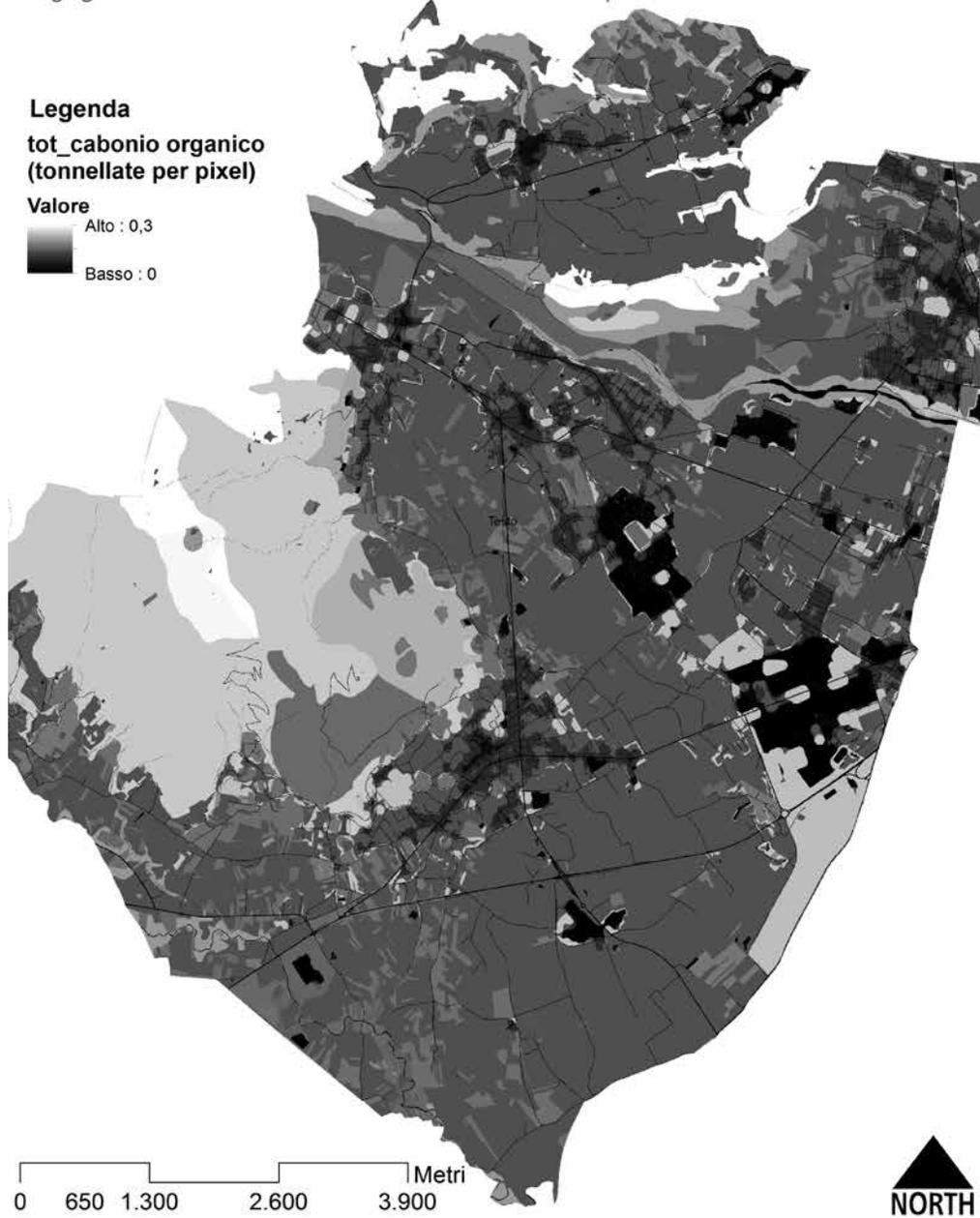
Non sembra valido, proprio a valle delle prime sperimentazioni, il principio secondo cui sia esclusivamente il consumo generico di suolo agricolo a rappresentare il danno più impattante sotto il profilo biofisico, poiché la valutazione qualitativa sembra rendere evidente un disallineamento tra quantità e qualità dei suoli: il consumo di ampie porzioni di suoli di bassa qualità può avere meno impatto di consumi quantitativamente ridotti, ma distribuiti su suoli di maggiore rilevanza ambientale.

Dopo il lavoro di aggiustamento dei singoli modelli prodotti, ed in ottica di costruzione di una cartografia tematica orientata all'operatività di progetto, è stato prodotto un primo strato tematico complessivo costituito da una valutazione in *overlay* dei risultati precedentemente ottenuti.

Tale stato informativo è necessario sia per la successiva costruzione di un simulatore in grado di valutare istantaneamente i benefici o gli svantaggi derivati da utilizzi alternativi del suolo (azione B3), che per l'avvio delle azioni preliminari per l'approvazione della variante urbanistica al Prg vigente del Comune di Bruino.

Mappatura della funzione "Carbon Sequestration"

La carta rappresenta la capacità del suolo di stoccare carbonio nei tre comparti di biomassa (ipogea ed epigea), lettiera e suolo. In grigio scuro le aree che hanno meno capacità per pixel di stoccare carbonio, in grigio chiaro le aree che hanno una elevata capacità di stoccare carbonio.



Spazializzazione del modello Carbon Sequestration

Conclusioni

L'utilizzo delle funzionalità del *software* consente di gestire qualitativamente i processi di trasformazione d'uso del suolo alla scala comunale, superando la tipica dicotomia classificatoria tra valori agricoli e valori urbani, che ha contraddistinto gli approcci analitico/interpretativi e normativi tipici del governo del territorio su scala vasta.

La mappatura indica che i terreni dove la qualità multisistemica è più elevata sono pochi, e sono quelli dove la qualità complessiva

dei Se è più elevata. Ciò non toglie che una valutazione degli effetti ambientali di una trasformazione urbana dovrebbe tenere conto dei singoli impatti sui Se, per poi verificare dove una trasformazione possa alterare il meno possibile tali servizi, oppure verificare dove una compensazione possa ottenere i maggiori benefici ambientali. Se le compensazioni ambientali mirano ad ottenere un ripristino di naturalità per bilanciare il rischio idrogeologico, verranno ponderate le singole funzioni riferite a tale servizio.

Pur trattandosi di risultati ancora parziali e disomogenei, le prime sperimentazioni sembrano confermare che:

- sia possibile utilizzare InVEST sotto il profilo biofisico, con adeguate correzioni dei *debug*, per l'avvio della sperimentazione nel caso di studio mediante l'utilizzo di un repertorio di dati input adeguatamente costruito per lo sviluppo del progetto SAM4CP;
- si possa procedere con la costruzione di un simulatore che verifichi, rispetto ai tematismi già presenti, quali possano risultare le azioni di pianificazione che possono avere il minore impatto ambientale per specifici Se, e a livello cumulativo.

L'ulteriore sviluppo dell'azione B2 pertanto è focalizzato all'integrazione dei modelli finora analizzati e una loro omogeneizzazione sistematica ai fini di ultimare e sistematizzare il repertorio informativo necessario a procedere con l'estensione della sperimentazione di tale metodologia alle varianti urbanistiche altri tre Comuni della Città metropolitana di Torino, finalizzate a contenere i consumi di suolo.

Riferimenti bibliografici

- Benini, L., Bandini, V., Marazza, D. & Contin, A., 2010. Assessment of land use changes through an indicator-based approach: A case study from the Lamone river basin in Northern Italy. *Ecological Indicators*, Issue 10, pp. 4-14.
- Boyd, J. & Banzhaf, S., 2007. What are ecosystem services? The need for standardized environmental accounting units. *Ecological Economics*, Issue 63, pp. 616-626.
- Burkhard, B., Kroll, F., Nedkow, S. & Muller, F., 2012. Mapping ecosystem service supply, demand and budgets. *Ecological Indicators*, Issue 21, pp. 17-29.
- Costanza, R., 2008. Ecosystem services: multiple classification system are needed. *Biological Conservation*, Issue 141, pp. 350-352.
- Crossman, N. et al., 2013. A blueprint for mapping and modelling ecosystem services. *Ecosystem Services*, Volume 4, pp. 4-14.
- Daily, G., 1997. Introduction: what are ecosystem services?. In: G. Daily, a cura di *Nature's services: Societal dependence on natural ecosystems*. Washington D.C.: Island Press, pp. 1-10.
- de Groot, R. et al., 2010. Challenges in integrating the concept of ecosystem services and values in landscape planning, management and decision making. *Ecological Complexity*, 7(3), pp. 260-272.
- Fisher, B., Turner, R. & Morling, P., 2009. Defining

1. *Integrated Valuation of Ecosystem Services and Tradeoffs*.

2. La capacità d'uso dei suoli è una classificazione finalizzata a valutare le potenzialità produttive – per utilizzazioni di tipo agro-silvopastorale – sulla base di una gestione sostenibile, cioè conservativa della risorsa suolo.
3. La riduzione da sette a cinque mappature è avvenuta a valle di un processo di validazione e controllo dei modelli, selezionando quelli che fossero di più chiara interpretazione ai fini dell'avvio delle varianti urbanistiche.

- and classifying ecosystem services for decision making. *Ecological Economics*, pp. 643-653.
- Haines-Young, R. & Potschin, M., 2011. Common International Classification of Ecosystem Services (CICES): 2011 Update, Nottingham: European Environment Agency.
- Hayha, T. & Franzese, P. P., 2014. Ecosystem services assessment: A review under an ecological-economic and systems perspective. *Ecological Modelling*, Issue 289, pp. 124-132.
- Lamarque, P., Quetier, F. & Lavorel, S., 2011. The diversity of the ecosystem services concept and its implications for their assessment and management. *Comptes Rendus Biologies*, Issue 334, pp. 441-449.
- Laurans, Y. et al., 2013. Use of ecosystem services economic valuation for decision making: Questioning a literature blindspot. *Journal of Environmental Management*, Issue 119, pp. 208-219.
- Maes, J. et al., 2012. Mapping ecosystem services for policy support and decision making in the European Union. *Ecosystem Services*, 1(1), pp. 31-39.
- MEA, 2005. *Ecosystem and Human Well-Being: Synthesis*, Washington Dc: Island Press.
- Wallace, K., 2007. Classification of ecosystem services: problems and solutions. *Biological Conservation*, Issue 139, pp. 235-246.

La valutazione integrata dei Servizi ecosistemici. Criteri econometrici e loro sperimentazione sul Comune di Bruino

Dafne Regis

Una delle azioni previste dal progetto Life Sam4cp (B2) individua alcuni criteri di valutazione attraverso cui assegnare valori integrati ai Servizi ecosistemici (Se) in modo da rappresentare al meglio le qualità ecosistemiche dei suoli e supportare la costruzione delle strategie per il governo del territorio.

La complessità del legame tra Se e benessere della società, definitivamente consolidato da alcuni recenti programmi di ricerca internazionali – primo tra tutti il Millennium Ecosystem Assessment (MEA 2005) –, ha rivolto l'attenzione non solo alle variabili connesse ai benefici ambientali derivanti da una corretta gestione della natura, ma anche a quelli sociali ed economici ed ha fatto emergere l'attuale necessità di classificare, mappare e valutare, anche economicamente, i Se al fine di integrare la consapevolezza del loro valore complessivo (ambientale, sociale ed economico) nei processi di pianificazione.

Il solo approccio biofisico alla valutazione, che assegna un valore ai Se senza investigarne il valore monetario non è dunque sufficiente; è necessario un approccio integrato che consideri anche il valore monetario come strumento essenziale a supporto dei processi pianificatori. L'integrazione tra sistemi ecologici ed economici risulta, tuttavia, ancora un'operazione molto complessa e nuovi strumenti sono necessari per stimare il valore complessivo dei Se per una pianificazione integrata del territorio che permetta di conservare, tutelare e valorizzare il valore territoriale e perseguire principi di sviluppo sostenibile. Proprio dell'azione B2 è l'obiettivo di superare la distanza concettuale tra efficienza economica e stabilità ecologica dei Se, attraverso l'uso di tecniche di valutazione integrate e multicriteri, capaci di fornire una conoscenza complessiva sui Se e atti ad adottare approcci multisistemici per una corretta gestione del territorio.

La valutazione econometrica dei Servizi ecosistemici

Il diffondersi di una visione sempre più antropocentrica dei Se, secondo cui i sistemi socio-economici sono fortemente dipendenti dai sistemi ecologici in cui si inseriscono e da cui traggono diversi beni e servizi (cibo, acqua, aria, bioclima, ecc.), afferma una consapevolezza di reciproco condizionamento tra attività umane e ambiente. Dal momento che ogni copertura del suolo, se non irrimediabilmente compromessa, possiede una propria capacità di fornire Se, qualunque scelta di uso del suolo (privata e/o pubblica, singola e/o di gruppo) può infatti influire sull'erogazione dei Se e sulla dotazione del capitale naturale complessivo. Attraverso la valutazione economica si riconosce dunque il valore del mantenimento delle risorse naturali e dei processi funzionali e si responsabilizzano gli attori coinvolti nel governo del territorio. Assegnare un valore economico ai Se permette infatti di sviluppare pratiche migliori di gestione dell'ambiente, rivelandosi strategia utile per incrementare la consapevolezza e la sensibilità degli attori e dei decisori verso quello che si potrebbe definire il valore dei servizi forniti dalla natura e ponendo attenzione agli effetti (economici) che una scelta di medio o lungo periodo riguardante una trasformazione d'uso del suolo può avere sulla società e sull'ambiente.

L'approccio economico utilizza generalmente il denaro come unità di misura per valutare i benefici dei Se, ma esistono molti modi per tradurre i valori economici in termini monetari e molte sono le tecniche a disposizione. La scelta della metodologia con cui assegnare un valore strumentale alle funzioni ecologiche rispetto alle attività umane è spesso dettata dalla disponibilità di banche dati, dalle scale spaziali e temporali di valutazione, dalla necessità di osservazioni sul campo e soprattutto dall'obiettivo della valutazione stessa. Sempre più diffuso è tuttavia l'uso integrato di differenti tecniche e indicatori per una lettura idonea alla complessità delle questioni trattate.

Ciò premesso, è nell'ambito delle teorie marginaliste (neoclassiche) che è possibile collocare l'approccio teorico valutativo dell'economia ambientale dedicata alla valutazione dei Se (Hayha & Franzese 2014), secondo cui è sempre solo possibile assegnare un valore "marginale", e non "complessivo", ad un bene ambientale mediante la definizione di un prezzo ad una selezionata funzione di naturalità.

Nell'ambito marginalista della valutazione economica di un bene ambientale, uno tra i criteri più diffusi rinvia, per esempio, l'assegnazione del prezzo del medesimo bene al "costo di produzione" del bene stesso, ovvero al valore riferito al costo di produzione "artificiale" di un servizio che verrebbe naturalmente svolto in assenza di "compromissione" dei valori ambientali naturalmente esistenti. Secondo tale approccio il valore dello stoccaggio di carbonio organico del suolo equivale, ad esempio, al costo complessivo pagato dalla collettività per il mancato assorbimento di potenziale anidride carbonica aggiuntiva in atmosfera (non esiste infatti un servizio artificiale per fissare il carbonio organico alternativamente prodotto dall'uomo), mentre il valore della purificazione dell'acqua equivale al costo collettivo pagato per i servizi di depurazione che "artificialmente" svolgono una funzione di filtraggio "naturalmente" svolta dal suolo.

Una proposta metodologica e la sperimentazione nel Comune di Bruino

L'azione B2 sperimenta nel Comune di Bruino l'adozione di differenti tecniche di valutazione integrate (biofisiche ed economiche) su alcune specifiche funzionalità ecologiche dei suoli. In particolare, la valutazione biofisica si caratterizza per una lettura dello *status quo* delle risorse ambientali, esplorando l'interazione tra proprietà degli ecosistemi e loro integrità e utilizzando indicatori ambientali (di contesto, di pressione, di impatto e di risposta). La valutazione economica si basa invece sull'attribuzione di valori secondo i criteri maggiormente consolidati nella principale bibliografia di riferimento per le specifiche funzionalità ecosistemiche trattate.

Le interazioni tra fattori ambientali e fattori economici/sociali sono infine permesse dall'associazione multicriteriale delle componenti biofisiche ed economiche nei modelli di calcolo utilizzati dal progetto. L'adozione di un approccio integrato alla valutazione necessita inoltre l'utilizzo di un modello spazializzato che integri la normale analisi multicriteri, rappresentando la distribuzione di valori sia in termini biofisici che economici e definendo la qualità dei servizi ambientali naturalmente erogati dal suolo con un esplicito valore parametrico.

La metodologia proposta per la sperimentazione nel Comune di Bruino consente dunque di ottenere mappature dettagliate dei Se e della loro valutazione economica. La coerenza tra valutazione biofisica ed econometrica viene garantita dall'associazione tra le due tipologie di valori assegnati, attraverso cui è possibile associare ad un "decremento" o "incremento" di un valore prodotto da un modello biofisico i relativi "decrementi" o "incrementi" economici associati.

Un esempio di tale modello valutativo è dato dalla valutazione del costo sociale relativo allo stoccaggio di carbonio nel Comune di Bruino e nei Comuni limitrofi. I valori di riferimento medi per pixel dello stoccaggio del carbonio tratti dalla letteratura sono stati moltiplicati per le specifiche aree di uso/copertura del suolo, calcolando l'ammontare complessivo del valore economico per ogni classe d'uso. Ne risulta, ad esempio, che il "tessuto urbano e denso" di Bruino e dei Comuni limitrofi ha un valore econometrico, associato alla prestazione biofisica di stoccaggio, pari a 47 mila euro, mentre i "quereti di rovere" valgono più di 11 milioni di euro e che il valore complessivo del servizio "stoccaggio di carbonio", stimato dalla sommatoria di tutte le coperture d'uso del suolo, ammonta a quasi 69 milioni di euro.

Una tale lettura biunivoca tra modello biofisico ed econometrico consente, pertanto, all'atto di variazione (potenziale o registrata) degli usi del suolo, di ottenere sempre un "adeguamento dei valori" econometrici e di avviare valutazioni relative alle variazioni potenziali di valore indotte da previsioni di trasformazione d'uso del suolo. La sperimentazione del modello nel Comune di Bruino permette inoltre di avviare il lavoro di costruzione di un simulatore (azione B3) in grado di fornire modelli analitici dei Se sulla base della metodologia di valutazione proposta.

Funzionalità ecologica	Criteri di valutazione economica	Riferimenti bibliografici
Qualità degli habitat	Associazione tra usi del suolo caratterizzati da elementi di biodiversità (infrastrutture verdi urbane, suoli agricoli, suoli naturali, aree umide) e i costi sostenuti dalle pubbliche amministrazioni per il loro mantenimento e/o per la realizzazione di interventi di compensazione.	(Costanza, <i>et al.</i> 2014) (Bartkowski <i>et al.</i> 2015) (Comino <i>et al.</i> 2014)
Stoccaggio del carbonio	Criterio del valore sociale (SCC) con il quale è possibile stimare il danno evitato dall'emissione in atmosfera del carbonio (stimato tra 66 e 130 \$ per tonnellata).	(Ackerman & Stanton 2012) (Tol 2008)
Filtraggio dell'acqua	Criterio che assegna maggior valore ai suoli che maggiormente trattengono e restituiscono l'acqua in falda anziché permetterne il flusso superficiale. Il valore della funzione ecologica equivale dunque al costo del danno evitato a causa di fenomeni di piena, esondazioni e alluvioni, stimato attraverso la seguente funzione: $costo\ danno\ [€/mc] * fenomeno\ piena\ [mc]$	(Kazmierczak & Cavan 2011)
Purificazione dell'acqua dagli inquinanti	Criterio del costo [\$/kg] da sostenere per purificare l'acqua dalle sostanze inquinanti. Altri criteri indiretti per stimare i benefici offerti (es. acqua potabile, opportunità ricreative, ecc.).	(Aerts & Botzen 2011)
Erosione del suolo	Criterio del costo di rimozione dei sedimenti nell'ambito del bacino idrografico per mantenerne la sua vitalità e garantirne un'elevata qualità.	(Pimentel <i>et al.</i> 1995)
Impollinazione	Associazione del valore alle variazioni di reddito del produttore e il <i>surplus</i> del consumatore indotta dalla diminuzione della produzione a causa di una perdita di servizi di impollinazione. Altri criteri valutano i costi di sostituzione, stimando il costo di pratiche alternative di impollinazione (a mano o meccanizzata) che risulterebbero in assenza di impollinazione naturale.	(Hanley N. <i>et al.</i> 2014)
Produzione agricola	Associazione delle classi d'uso del suolo al valore aggiunto derivante dal settore agricolo (contributo al PIL, numero di aziende, livello di occupazione, ecc.). I coefficienti di Produzione Standard [€/ha] sono un esempio di dati utili alla costruzione del modello di valutazione.	(Daugstad <i>et al.</i> 2006)

Riferimenti bibliografici

- Ackerman, F., Stanton, E. A. (2012), "Climate Risks and Carbon Prices: Revising the Social Cost of Carbon", *Economics. The Open Access, Open Assessment e-journal*, vol.6, n.10.
- Aerts, J. C., Botzen, W. (2011), "Climate change impacts on pricing long-term flood insurance: A comprehensive study for the Netherlands. Global Environmental Change", *Issue*, n.21, pp. 1045-1060.
- Bartkowski B., Lienhoop N., Hansjürgens B., (2015), "Capturing the complexity of biodiversity: A critical review of economic valuation studies of biological diversity", *Ecological Economics*, n.113, p.1-14.
- Comino E. et al. (2014), "Exploring the environmental value of ecosystem services for a river basin through a spatial multicriteria analysis", *Land Use Policy*, n.36, p.381-395.
- Costanza R. et al. (2014), "Changes in the global value of ecosystem services", *Global Environment Change*, n.26, p.152-158.
- Daugstad, K., Ronningen, K., Skar, B. (2006), "Agriculture as an upholder of cultural heritage? Conceptualizations and value judgements - A Norwegian perspective in international context", *Journal of Rural Studies*, n.22, p.67-81.
- Hanley N. et al. (2014), "Measuring the economic value of pollination services: Principles, evidence and knowledge gaps", *Ecosystem Services*.
- Hayha, T., Franzese, P. P. (2014), "Ecosystem services assessment: A review under an ecological-economic and systems perspective", *Ecological Modelling*, n.89, p.124-132.
- Kazmierczak, A., Cavan, G. (2011), "Surface water flooding risk to urban communities: Analysis of vulnerability, hazard and exposure", *Landscape and Urban Planning*, n.3, p.185-197.
- MEA (2005), *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*, Island Press, Washington DC.
- Pimentel et al. (1995), "Environmental and Economic Costs of Soil Erosion and Conservation Benefits", *Science*, vol.267, p.1117-1123.

La sperimentazione del progetto Life SAM4CP

Carolina Giaimo

Il tema della sostenibilità per il governo delle trasformazioni urbane finalizzate al contenimento del consumo di suolo si caratterizza, nella fase contemporanea, per una elevata specializzazione disciplinare (cui corrispondono altrettante tipologie di dati e questioni rilevanti) che rende necessario sistematizzare la comunicabilità o, in altri termini, la contaminazione, fra tali approfondimenti disciplinari e le azioni di governo del territorio. Se i concetti di austerità, decrescita felice (Latouche, 2007) e consumo zero appaiono evidentemente inadeguati e non estendibili ad un processo di scenario collettivo per la gestione degli usi del suolo (Gardi et al., 2013), appare indispensabile ri-contestualizzare i concetti di sostenibilità, sviluppo e crescita nel quadro contemporaneo delle dinamiche e dei mutamenti socio-economici che avvengono a livello globale.

L'ipotesi che il progetto SAM4CP intende verificare è che lo sviluppo di strumenti adeguati per un governo sostenibile del territorio passi attraverso un'attività di pianificazione – a tutte le scale – fondata sull'integrazione di elementi ecologici, economici e socio-politici all'interno di un quadro interdisciplinare, cui l'analisi ecosistemica del suolo è in grado di fornire importanti elementi conoscitivi e valutativi.

Allo stesso tempo, è necessario praticare consapevolmente modelli di *governance* integrati, multilivello e cooperativi, fondati sul metodo della copianificazione.

Comunicazione, consensus building e copianificazione

Una delle azioni implementative del progetto Life SAM4CP¹ consiste sia in attività di *consensus building* per la riduzione del consumo di suolo che di copianificazione di Piani regolatori comunali che perseguano l'obiettivo della riduzione del consumo di suolo.

L'azione mira ad applicare e dimostrare la fattibilità di un campione degli scena-

ri individuati attraverso il caso pilota del Comune di Bruino (si vedano i contributi di Salata e Regis in questo stesso numero), proponendo ad ulteriori 3 Comuni della Città metropolitana di Torino, selezionati tramite bando, una specifica attività di interazione diretta con il progetto, riferita ad una variazione del proprio Prg con la metodologia e procedura della copianificazione. A monte dell'identificazione dei 3 Comuni da coinvolgere nelle attività dimostrative è stata attuata una fase di sensibilizzazione e diffusione delle problematiche poste dal consumo di suolo e del modo di rimediarsi tramite scelte urbanistiche specifiche. Vanno ricordati i due principali momenti comunicativi del *Kick-off Meeting SAM4CP* (Torino, 24 ottobre 2014) ed il seminario del progetto SAM4CP *Il suolo regala tanto: non calpestiamolo!* (Torino, 15 giugno 2015)².

L'intento è di costruire una comune attenzione ed un consapevole consenso tra decisori locali e cittadini in merito a misure e politiche di pianificazione e gestione del territorio, attente alla risorsa suolo e quindi orientate alla riduzione del suo consumo. Il percorso *bottom up* proposto, perviene alla definizione dei problemi e delle possibili soluzioni sulla base di processi virtuosi condivisi (dai Comuni coinvolti e dai soggetti partecipanti alla procedura di copianificazione) di pianificazione-progettazione urbanistica e di governo del territorio, nonché sulla base della produzione di mirati strumenti di gestione.

Gli strumenti, le azioni e le buone pratiche che emergeranno da tale complesso processo di sperimentazione nei quattro Comuni, assumeranno un valore dimostrativo, nell'ottica di una loro possibile futura applicazione allargata a livello non solo provinciale, ma anche regionale e nazionale.

Sulla base di tali presupposti, l'attività si sviluppa secondo le seguenti fasi:

- selezione dei Comuni interessati a partecipare alla sperimentazione di una copianificazione del proprio Prg per ridurre il consumo di suolo, attraverso un bando pubblico rivolto a tutti i Comuni della Città metropolitana di Torino (attività conclusa il 30.6.2015);
- presentazione del progetto e dei suoi obiettivi alle Amministrazioni co-

munali che hanno manifestato il loro interesse a partecipare alle attività dimostrative (attività conclusa il 15.9.2015);

- selezione definitiva dei 3 Comuni sulla base di: grado di consenso raggiunto intorno agli obiettivi promossi dal presente progetto; rappresentatività rispetto al territorio della Città metropolitana di Torino; capacità a partecipare attivamente ad un processo di copianificazione e a coinvolgere cittadini e attori economici locali nella revisione del proprio Prg (attività conclusa a settembre 2015);
- sperimentazione, con la diretta attivazione dei Comuni selezionati, dell'elaborazione, in procedura di copianificazione, di un Prg o Variante di esso, che assuma l'opzione strutturale del contenimento del suolo prenotato e del buon uso del esso, utilizzando metodologie, indicatori, strumenti ed *output* emersi dalle altre azioni del progetto ed in particolare dall'azione B5;
- consultazione dei cittadini e degli attori economici del territorio delle varie opzioni ipotizzabili e dei vantaggi ambientali ed economici associati a ciascuna, ottenute attraverso l'applicazione del cosiddetto simulatore³ (vedi il contributo di Abate Daga e Ballocca in questo stesso numero);
- valutazione dell'efficacia di una procedura in copianificazione, integrando l'inquadramento programmatico e normativo provinciale e regionale, in particolare modo per ciò che riguarda il consumo di suolo.
- monitoraggio specifico (per metodo e indicatori), attraverso la disciplina in materia di Valutazione ambientale strategica, degli strumenti urbanistici sperimentati attraverso l'applicazione del simulatore;
- valutazione della possibile riproducibilità di tale metodo di monitoraggio ad altri Comuni del contesto regionale – e nazionale – anche attraverso l'utilizzo del simulatore;
- presentazione ai cittadini e agli attori economici del territorio delle opzioni scelte e dei vantaggi ambientali ed economici associati a ciascuna attraverso l'applicazione del simulatore.

L'analisi dei Servizi ecosistemici per la pianificazione ed il governo sostenibile del territorio

Più in generale, la questione suolo sembra richiedere di ripensare in termini complessi la pianificazione urbanistica, riscrivendo l'agenda delle questioni prioritarie da mettere in cima al progetto di piano e mettendo in discussione i modelli culturale, economico ed urbanistico che hanno dominato soprattutto negli ultimi due decenni (Pileri, 2015). Se dunque il consumo di suolo è un sintomo (ma anche una causa) di patologie ben più articolate e fermo restando il presupposto, “non sempre scontato in Italia, che – anche in materia urbanistica – per governare bisogna innanzitutto conoscere” (Campos Venuti e Oliva, 2010), l'analisi dei servizi ecosistemici aiuta ad entrare nel merito delle singole opzioni di pianificazione, producendo conoscenze in gradi di concorrere a prendere decisioni in maniera più consapevole. Rispetto al rapporto fra ipotesi di piano e valutazioni di sostenibilità attraverso le analisi ecosistemiche dei suoli, va sottolineato che entrare nel merito è indispensabile, perché non si possono stabilire a priori classi e/o casistiche standard e/o soglie quantitative rispetto alle quali escludere a priori possibilità ad intervenire.

L'aspetto positivo dell'analisi dei servizi ecosistemici è che essa rende possibile rendicontare qualitativamente quello che fino ad oggi è stato espresso solo attraverso dati di tipo quantitativo e prevalentemente di superficie (Salata, id). Ovvero consente di riconoscere l'impatto ecosistemico di ogni previsione e, sulla base di una valutazione qualitativa di merito, attuare misure per contenere il consumo di suolo. Perché è solo pesando l'incidenza di una previsione di piano, sulla base della qualità dei suoli, che si possono, se necessario, attivare misure di mitigazione degli impatti diretti o di compensazione degli impatti indiretti (ovvero verificare, tramite un fattore di compensazione, quale sia il necessario riequilibrio ambientale per azzerare l'impatto ecologico della trasformazione).

Le prime sperimentazioni avviate sul caso pilota del Comune di Bruino mettono chiaramente in evidenza che non esistono configurazioni degli usi del suolo ottimali per tutti i servizi ecosistemici; purtuttavia, alcuni pacchetti di servizi ecosistemici

possono variare in maniera simile a determinati agenti di cambiamento. Dunque bisogna agire identificando e bilanciando i *trade offs*: una situazione che implica una scelta tra due o più possibilità, in cui la perdita di valore di una costituisce un aumento di valore in un'altra. In questo modo riemerge il problema della discrezionalità delle valutazioni e della capacità di prendere delle decisioni: ciò rimarca la necessità di copianificare.

L'analisi ecosistemica per copianificare

L'analisi dei servizi ecosistemici aiuta a decidere in maniera più consapevole e condivisa soprattutto pianificando gli usi del suolo attraverso il metodo della copianificazione, indispensabile per portare la visione del Comune sul risparmio del consumo di suolo nel suo pianificare, integrando l'inquadramento programmatico e normativo provinciale e regionale (perché non vi sono solo i contenuti più o meno prescrittivi delle pianificazioni generali e settoriali sovraordinate!).

Il Comune infatti fornisce un importante contributo di merito al problema del consumo di suolo, dal basso, nella Conferenza di copianificazione e valutazione (in Piemonte disciplinata all'art. 15bis della Lr 56/77 così come modificata dalla Lr 3/2013).

Una buona *governance* multilivello si caratterizza come un percorso di partecipazione e condivisione istituzionale. Gli obiettivi e i contenuti dei nuovi piani devono essere determinati – oltre che dal confronto con la cittadinanza – tramite l'attività congiunta, orizzontale e collaborativa delle istituzioni ed enti territoriali preposti al governo del territorio ed alla cura degli interessi pubblici.

La Conferenza di copianificazione è il luogo in cui avviene l'attività di confronto fra i piani e di concertazione tra i differenti livelli istituzionali di governo del territorio (Comune, Città metropolitana e Regione) e rappresenta quindi il tavolo istituzionale all'interno del quale formare, e successivamente approvare, le Varianti strutturali dei Prg vigenti e/o i nuovi piani.

La Conferenza di copianificazione si deve sviluppare come un percorso aperto e in costante aggiornamento: l'Amministrazione comunale si confronta e condivide conoscenze e diagnosi con gli altri soggetti istituzionali, cercando un accordo sugli obiettivi generali e gli indirizzi che intende perseguire.

La sperimentazione messa in campo col progetto Life SAM4CP offre ai Comuni che hanno deciso di aderire a questa impostazione del problema – redigendo atti urbanistici tesi alla sperimentazione dell'approccio ecosistemico – , la possibilità di integrazione, nelle attività di pianificazione, dell'analisi dei Servizi ecosistemici grazie al sostegno tecnico e metodologico che, in particolare i ricercatori del Dist-Politecnico di Torino (partner del progetto), offriranno nello svolgimento delle analisi, delle attività connesse alle varie fasi della copianificazione e del monitoraggio dell'efficacia delle proposte fatte.

1. Su questo tema ci si riferisce all'azione B6 “*Consensus building* per la riduzione del consumo di suolo e copianificazione di Piani regolatori comunali tesi alla riduzione del consumo di suolo”, la quale è fortemente interconnessa alla B5 “*Modelli urbanistici per ridurre il consumo di suolo e testing* sul Comune di Bruino” oltre che alle D6 “*Comunicare il patrimonio suolo in Italia e in Europa*” e D7 “*Comunicare il patrimonio suolo in Provincia di Torino*”.
2. Gli esiti di tali eventi sono consultabili sul sito del progetto (www.sam4cp.eu).
3. Si tratta dell'*output* di progetto dell'azione B3 “*Realizzazione di un simulatore informatico per la valutazione delle perdite ambientali provocate dall'artificializzazione del suolo e quantificazione economica del costo per la collettività*”.

Riferimenti bibliografici

- Campos Venuti G. e Oliva F. (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Bari.
- Gardi C., Dall'Olio N., Salata S. (2013), *L'insostenibile consumo di suolo*, Edicom Edizioni, Monfalcone.
- Giaimo C. (2007), *Le Conferenze di pianificazione per il governo del territorio*, Inu Edizioni, Roma.
- Latouche S. (2007), *La scommessa della decrescita*, Feltrinelli, Milano.
- Pileri C. (2015), *Cosa c'è sotto. Il suolo, i suoi segreti, le ragioni per difenderlo*, Altroeconomia, Milano.



Daniele Rallo, Luca Rampado AUA AIA SIN e urbanisti

Il Testo Unico Ambiente (D.Lgs. n. 152/2006) introduce, tra i tanti argomenti (318 articoli e sei allegati) per il controllo della salvaguardia dell'ambiente alcune importanti procedure autorizzative che hanno un diretto riferimento alla pratica urbanistica. E di conseguenza alla specifica professionalità degli urbanisti o, come indicati nella terminologia delle professioni ordinistiche (Dpr 328/01), dei Pianificatori territoriali e ambientali.

L'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) ha per oggetto la prevenzione e la riduzione degli impatti negativi sull'ambiente prodotti dalle attività produttive, sia per quanto riguarda le emissioni in atmosfera, nell'acqua e nel suolo, sia in relazione alla gestione dei rifiuti e al consumo delle risorse naturali.

L'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA) è un provvedimento che incorpora in un unico atto diverse autorizzazioni ambientali previste dalla normativa di settore ed è improntato al principio di proporzionalità degli adempimenti amministrativi in relazione alla dimensione dell'impresa e al settore di attività, e all'esigenza di tutela degli interessi pubblici. Si applica a tutte le categorie di piccole e medie imprese, nonché agli impianti non soggetti ad Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) e a valutazione d'impatto ambientale (VIA).

I Siti di Interesse Nazionale (SIN) ed in genere i siti contaminati sono territori individuati come tali e soggetti ad una procedura amministrativa accelerata per poter procedere alla bonifica in tempi rapidi.

Si tratta di autorizzazioni e di iter procedurali complessi che racchiudono in un unico provvedimento diverse valenze tecniche e che, per la loro strategicità, possono essere anche rilasciate in deroga alla strumentazione urbanistica, o meglio in Variante al piano regolatore generale. Da qui la difficoltà oggettiva che si presenta ai tecnici valutatori come ai professionisti di parte, spesso ingegneri o architetti senza idonea preparazione.

La filosofia di riferimento del Testo Unico è esplicitamente quella della salvaguardia dell'ambiente quale bene primario non riproducibile.

Il principio dello sviluppo sostenibile (art. 3, quater) stabilisce che "ogni attività umana giuridicamente rilevante deve conformarsi allo stesso, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future." Ruolo riconosciuto fondamentale è quello della pubblica amministrazione la cui attività "deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione".

Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro (comma 3).

L'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero rifiuti (art. 208) deve essere presentata con apposita domanda alla regione competente per territorio, allegando il progetto definitivo dell'impianto e la documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto stesso dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica. Il progetto viene valutato in Conferenza di Servizi e la sua "approvazione sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori."

Per gli impianti di incenerimento e coincenerimento devono essere adottate misure particolari (art. 237 octies) affinché le attrezzature utilizzate per la ricezione, gli stoccaggi, i trattamenti e la movimentazione dei rifiuti, e

dei residui prodotti, siano progettate e gestite in modo da ridurre le emissioni e gli odori, secondo le migliori tecniche disponibili. Al fine di ridurre l'impatto dei trasporti di rifiuti in fase progettuale dovrebbe essere prevista anche la realizzazione di appositi collegamenti ferroviari con oneri a carico dei soggetti gestori di impianti. L'approvazione di tale elemento progettuale nell'ambito della procedura di autorizzazione, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico comunale e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori.

Gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati (art. 239) devono avvenire secondo procedure definite per eliminare le sorgenti di inquinamento o comunque per la riduzione delle concentrazioni di sostanze inquinanti, in armonia con i principi e le norme comunitari, con particolare riferimento al principio "chi inquina paga". Gli interventi di bonifica e ripristino ambientale per le aree caratterizzate da inquinamento diffuso sono disciplinati dalle regioni con appositi piani. La regione, acquisito il parere del comune e della provincia interessati mediante apposita conferenza di servizi e sentito il soggetto responsabile, approva il progetto, con eventuali prescrizioni ed integrazioni entro sessanta giorni dal suo ricevimento. L'autorizzazione regionale costituisce, altresì, variante urbanistica e comporta dichiarazione di pubblica utilità, di urgenza ed indifferibilità dei lavori.

I siti di interesse nazionale, ai fini della bonifica, sono quelli individuati dal Ministero competente in relazione alle sue caratteristiche, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali (art.252). L'autorizzazione del progetto sostituisce a tutti gli effetti le autorizzazioni, le concessioni, i concerti, le intese, i nulla osta, i pareri e gli assensi previsti dalla legislazione vigente. L'autorizzazione costituisce, altresì, variante urbanistica e comporta dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori.

Il Testo Unico ambiente definisce anche l'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato attribuendo alle regioni la potestà

di individuare gli Ambiti territoriali ottimali. Per tali Ambiti deve essere redatto un apposito piano costituito da una ricognizione delle infrastrutture, da un programma degli interventi, da un modello gestionale ed organizzativo e da un piano economico finanziario. Anche tale piano può essere in deroga allo strumento urbanistico generale. Infatti i progetti definitivi delle opere e degli interventi sono approvati dagli enti di governo degli ambiti attraverso apposita conferenza di servizi. L'approvazione comporta dichiarazione di pubblica utilità e costituisce titolo abilitativo e, ove occorra, variante agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, esclusi i piani paesaggistici. Qualora l'approvazione costituisca variante agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, tale variante deve essere coordinata con il piano di protezione civile (L. 225/92, art. 3, c. 6). Per la redazione di tutti questi progetti complessi, ma anche per la valutazione degli stessi da parte degli organi competenti e delegati, è necessaria una preparazione multidisciplinare e soprattutto una visione complessiva di tutte le problematiche. In tutti i casi la frase chiave è rappresentata dalla "dichiarazione di pubblica utilità in variante alla strumentazione urbanistica".

L'unica figura professionale che in Italia ha una competenza così vasta e interdisciplinare, sia per formazione che per attribuzione normativa, è quella del Pianificatore territoriale e ambientale. Lo stesso può colloquiare con le professioni di altre discipline assumendo, nella maggior parte dei casi, la valenza di "cabina di regia" del provvedimento. Tale ruolo è definito anche giuridicamente dal regolamento delle professioni ordinistiche (Dpr n. 328/01) e riconosciuto dalle prese di posizioni del Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori (vedi UI nn. 238 e 255 per es. sulle "Riserve" in campo VAS).

Occorre ricordare infine che, trattandosi comunque di interventi comportanti variante ad uno strumento urbanistico, la competenza in tale materia [urbanistica e pianificazione] è riservata, per i laureati post 2001, esclusivamente agli iscritti al Settore Pianificazione dell'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori (vedi UI n. 255 per es. sulle "Riserve" in campo Urbanistico).

Massimo Matteo Gheno

15. Mostra Internazionale di Architettura: *Reporting from the front*

Dal 28 Maggio al 27 Novembre 2016 tornerà il consueto appuntamento con la Biennale d'Architettura di Venezia giunta oramai alla sua 15° edizione. La mostra curata per l'occasione dal cileno Alejandro Aravena, progettista e docente quarantenne impegnato in un'architettura rivolta alle necessità sociali, avrà come titolo "Reporting from the front" e proverà a porsi come consequenziale proseguimento della linea teorica e comunicativa profusa nelle scorse quattro edizioni.

Introdotta dal Presidente Paolo Baratta, la prossima Biennale raccoglierà idealmente l'eredità concettuale del percorso cominciato con Aaron Betsky, in "Architecture Beyond Buildings" (2008), proseguito da Kazuyo Sejima e David Chipperfield, rispettivamente con "People Meet in Architecture" (2010) e "Common Ground" (2012) ed infine sviluppato da Rem Koolhaas con "Fundamentals" (2014).

La trama tessuta dalla precedenti edizioni verrà ripresa attraverso lo sguardo ad un'architettura impegnata sul campo, un'architettura del fare lontana da celebrazioni spettacolari del proprio successo solipsistico, capace di ritornare pubblicamente decisiva attraverso l'offerta di soluzioni ad un numero esponenzialmente crescente di necessità emergenti. Risposte, quelle che si intende condividere attraverso gli spazi dell'esposizione, a bisogni improrogabili che si pongono attualmente a metro di un complessivo e contemporaneo scollamento tra architettura e società civile.

Raccontando quella che sarà la sua Biennale Aravena immagina come possano essere raccontate storie di successo, casi esemplari da condividere, in cui l'architettura ha fatto e sta facendo la differenza per vincere battaglie ed

espandere frontiere; per migliorare la qualità della vita dell'edificato e di conseguenza la qualità della vita delle persone. La volontà dichiarata è quella di riportare al centro la disciplina nel suo lato più pragmatico, come elemento in grado di sovvertire condizioni ed aprire ad opportunità, palesando come tra conflitti economici e sociali l'architettura possa risultare uno strumento decisivo.

Negli spazi dell'Arsenale, dei Giardini e nelle location diffuse della città, la biennale di architettura intende mostrare cosa significa migliorare la qualità della vita mentre si lavora al limite, in prima linea cercando di conquistare nuovi territori. In questo senso verranno presentati dei casi e delle pratiche in cui la creatività è stata utilizzata per conquistare anche una minima vittoria.

Sarà una Biennale aperta e omnicomprensiva tesa all'ascolto di storie, pensieri ed esperienze, provenienti da contesti geografici e culturali diversi. Gli ospiti chiamati a tessere le trame del dibattito saranno dunque molteplici. Gli architetti, in primo luogo, impegnati nelle battaglie di frontiera della progettazione, la società civile, laddove le sue comunità riescono a migliorare il proprio ambiente edificato attraverso l'auto organizzazione ed i leader, i quali possono orientare professionisti e praticanti nelle circostanze dove appare più necessaria l'azione.

Le Nazioni partecipanti, attraverso i rispettivi padiglioni, saranno infine chiamate a condividere la propria battaglia interna e le rispettive conoscenze acquisite, in un'ottica che possa mettere al centro lo scambio di questioni e soluzioni, quale terreno comune per migliorare le condizioni di vita del proprio Paese.

Che cosa c'è sotto. Il suolo, i suoi segreti, le ragioni per difenderlo

Paolo Pileri, *I libri inchiesta - Altreconomia*, 2015
160 pagine, 12,50 euro



Se qualcuno nutrisse ancora qualche dubbio circa l'utilità di preservare ciò che quotidianamente i nostri piedi calpestando potrebbe leggere *Che cosa c'è sotto: il suolo, i suoi segreti, le ragioni per difenderlo* di Paolo Pileri, Altreconomia Edizioni, Milano 2015 (160 pagine; 12,50 Euro). Un libro scientifico e insieme didattico che, con un linguaggio schietto che rifugge da ogni accademica ampollosità, cerca di farci capire perché il suolo è oggettivamente qualcosa di importante che non possiamo permetterci di sprecare. Un libro che è anche un atto politico nel senso che è partigianamente teso alla maturazione di una coscienza collettiva tale da rendere il consumo di suolo se non un tabù almeno l'extrema ratio del nostro modo di rapportarci al territorio. Infine, un libro che – dopo *Amor Loci: suolo, ambiente, cultura civile* (Raffaello Cortina Editore, Milano 2012) scritto a quattro mani dallo stesso autore con Elena Granata – insiste caparbiamente nel tentativo di colmare quel divario culturale – forse sarebbe più giusto chiamarlo crepaccio – in cui precipitano cose e concetti

fatti propri da discipline restie a qualsiasi processo osmotico così da mettere in luce singoli aspetti di entità che andrebbero invece considerate nel loro insieme, magari ricorrendo a nuove categorie interpretative. Ecco, il suolo è probabilmente una di queste cose che, forse per una certa povertà di appeal, per quella stessa rudezza senza fronzoli (ma ricca di sostanza) a cui rimandano spesso le cose e le persone che vengono dalla terra, ha suscitato e suscita anche nell'opinione pubblica un'attenzione diversa da quella che più comunemente riserviamo al paesaggio o all'ambiente. Proprio da qui prende le mosse questo «atto di ricongiunzione culturale», dallo sforzo di disvelare «una bellezza e un'intensità che ci sfuggono», dalla convinzione che – come affermava il naturalista svizzero Hans Jenny – anche «il suolo è bello ma pochi lo sanno», dall'idea che «la dissociazione tra conoscenza del suolo e consapevolezza delle conseguenze delle azioni sull'uso del suolo produrrà – secondo l'autore – sempre maggiori danni culturali e ambientali» e dunque dalla necessità «di mettere in moto un pensiero critico per comprendere appieno il problema» allarmante del suo consumo. Già, perché proprio di consumo si tratta, anche se di primo acchito ci viene meno naturale associare questo verbo al suolo come invece facciamo abitualmente con il carburante o le bevande alcoliche.

Che cosa c'è sotto si apre in modo insolito, con una premessa grafica. Ancor prima di introdurci ai temi del libro, o meglio, proprio per farci immergere senza preamboli nei temi del libro, Pileri antepone all'introduzione pochi ma efficaci schemi grafici corredati di brevi testi da cui scopriamo, per esempio, che «il 95% del cibo sulla nostra tavola arriva dal suolo agricolo» ma che ci vogliono almeno cinquecento anni per formare uno spessore di suolo pari a 2,5 centimetri; che «un ettaro non urbanizzato trattiene fino a 3,8 milioni di litri d'acqua», una quantità che potremmo smaltire altrimenti ma utilizzando non meno di 143 TIR; che «nei primi 30 centimetri di suolo agricolo si accumulano 60 tonnellate di carbonio per ettaro» e che «la perdita di aree naturali e agricole produce un'emissione di CO₂ in atmosfera» rilevante con significativi impatti sui cam-

biamenti climatici; che ogni ora «in Europa 11 ettari di suolo vengono consumati», ovvero edificati, cementificati, trasformati in qualcosa che ne cancella la natura e le potenzialità, mentre in Italia «8 metri quadrati al secondo di suolo libero viene impermeabilizzato». Solo nel bel paese ogni giorno si perde così «una superficie in grado di produrre cibo per 420 persone» e quotidianamente aumenta «di 259 milioni di litri il volume potenziale delle acque da gestire» con nuove canalizzazioni, tubature e sempre più articolati ma soprattutto costosi sistemi di deflusso che – come le cronache insegnano – periodicamente dimostrano tutta la loro fragilità dando luogo a disastri ambientali anche gravi. Non si tratta di semplici slogan – come qualcuno potrebbe obiettare – ma di richiami a tesi puntualmente argomentate all'interno del volume dove si prova pazientemente a dimostrare (e convincere) che le conseguenze del consumo di suolo sono qualcosa con cui la nostra società deve finalmente fare i conti perché in gioco c'è perfino la vita delle persone.

Perché siamo arrivati a questa situazione e che cosa possiamo fare? Di fondo c'è quella che Pileri considera «una sorta di patologia del sistema culturale», una «malattia – così la definisce – [che] sta nelle pieghe dei modelli culturale, economico e urbanistico» che abbiamo abbracciato. Secondo il professore di Pianificazione territoriale e ambientale del Politecnico di Milano, «l'architetto, l'ingegnere, l'urbanista, il politico, l'economista, l'imprenditore, così come qualunque cittadino, sono ancora abbagliati dalla seduzione del cemento e dall'idea di crescita che gli hanno appiccicato addosso». Un'idea che nonostante le battaglie di molti intellettuali condotte fin dagli anni cinquanta del Novecento quando l'Italia spalancava le porte a un processo di cementificazione del territorio che ne sfigurerà il volto e l'anima – ricordiamo per esempio Leonardo Borghese, Antonio Cederna, Ermanno Olmi, Pier Paolo Pasolini o Salvatore Settis – continua a scorrere nelle vene della nostra società e a permeare le azioni di quanti avrebbero il compito di governare e pianificare il nostro territorio razionalmente e nell'interesse generale (compreso quello delle future generazioni).

Un'idea che negli ultimi decenni si è addirittura rafforzata parallelamente al radicalizzarsi dei fenomeni legati alla rendita immobiliare, al punto che ci pare normale che la maggior parte delle scelte urbanistiche – che il più delle volte altro non sono che decisioni circa l'edificabilità dei suoli – vengano prese, di fatto, non in virtù di una qualsiasi riflessione ambientale, non sulla base di concrete e dimostrabili esigenze di una comunità ma dando per scontato che il destino del territorio in cui viviamo sia, prima o poi, quello di essere edificato. Ecco, il primo nodo da affrontare per Pileri è proprio questo con l'obiettivo di sciogliere quell'abbraccio mortale – o quanto meno di ridurne l'intensità – tra edificazione di suoli liberi e profitto favorendo piuttosto il recupero o la trasformazione dell'edificato esistente e parallelamente la cura e la manutenzione del territorio. Per fare qualche esempio concreto, secondo l'autore andrebbero abolite quelle norme sciagurate che consentono ai comuni di finanziare la spesa corrente con i proventi – i cosiddetti oneri di urbanizzazione – derivanti all'attività edilizia. Andrebbero verificate tutte quelle stime demografiche al rialzo sulla cui base si sono previste nuove possibilità edificatorie funzionali ai meccanismi economico-finanziari legati alla produzione di immobili ma del tutto sproporzionate rispetto alle effettive necessità. Andrebbero ripensate le competenze amministrative in fatto di pianificazione rafforzando la regia pubblica ma al tempo stesso ridefinendo i poteri delle amministrazioni locali su questo fronte: per assurdo, si è infatti dimostrato che sono i comuni più piccoli quelli più voraci in fatto di suolo. Andrebbero cioè posti limiti chiari e invalicabili e messe in campo azioni di natura operativa e normativa – circa le quali invece il legislatore nicchia da anni nonostante l'affastellarsi delle proposte di legge – fondate tanto sulla conoscenza di valori, risorse e potenzialità (praticamente non rigenerabili) di cui il suolo è portatore, quanto su una condivisa presa d'atto che il suolo è un bene comune e che le ragioni per preservarlo sono molte e sostanziali.

Renzo Riboldazzi

L'urbanistica sospesa. Dalle sperimentazioni alla sospensione

Francesco Sbeti, INU Edizioni, Roma, 2015,
178 pagine, 25,00 euro



Le note di Francesco Sbeti hanno accompagnato le peripezie urbanistiche di questi ultimi anni con la competenza del ricercatore e la passione del progettista. La sua attenzione continua ai fatti, alle proposte e al dibattito sul territorio ci consegna oggi un ricco materiale conoscitivo, impegnandoci a seguire il filo delle sue riflessioni. Dai suoi scritti risulta, infatti, chiaro che è ormai inderogabile la necessità di una vera e propria rivoluzione culturale.

L'Italia è certo un caso particolare in un quadro complessivo caratterizzato dall'esaurirsi di una vena creativa sull'avvenire delle città. Nel mondo prevale, infatti, una tendenza operativa di tipo "sviluppista" e un'opinione pubblica tendenzialmente "decrescista" mentre da noi in campo urbanistico – come d'altronde in tanti altri settori – tutto si confonde, non emergono con chiarezza linee d'azione, tutto si stempera, si diluisce, si allunga e alla fine si ferma o si perde.

(...)

Di fronte a queste reali sfide epocali, le reazioni "urbanistiche" prospettano alcune risposte, francamente non risolutive.

La via "sviluppista" vede proprio la città come meccanismo propulsivo, non solo (nei casi migliori non più) come puro meccanismo di arricchimento edilizio – immobiliare, ma come protagonista dell'innovazione, macchina per concentrare e attrarre le forme più avanzate di produzione, di socialità, di cultura. Ed è il flusso di investimenti e di persone a determinare una rinnovata domanda di spazi, di funzioni e di reti che certamente alimenta il *real estate* ma punta su strategie e obiettivi di sviluppo più ampi. Quindi, le città dinamiche ambiscono a nuovi ruoli, arricchiscono la loro base economico-produttiva e, a tal fine, rigenerano, anche con profonde modificazioni costruttive, il tessuto persistente. Basta girare l'Europa e risulta evidente che dove c'è sviluppo e non recessione si ritrovano città in radicale trasformazione da Amburgo ad Amsterdam, da Londra a Marsiglia.

E' questa la soluzione? Certo quando si contengono i costi, si regolano le valorizzazioni fondiarie, si promuove l'eco-sostenibilità, si riordinano aree degradate con progetti e interventi di qualità, gli interventi appaiono positivi, soprattutto per noi italiani che continuiamo a vedere come prevalenti le logiche vetero – speculative.

Tuttavia, vivere nei nuovi quartieri, lavorare nelle torri d'ufficio distanti magari decine di chilometri da casa, risponde all'idea di una città rispettosa delle persone?

Se poi osserviamo il modello sviluppista operare in altre aree geografiche, come ad esempio ad Abu Dhabi o Dubai, per non parlare dell'Oriente o nelle nuove metropoli latino americane, è più facile prenderne le distanze. (...)

Maggiore spazio, seppur in maniera implicita, ha avuto da noi la tendenza decrescista sintetizzabile in: "no a questo e pure a quello", no all'auto e pure al treno, no al petrolio e no al vento, no all'industria e no al turismo etc.

Tutte le indagini d'opinione registrano come notevole, a volta maggioritaria, la quota d'italiani contrari alle infrastrutture, alla modificazione del territorio, agli impianti funzionali.

Novità editoriali

Naturalmente non mancano le ragioni che hanno causato un crollo di fiducia nei progetti infrastrutturali, per il loro costo, la cattiva programmazione, la realizzazione non sempre inappuntabile, i lunghi tempi di esecuzione, gli scandali, la corruzione, le infiltrazioni malavitose. C'è poi una ragione ancora più profonda: il conflitto sull'uso delle risorse pubbliche. Gli italiani preferiscono il trasferimento monetario pubblico verso la spesa sociale per il sostegno ai ridotti budget familiari, piuttosto dell'investimento che comunque, anche quando è utile e realizzato a regola d'arte, dispiega i suoi effetti nel medio periodo. Con questo dilemma, tuttavia, passano i decenni e la qualità sociale delle città deperisce. Magari scopriamo, poi, il dramma provocato dall'abbandono delle periferie, i costi economici e ambientali dell'uso eccessivo dei mezzi individuali, la caduta degli investimenti e della competitività urbana del nostro paese.

Un territorio che non ha più capacità di rinnovamento, che rinuncia alla rigenerazione di nuove forme e funzioni, è destinato a declinare per mancanza di energie creative. Possiamo forse accontentarci di regolamenti dirigisti, di burocrazia, di programmi senza protagonisti per esercitare la nobile arte di disegnare un territorio accogliente per vivere e abitare?

Se depuriamo dalle due tendenze – sviluppo o decrescita – il forte imprinting ideologico che le caratterizza, forse è possibile sfidarsi su quale possa essere una nuova strada da esplorare, per rinnovare le politiche urbane. (...)

Non ho sufficienti elementi per valutare la praticabilità di questi propositi, ma certo va apprezzato lo sforzo di cambiare gioco. Bisogna sforzarsi di uscire dall'esercizio di una critica permanente, abbandonare le vecchie impostazioni economiciste, e rinnovare i modi attraverso cui affermare il bene comune nelle città e nel territorio. Non è poco, ma è quanto ci stimolano a ripensare gli scritti di Francesco Sbetti.

Giuseppe Roma



LA PIANIFICAZIONE COMUNALE NEL MEZZOGIORNO

a cura di Emanuela Coppola
collana Accademia



UNA POLITICA PER LE CITTÀ ITALIANE

a cura di Francesco Domenico Moccia e Marichela Sepe
collana Accademia



SINERGIE PER CITTÀ E TERRITORI

a cura di Luca Fondacci
collana Accademia



BOLZANO

masterplan della città

#01

collana Piani&Progetti



RURBANCE

rural urban governance

#02

collana Piani&Progetti

Are metropolitane opportunità d'innovazione per il paese

Claudio Cipollini

La programmazione e pianificazione strategica, e a valle la gestione del cambiamento, delle quattordici aree metropolitane rappresenta una grande opportunità per il paese in una fase storica come quella attuale. Un'opportunità di innovazione almeno per tre tematiche cruciali: nei processi decisionali, nella mobilità e per il Sud. La carta di Reggio Calabria a tal proposito richiede e auspica che i tre temi siano posti come priorità e all'attenzione del legislatore.

Innovare i processi decisionali significa aprire nuove frontiere basate sulla condivisione e la collaborazione. Gli approcci che ancora vengono proposti persino dall'ANCI con il progetto "START CITY – Le Città Metropolitane innesco del rilancio economico del Paese" in corso per mettere a punto nuovi modelli di pianificazione delle aree metropolitane, sono vecchi e consumati e non vi si legge alcuna innovazione né contenutistica né processuale. Vedere nell'economia l'unica strada potenzialmente risolutiva della rigenerazione e rivitalizzazione delle principali città italiane senza considerare l'indispensabilità di metodi sistemici e multidisciplinari che creino gli innesti e le coesioni necessarie a creare e facilitare condizioni per il benessere comune e dei singoli, è pura illusione storicamente dimostrata e confermata. Ma accanto a ciò, e quindi alla necessità di considerare nel processo pianificatorio prima e gestionale durante e dopo, approcci sistemici e complessi che siano frutto di interrelazioni disciplinari, emerge l'opportunità di sperimentare anche nuovi processi partecipativi e decisionali. In particolare l'approccio della condivisione (*sharing economy*) rappresenta una carta innovativa che va giocata con decisione in questo periodo storico. Si tratta di verificare nuove visioni di gestione della programmazione e delle responsabilità in modo equanime tra gli attori dello sviluppo ovvero l'amministrazione pubblica, le imprese, le imprese sociali e i cittadini. Si sente infatti ormai come improrogabile innescare una nuova crescita, integrando il concetto di progresso economico e progresso sociale, sostenendo che è l'intera società che deve rivisitare le singole attuali posizioni e interazioni considerando il progresso come un obiettivo unitario e integrato e non come derivata di una lotta tra opposte concezioni, tra permessi e licenze, tra profitto e responsabilità sociale. (Kramer e Porter 2011; Tapscott e Williams 2010). Sono segnali ancora non molto vistosi che però iniziano a far intuire alcuni possibili nuovi percorsi, nuovi comportamenti, nuove fedeltà. Collaborazione, empatia, assertività, sociale, qualità, rete, sistemi, integrazione, indipendenza, sono alcuni ingredienti di questi percorsi ancora da costruire. Ben dice Nowak quando afferma che "Forse il maggior aspetto rimarcabile dell'evoluzione è la sua l'abilità di generare competizione in un mondo competitivo quindi noi potremmo aggiungere la cooperazione naturale come il terzo fondamentale principio di evoluzione dopo la mutazione e la selezione naturale" (NOWAK 2006).

Altro aspetto innovativo è quello della mobilità locale e interurbana nonché la rigenerazione di parti strategiche delle città. Dati e informazioni di base ne evidenziano molte criticità e differenze con gli standard europei – e che lo hanno fatto battezzare come "spread della mobilità urbana" (Cascetta, Pagliara 2015) – quali tra gli altri:

- 22 km di reti metropolitane per milione di abitanti contro una media europea di 70;
- 62% di spostamenti in auto contro una media del 43% nelle città sopra i 250.000 abitanti;
- 22% e 15% di utilizzo del TPL e di modi muscolari contro una media del 32% e 25%;

A valle degli aspetti strategici e gestionali che il disegno di legge sul Trasporto Pubblico Locale si auspica definisca al più presto (Strategie pubbliche e gestioni private?), c'è l'opportunità di avere una sorta di cambio di paradigma del trasporto collettivo pubblico attraverso un utilizzo più produttivo delle linee ferroviarie. Non è un sogno impossibile.

A oltre venti anni di distanza dai Piani Direttori che le Ferrovie dello Stato proposero ai Comuni (conosciuti come "cura del ferro", prendevano in considerazione con un approccio integrato l'alta velocità, il trasporto locale, il trasporto delle merci e la valorizzazione delle stazioni e delle aree ferroviarie dismettibili), possiamo constatare che la cura non ha dato molti frutti. Oggi ci sono i presupposti per avviare nuovi processi di intervento. Occorrerà un assetto di pianificazione integrata dei servizi di trasporto collettivo, una razionalizzazione ed una specializzazione funzionale tra bus extraurbani e ferrovie regionali, una forte politica tariffaria e infrastrutturale tendente a facilitare al massimo l'uso del trasporto pubblico, un approccio sostenibile (recenti studi hanno dimostrato come il costo di un metro cubo di uffici e commercio possa arrivare a diminuire intorno al 20% se realizzato in prossimità – 1 km – di stazioni di ferrovia e metropolitana urbana grazie alla minore incidenza di inquinamento e di incidentalità dovuta alla diminuzione di traffico su gomma causata dagli utenti e addetti attratti dagli spazi (Cipollini 2011)). Fattore imprescindibile e dirimente una politica basata sul trasporto pubblico e sul potenziamento della mobilità sul ferro stante la quantità di linee ferroviarie e stazioni e fermate (esistenti e potenziali) presenti in tutte queste città. Nello specifico le variabili che invitano urgentemente ad avviare una fase di progettazione e programmazione riguardano sia aspetti tecnici sia economico-patrimoniali e in particolare:

- gli interventi tecnologici per avere frequenze dei treni fino a 2-3 minuti che consentirebbe di arrivare a triplicare l'offerta di posti-passeggeri.
- il rinnovamento del materiale rotabile;

- la riqualificazione funzionale delle stazioni/fermate urbane e comprensoriali per adeguarle al maggior flusso passeggeri e all'interscambio modale;
- la rigenerazione delle aree dismesse ferroviarie attraverso accordi diretti di cessione ai Comuni, abbandonando le politiche avviate agli inizi degli anni 90 di valorizzazione diretta da parte di FS, consentendo così di:
 - compensare i costi di investimento necessari per gli interventi previsti;
 - contribuire alla riqualificazione e rigenerazione di aree interstiziali nel tessuto urbano, strategiche sia per la loro centralità, sia per la qualità e quantità dei servizi di mobilità pubblica e sia infine per il risparmio di consumo di suolo agricolo indirettamente derivante dal loro utilizzo.

Infine il tema del Sud e delle comunicazioni tra le sue aree metropolitane. Il divario che si è venuto a creare nell'ultimo ventennio con il Nord del paese ha assunto dimensioni allarmanti e ormai decisive per ridefinire urgentemente una nuova politica che veda l'intera macro regione condividere perlomeno due aspetti: una governance unitaria degli aspetti geo-politici e la definizione di linee strategiche e programmatiche su alcuni temi vitali.

Nel primo caso si tratta della definizione e della scelta di forme organizzative che ottimizzino il rapporto tra i centri decisionali regionali, nazionali e europei, così da programmare e realizzare politiche macro regionali per alcuni settori strategici quali i trasporti e la logistica, il turismo e le aree metropolitane, ma anche la ricerca e l'innovazione, la sanità, l'industrializzazione. Sono temi cruciali sui quali, anche se con diverse priorità, occorre condividere e concordare politiche integrate derivanti sia da aspetti economico-culturali-territoriali (trasporti, infrastrutture, aree metropolitane) sia da aspetti economico-dimensionali (sanità, ricerca, industrializzazione, turismo). Sul lato trasporti in particolare occorre programmare e attuare azioni che consentano da un lato di razionalizzare le politiche portuali e aeroportuali indispensabili tra l'altro per essere attivi nel Mediterraneo e dall'altro di facilitare la mobilità intra-sud ferroviaria e stradale. Altro punto decisivo, oltre la definizione e gestione dell'assetto complessivo delle cinque aree metropolitane di cui abbiamo fatto cenno nei punti precedenti, è quello della condivisione competitiva tra di esse e delle relative interrelazioni. Il primo aspetto concerne l'opportunità di condividere la scelta di alcune funzioni strategiche senza sovrapposizioni inutili. Non si tratta di pianificare tutto, ma si di fare scelte decisive per creare quelle condizioni essenziali, che evitando sprechi di risorse, consentano di raggiungere nuovi livelli di benessere della popolazione derivate dal fare e non più dall'aspettare.

Ma le funzioni e i ruoli crescono e si sviluppano se è solo a condizione che siano interrelate tra di loro e creino un nuovo sistema adottivo funzionante. Per questo, passando dalla teoria alla pratica, essenziale diventa la possibilità e la capacità di consentire le connessioni anche materiali tra le aree metropolitane meridionali. Così come oggi Napoli, Roma, Firenze, Bologna, Milano e poi Torino e Venezia si interrelano, parlano e scambiano prodotti, servizi, idee e progetti grazie anche ai servizi di collegamento su ferro, gomma e aerei, così si dovranno creare le condizioni tra Palermo, Catania, Napoli, Bari e Reggio Calabria, con l'aggiunta dei collegamenti via mare. Oggi tutto questo è molto complicato è troppo spesso il tempo e il costo del trasferimento ostacolano fortemente qualsiasi connessione e quindi alcune delle condizioni di base per lo sviluppo sociale e economico.

Riferimenti bibliografici

- Cascetta E., Pagliara F., *Le infrastrutture di trasporto in Italia*, Aracne Editrice. Ariccia (RM) 2015
- Cipollini C. (a cura), (2011), *La città che vive. trasformazioni urbane e mobilità sostenibile*, Camera di Commercio di Roma, Asset Camera, Retecamere s.c.r.l., ESA
- Nowak M. (2006), *Five rules for the evolution of cooperation*. Science
- Porter M., Kramer M. (2011), "Creare valore condiviso", *Harvard Business Review Italia*, 1-2, gennaio-febbraio
- Tapscott D., Williams A.D. (2010), *Macrowikinomics*, Rizzoli, Milano;

Indice degli autori

Ilario Abate Daga
*Architetto, Consulente
Città metropolitana di
Torino*

Simonetta Alberico
*Città metropolitana di
Torino*

Filiberto Altobelli,
Orlando Cimino, Flavio
Lupia
CREA

Francesca Assennato,
Michele Munafò, Andrea
Strollo
ISPRA

Marco Baccarelli
Politecnico di Milano

Andrea Ballocca
CSI Piemonte

Carlo Alberto Barbieri
Politecnico di Torino

Laura Basco, Chiara
Durante
Cavamadre

Gilda Berruti
*Università Federico II di
Napoli*

Federico Camerin
*PhD Urbanistica,
Università IUAV di
Venezia*

Antonio Cappuccitti,
Paolo Colarossi, Carlo
Di Berardino, Fabiola
Fratini, Claudia
Mattogno, Elio Piroddi,
Francesco Rubeo
*Dipartimento Dicea,
Sapienza, Università di
Roma*

Giuseppe Cinà
*Politecnico e Università
di Torino*

Claudio Cipollini
*Architetto, direttore di
Retecamere*

Carlo Della Libera
*Dott. in Scienze
Ambientali*

Riccardo dell'Aversano
*Casa discografica
Brascaprod*

Elisa Anna Di Palma
Architetto

Chiara Fanigliulo
Architetto

Fiammetta Fanizza
Università di Foggia

Carlo Gasparrini
*Università Federico II di
Napoli*

Francesco Gastaldi
*Università IUAV di
Venezia*

Carolina Giaimo
Politecnico di Torino

Annalisa Giampino
*Università degli Studi di
Palermo*

Giacomo Graziani
INU Lombardia

Francesco Karrer
*Sapienza, Università di
Roma*

Antonio Pietro Latini
*Architetto, Università
degli Studi Roma Tre*

Alessandra Legato
Ingegnere

Vincenzo Lombardi
*Dirigente Comune di
Foggia*

Marco Marchetti,
Lorenzo Sallustio
Università del Molise

Carmen Mariano
*Sapienza, Università di
Roma*

Anna Marson
*Università IUAV di
Venezia, già Assessore
Regione Toscana*

Giacomo Martirano
Ingegnere

Francesco Domenico
Moccia
*Università Federico II di
Napoli*

Francesca Moraci
*Università Mediterranea
di Reggio Calabria*

Roberto Morassut
*Deputato PD,
VIII Commissione
parlamentare*

Emilio Natarelli
INU Abruzzo

Ennio Nonni
Architetto, Urbanista

Federico Oliva
Politecnico di Milano

Simone Ombuen
Università Roma Tre

Martina Orsini
Politecnico di Milano

Denis Parise, Carlo
Verona
*studio PAVE, architetti
associati*

Rosario Pavia
*Università degli Studi
G. D'Annunzio, Chieti-
Pescara*

Nausicaa Pezzoni
*PhD Governo e
Progettazione del
Territorio, Città
metropolitana di Milano*

Paolo Picco
Politecnico di Torino

Patrizia Paola Pirro
Politecnico di Bari

Paolo Pomodoro
*Urbanista, consulente di
Risanamento spa*

Raffaele Postiglione
Dott. in Scienze politiche

Valeria Procaccini
*Direttore dei Lavori
Parco urbano del Cep*

Daniele Rallo
AssUrb

Luca Rampado
AssUrb

Chiara Ravagnan
*Sapienza, Università di
Roma*

Dafne Regis
Politecnico di Torino

Laura Ricci
*Sapienza, Università di
Roma*

Mosè Ricci
Università di Genova

Francesco Rossi
Architetto

Franco Rossi
*Assessore alla
Pianificazione territoriale
e urbanistica della
regione Calabria,
Vicepresidente INU*

Stefano Salata
Politecnico di Torino

Mauro Sarti
*Architetto, studio
Archpiùdue*

Francesco Sbetti
Direttore UI

Antonello Sini
*Studiante Politecnico di
Torino*

Gregory Smith
*Cornell University in
Rome*

Amy Tomasso
*Studiante Cornell
University in Rome*

Paolo Urbani
*Università degli Studi
G. D'Annunzio, Chieti-
Pescara*

Melania Verde
*PhD Economia politica e
Docente Economia sociale*

Silvia Viviani
Presidente INU

Riccardo Volpe
*Dott. in Scienze politiche e
Giornalista pubblicista*

Corrado Zoppi
Università di Cagliari

Massimo Zupi
Ingegnere

Indice dei luoghi

Bruino (TO)
Calabria
Cesena
Europa
Faenza (RA)
Foggia
Lecce
Lombardia
Mestre-Venezia
Milano
Molfetta (BA)
Molise
Monterusciello (NA)
Napoli
Palermo
Piemonte
Roma
Sardegna
Taranto
Torino
Toscana

Nel prossimo numero

- Piani, programmi e progetti per la rigenerazione urbana nel Lazio
- Il riuso temporaneo come pratica innovativa di rigenerazione urbana
- Le città italiane intelligenti

La
BIBLIOTECA
TASCABILE
DI
INU EDIZIONI

Il successo dei Tablet e degli eReader, unito a una maggior disponibilità di titoli, sta finalmente portando alla diffusione dei libri senza carta.

Anche **INU Edizioni**, ti offre la possibilità di acquistare i suoi titoli in formato pdf, a metà del prezzo di copertina, nelle migliori librerie digitali.

Cerca i titoli nel catalogo informatizzato di **INU Edizioni** ed acquista direttamente cliccando su www.inuedizioni.com

urbanistica

INFORMAZIONI



Sebastiano Rossi, *Dopo l'EXPO*