

urbanistica

INFORMAZIONI

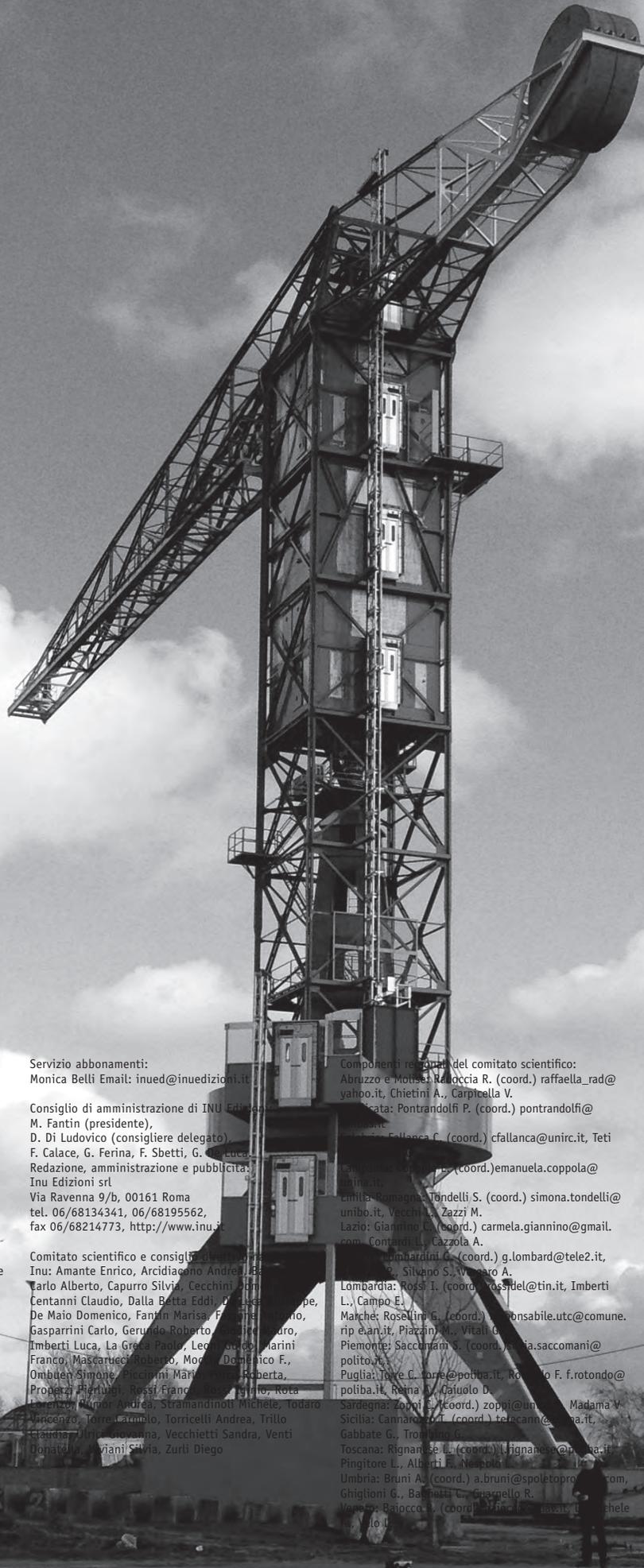
AREE AGRICOLE, lavori in corso. Le aree agricole restano ostaggio dell'attesa di urbanizzazione o degli incentivi europei e le aree agricole restano senza difese a fronte della *nuova urbanizzazione edilizia e infrastrutturale*. L'azione delle *Regioni* in tema di governo del territorio e di attuazione della *legge Delrio*. **INTEGRAZIONE O PIANI PARALLELI?** Una finestra su: **AMSTERDAM.** La geografia sociale mostra una crescente diversificazione che sottolinea *asimmetrie economiche e culturali*. Stanno avvenendo *cambiamenti nella pianificazione pubblica* prevalentemente su piccola scala ed orientati a stimolare imprenditorialità legate ad 'economie creative'. I *deludenti* risultati dei **PIANI CASA** regionali. *Urbanistica* nelle Università. **EVENTI 2015.**

265

Rivista bimestrale
Anno XXXXIII
Gennaio-Febrero
2016
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

INU
Edizioni



Rivista bimestrale urbanistica e ambientale
dell'Istituto Nazionale Urbanistica
Fondata da Edoardo Salzano
Anno XXXVIII
Gennaio-Febbraio 2016
Euro 10,00

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:
Emanuela Coppola,
Enrica Papa,
Anna Laura Palazzo,
Sandra Vichiotti

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

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni
M. Fantin (presidente),
D. Di Ludovico (consigliere delegato),
F. Calace, G. Ferina, F. Sbetti, G. ...
Redazione, amministrazione e pubblicità:
INU Edizioni srl
Via Ravenna 9/b, 00161 Roma
tel. 06/68134341, 06/68195562,
fax 06/68214773, <http://www.inu.it>

Comitato scientifico e consiglio di amministrazione
Inu: Amante Enrico, Arcidiacono Andrea, Basso
Carlo Alberto, Capurro Silvia, Cecchini
Centanni Claudio, Dalla Betta Eddi, Di Luca
De Maio Domenico, Fantin Marisa, Ferina
Gasparrini Carlo, Gerardo Roberto, Giarola
Imberti Luca, La Greca Paolo, Leonardi
Franco, Mascaretti Roberto, Modugno
Ombren Simone, Piccini Maria, Proietti
Propertzi Pierluigi, Rossi Franco, Sbrana
Lorenzo, Rumor Andrea, Stramandinoti Michele, Todaro
Vincenzo, Torre Carmelo, Torricelli Andrea, Trillo
Claudia, Umani Giovanna, Vecchiotti Sandra, Venti
Donatella, Viviani Silvia, Zurlì Diego

Componenti regionali del comitato scientifico:
Abruzzo e Molise: Roccia R. (coord.) raffaella_rad@yahoo.it, Chietini A., Carpicella V.
Basilicata: Pontrandolfi P. (coord.) pontrandolfi@unibas.it
Emilia Romagna: Fallanca C. (coord.) cfallanca@unirc.it, Teti
Emilia Romagna: Cagnoli E. (coord.) emanuela.coppola@unibo.it
Emilia Romagna: Tondelli S. (coord.) simona.tondelli@unibo.it, Vecchi L., Zazzi M.
Lazio: Giannino C. (coord.) carmela.giannino@gmail.com, Contardi L., Cazzola A.

Lombardia: Lombardini G. (coord.) g.lombard@tele2.it, P. Silvano S., Vignaro A.
Lombardia: Rossi I. (coord.) rossidel@tin.it, Imberti L., Campo E., Matthei Rosellini G. (coord.) responsabile.utcc@comune.rip.ean.it, Piazzini M., Vitelli G.
Piemonte: Saccomani S. (coord.) s.sacomani@polito.it
Puglia: Torre C. tore@poliba.it, Romano F. f.rotondo@poliba.it, Reina V., Gaiuolo D.
Sardegna: Zoppi E. (coord.) zoppi@unisa.it, Madama V.
Sicilia: Cannarozzo T. (coord.) telacann@unipa.it, Gabbate G., Trombino E.
Toscana: Rignanese L. (coord.) l.rignanese@unifa.it, Pingitore L., Alberti F., Neppi
Umbria: Bruni A. (coord.) a.bruni@spoletoprovincia.com, Ghigliotti G., Bagnoli C., Gragnello R.
Veneto: Baiocco A. (coord.) a.baiocco@unive.it, Dehele

Foto in IV di copertina:
Enrica Papa, *Hotel cinque stelle Faralda NDSM Crane, Amsterdam*. L'originale è a colori.

Progetto grafico: Hstudio

Impaginazione: Ilaria Giatti

Fotocomposizione e stampa:
Duemme Grafica - Roma
Via della Maglianella 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
Venduto in Italia a Euro 10,00. Inviare a:
INU Edizioni srl - Via Ravenna 9/b, 00161 Roma
o con carte di credito: CartaSi - Visa - MasterCard

Aperture

Le riforme separate

Francesco Sbetti

Agenda

Atelier Internazionale
per l'applicazione della
Convenzione Europea del
Paesaggio in Calabria

Franco Rossi

il Punto

Maggio 2016

Silvia Viviani

10 Aree agricole periurbane: lavori in corso

a cura di Giuseppe Cinà

13 **Padova: il progetto di Parco Agro-paesaggistico riparte dal basso**

Viviana Ferrario, Sergio Lironi

17 **Il Parco Agricolo di Casal del Marmo: tra pratiche produttive e istanze sociali**

Benedetta Di Donato, Aurora Cavallo, Davide Marino

21 **Parchi Agricoli per piccoli produttori. Il caso dei calanchi di Atri (TE)**

Serena Ciabò, Ennio Nonni

24 **Il Parco Agricolo della piana fiorentina. Un progetto integrato tra opportunità e conflitti**

David Fanfani

41 **Legge Delrio e governo del territorio in Campania**

Giuseppe Guida

42 **Aree metropolitane, portualità e logistica nel caso pugliese**

Donato Caiulo

44 Rassegna urbanistica

44 **Stadi di proprietà in Italia, una storia di ritardi**

Francesco Gastaldi, Marco Traverso

46 **A Treviso margini di innovazione in tema di piani esecutivi di iniziativa privata**

Gaetano Di Benedetto

47 **Il collegamento ferroviario con l'aeroporto Marco Polo di Venezia: un possibile scenario**

Lucio Rubini, Paolo Corposanto

27 Integrazione o piani paralleli? L'azione delle Regioni e l'attuazione della legge Delrio

a cura di Carmela Giannino

30 **Nuovi assetti istituzionali e scenari per un'agenda urbana nazionale**

Luigi Fiorentino

32 **Alcuni effetti della Legge Delrio sulla pianificazione**

Simone Ombuen

33 **Il contesto territoriale del Lazio e le questioni aperte della riforma**

Carmen Mariano

35 **Riordino istituzionale e ridefinizione degli strumenti e delle procedure in Lombardia**

Luca Imberti, Fabio Bianchini, Dario Corvi

37 **Il riordino amministrativo e la pianificazione provinciale in Piemonte**

Mauro Giudice

38 **Il nuovo ordinamento e la necessità di una riforma urbanistica regionale in Friuli Venezia Giulia**

Eddi Dalla Betta

50 Nuovi paradigmi, piani e regole per il suolo

a cura di Carolina Giaimo

50 **Innovazione del governo del territorio: prospettive emergenti dai Servizi ecosistemi**

Carolina Giaimo

53 **Contenimento del consumo di suolo e "Compendi agricoli neorurali"?**

Carlo Alberto Barbieri

54 **Osservazioni ai Compendi agricoli neorurali del Ddl C2039**

Gianni Martino

57 Urbanistica, Società, Istituzioni

57 **Una sentenza interessante sulla riduzione del consumo di suolo**

Giacomo Ariete

60 **I deludenti risultati dei piani casa regionali**

Raffaele Lungarella

64 Una finestra su: **Amsterdam**

a cura di Enrica Papa

64 **Amsterdam in transizione**
Federico Savini

70 **Emilia Romagna: Premio "Franco Tinti"**

a cura di Iginio Rossi

70 **L'autodromo di Imola. Strategia territoriale e
riqualificazione urbana nella terra dei motori**
Niccolò Benghi, Michele Giordani

73 **Intrusione salina: analisi e proposte per il caso studio
delta del Po**
Stefania Girardi

75 **Campagna di città. Riflessioni progettuali sul paesaggio
urbano contemporaneo**
Francesca Gorni

77 **Area Nord Ovest PArma 2013. Scenari di trasformazione
urbana ai tempi della crisi**
Lara Albertini

79 **Il Fiume Marecchia: una nuova infrastruttura culturale**
Erika Fabbri

82 **Densificazione urbana: valutazione della capacità residua
dell'esistente**
Stefano Fatone

84 **Accademia urbana**

*a cura di Irene Poli, Chiara Ravagnan, Antonio
Cappuccitti, Carmela Mariano*

84 **Sperimentazione e progetto urbanistico nelle scuole di
Architettura e Ingegneria. Tra didattica e ricerca**
Laura Ricci, Antonio Cappuccitti

88 **Eventi**

a cura di Sara Maldina

92 **ANCSA**

a cura di Stefano Storchi

94 **Assurb**

a cura di Daniele Rallo

96 **Libri e altro**

a cura di Francesco Gastaldi, Luca Giulio Velo

98 **Indici**

CONTROPIANO

019

L'urbanistica oltre il referendum

Federico Oliva

P07

in quarta

**Hotel cinque stelle Faralda NDSM
Crane, Amsterdam**

Enrica Papa

Aperture

Le riforme separate

Francesco Sbetti

Almeno tre recenti provvedimenti normativi:

- Legge 56/2014 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle provincie, sulle unioni e fusioni di comuni”;
- lettera d-ter aggiunta all’art. 17 comma 1 lettera g Legge 164/2014 al Testo Unico Edilizia 380/2001;
- “Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato” C.2039 testo approvato alla Camera;

sono intervenuti in materia di governo del territorio a partire da problemi che potremo definire per comodità “settoriali” e che comunque rispondono a specifiche esigenze: contenimento della spesa e riordino amministrativo, regolamentazione della materia edilizia, blocco del consumo di suolo. Interventi che tuttavia incidono in misura assai rilevante nell’ordinamento e nella pratica urbanistica aggiungendosi e sovrapponendosi alla “babele” disciplinare che ha caratterizzato l’ordinamento urbanistico regionale degli ultimi quindici anni.

Con questa constatazione non si intende affermare che solo con una legge urbanistica di principi e con una precisa definizione della materia concorrente tra Stato e Regioni sia possibile intervenire sul governo del territorio, ma norme che nascono in ambito “settoriale” inevitabilmente non contengono sempre i necessari riferimenti ad una materia per definizione “complessa” come il governo del territorio.

In questo contesto dato, le nuove norme che derivano da:

- competenze attribuite alle città metropolitane, provincie e comuni senza nessuna chiarezza sugli strumenti di governo e con la previsione di nuovi piani che continuano a sommarsi anziché semplificarsi;
- procedure perequative che ancora una volta si sovrappongono a quelle regionali non chiarendo in che modo vanno a convivere con altri istituti giuridici come gli Accordi pubblico privato;
- nuove definizioni in merito alle politiche di “riuso” e nuove zonizzazioni quali ad esempio i “compendi agricoli neo rurali”, oltre all’ambiguità tra compiti di protezione del territorio rurale (produzione) e territorio naturale (tutela);

rischiano nel migliore dei casi di lasciare irrisolti i problemi e di produrre unicamente un ulteriore appesantimento delle pratiche urbanistiche.

Il problema è rappresentato dal fatto che si continua, anche, attraverso la produzione legislativa a leggere e interpretare i territori e le domande che sul territorio si formano, attraverso un’ottica legata all’urbanistica come strumento di regolazione della crescita, mentre la realtà che si deve affrontare si presenta completamente diversa e segnata da:

- profondi e crescenti mutamenti climatici a livello globale e con specifiche caratterizzazioni locali;
- crescenti flussi migratori e trasformazioni dei caratteri e delle dinamiche demografiche;
- processi economici dove l’economia della conoscenza trasforma la domanda e la localizzazione di spazi per la “produzione”.

Una realtà che chiede un cambio di paradigma interpretativo, amministrativo e tecnico.

Questo Governo (ma anche i precedenti) e questo Parlamento (ma anche i precedenti) non vogliono e forse non possono fare di più e forse noi urbanisti dobbiamo rassegnarci, convivere e provare a costruire una strategia all’interno delle leggi regionali e delle leggi statali.

Nel quadro di queste “leggi separate” dobbiamo avanzare possibili percorsi che consentano di costruire politiche in grado di rispondere alla domanda di edilizia residenziale sociale, di accessibilità, di servizi urbani e di servizi eco sistemici senza produrre nuovo consumo di suolo rurale e naturale e avviando una profonda rigenerazione urbana capace di agire con una drastica riduzione dei consumi energetici.

Dobbiamo rivendicare una nuova fiscalità che riporti a senso il principio della perequazione urbanistica che significa “progetto della città pubblica” e non il “baratto” degli oneri a cui abbiamo assistito; ribadire la necessità di pervenire ad un criterio nazionale di contenimento del consumo di suolo senza demandarlo alle leggi regionali, risolvendo le modalità e i criteri utilizzati quando sono stati introdotti gli standard urbanistici con un decreto interministeriale valido per tutto il territorio.

Forse in questo percorso ci aiuta la riforma costituzionale che elimina la disciplina concorrente ma è necessario rimettere al centro la ridefinizione dei compiti del piano di area vasta e del piano urbanistico con una attenzione alle definizioni e competenze relative agli ambiti urbanizzati e ai perimetri esterni rurali e naturali.

Agenda

Atelier Internazionale per l'applicazione della Convenzione Europea del Paesaggio in Calabria

Franco Rossi

La Calabria ospiterà la XIX riunione dell' Atelier Internazionale per l'applicazione della Convenzione Europea del Paesaggio. La decisione è stata formalizzata nella scorsa settimana a Roma al termine di una serie di riunioni presso il MiBACT alle quali hanno preso parte M.me Maguelonne De Jeant-Pons, del Consiglio d'Europa, il Ministro Dario Franceschini, la Sottosegretaria Ilaria Bertolli Brambilla, titolare della delega alle Politiche del Paesaggio, nonché funzionari del ministero e rappresentanti della società Italiana di Geografia.

Questa scelta è il risultato di un lungo lavoro avviato già nello scorso ottobre in occasione della XVI riunione degli Ateliers ad Andorra.

L'evento calabrese, fissato per la prima settimana dell'ottobre 2018, sarà dedicato all'educazione al Paesaggio, tema di una specifica raccomandazione del Consiglio d'Europa che vincola gli Stati membri a prevederne l'introduzione in tutti i livelli di istruzione, dalla scuola primaria alle specializzazioni post-universitarie.

Il MiBACT e la Regione lavoreranno nei prossimi due anni a stretto contatto con il Consiglio d'Europa per l'organizzazione dell'evento, sia sul piano logistico che su quello dei contenuti. Gli assessori Rossi e Roccisano hanno assunto a nome della giunta l'incarico di redigere entro il prossimo mese di giugno un primo piano di lavoro che coinvolgerà le scuole, le amministrazioni locali, gli ordini professionali e la società civile della Calabria. Il MiBACT, per parte sua, ha già avviato un progetto educativo rivolto alle giovanissime generazioni i cui risultati saranno presentati in occasione dell'evento calabrese.

La presentazione del calendario delle attività preparatorie avrà luogo nelle prime settimane del prossimo luglio a Roma ed alla Cittadella Regionale con la partecipazione di M.me Maguelonne De Jeant-Pons, del MiBACT e del Presidente Oliverio.

Tale iniziativa deriva da una complessa e prolungata azione che la Regione Calabria sta portando a compimento per l'approvazione definitiva del Quadro Territoriale Regionale Paesaggistico della Regione Calabria.

Lo strumento, interpreta gli orientamenti della Convenzione Europea del Paesaggio e del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, il Qtrp infatti si propone di contribuire alla formazione di una moderna cultura di governo del territorio e del paesaggio attraverso i seguenti aspetti fondamentali:

a. rafforzare ulteriormente l'orientamento dei principi di "recupero, conservazione, riqualificazione del territorio e del paesaggio", finalizzati tutti ad una crescita sostenibile dei centri urbani con sostanziale "risparmio di territorio";

- b. considerare il Qtrp facente parte della pianificazione concertata con tutti gli Enti Territoriali, in cui la metodologia di formazione e approvazione, le tecniche e gli strumenti attraverso i quali perseguire gli obiettivi contribuiscono a generare una nuova cultura dello sviluppo;
- c. considerare il governo del territorio e del paesaggio come un "unicum", in cui sono individuate e studiate le differenti componenti storico-culturali, socio-economiche, ambientali, accogliendo il presupposto della Convenzione Europea del Paesaggio "di integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione e urbanistica" (articolo 5) all'interno del Qtrp;
- d. considerare prioritaria la politica di salvaguardia dai rischi territoriali attivando azioni sistemiche e strutturanti finalizzate alla mitigazione dei rischi ed alla messa in sicurezza del territorio.

Il Qtrp si compone dei seguenti elaborati: a - Indici e Manifesto degli Indirizzi; b - Rapporto Ambientale; c - Esiti Conferenza di Pianificazione; Quadro Conoscitivo; Visione Strategica; Atlanti degli APTR; Disposizioni Normative;

Il Manifesto degli indirizzi introduce una fondamentale innovazione concettuale e metodologica. La constatazione che la pianificazione territoriale abbia inevitabilmente ricadute, in termini di effetti/impatto/trasformazioni sul paesaggio, causandone tutela o degrado e che la progettazione paesaggistica abbia a sua volta incidenza sulle caratteristiche di un determinato territorio e dei processi che ne hanno definito le forme, riguardo soprattutto ai fattori naturali, storici-culturali e alle attitudini ad abitarlo, evidenzia la stretta e profonda interrelazione territorio/paesaggio. In tal senso la considerazione del governo del paesaggio nel progetto di pianificazione da una parte favorisce la ricostruzione delle relazioni tradizionalmente esistenti tra società e territorio dall'altra rafforza il sentimento di appartenenza e di radicamento, facilitando la conservazione delle singolarità dei luoghi e delle diversità territoriali in generale. Il Quadro Conoscitivo (QC) rappresenta l'insieme organico delle conoscenze riferite al territorio e al paesaggio, su cui si fondano le previsioni e le valutazioni del piano.

La redazione del QC è stata pensata in modo da essere progressivamente aggiornabile secondo procedure definite preventivamente. La base informativa, sono i dati riportati nei diversi quadri conoscitivi del Qtrp 2009, che comprendevano indicazioni sull'assetto del territorio, dell'ambiente e del paesaggio, sul sistema delle tutele, sulla difesa del suolo e sulla previsione dei rischi.

L'attuale QC è stato redatto secondo la nuova visione del Qtrp che vede una stretta assonanza tra la conoscenza e il progetto del territorio calabrese, oltre che aggiornare i dati, in modo da esprimere le diverse valenze sia sotto il profilo urbanistico-territoriale che sotto quello paesaggistico-ambientale, si riserva di effettuare aggiornamenti e calibrature a seguito delle conferenze di pianificazione con gli Enti preposti a seguito degli incontri partecipativi con le associazioni di categoria.

La Visione Strategica del Qtrp nel definire una immagine di futuro del territorio calabrese, in coerenza anche con le politiche di d'intervento e tenendo conto anche delle previsioni programmatiche regionale, individua le seguenti componenti territoriali specifiche: La Montagna; La Costa; I fiumi e le fiumare; I Centri urbani; Lo spazio rurale le aree agricole di pregio e la campagna di prossimità; I Beni culturali; Il Sistema produttivo; Le infrastrutture, le reti e l'accessibilità.

Tali componenti rappresentano le risorse su cui la Regione deve far leva per la costruzione di un nuovo modello di sviluppo basato, fondamentalmente, sulla valorizzazione del patrimonio storico-culturale, naturalistico-ambientale ed insediativo del territorio regionale.

Per il raggiungimento di tale finalità il Qtrp prevede l'implementazione di specifici Programmi Strategici. Tali programmi rappresentano un sistema integrato di Azioni finalizzate al raggiungimento delle politiche di intervento prioritarie definite dallo Scenario Strategico Regionale, in coerenza con quanto previsto dalla LR 19/2009, dalle Linee guida, dai Documenti di Programmazione regionale e dalla Pianificazione di settore.

A partire dalle Risorse (attuali e potenziali) del territorio i Programmi strategici mettono a sistema un complesso di azioni volte alla valorizzazione del Territorio regionale nel suo complesso. Tali Programmi strategici indirizzano altresì la Pianificazione provinciale/comunale e la Pianificazione e Programmazione regionale futura; rappresentano infatti il quadro pianificatorio e programmatico di riferimento per la realizzazione dei Programmi d'Area (artt. 39 - 47 Lur), e sono articolati in Azioni strategiche ed Interventi.

Nello specifico, i Programmi individuati dal Qtrp sono:

- Calabria un Paesaggio Parco da valorizzare;
- Territori Sostenibili;
- le Reti materiali e Immateriali per lo sviluppo della regione;
- Calabria in Sicurezza.

Nell'ambito della Visione Strategica, inoltre, il QTRP prevede il Progetto Strategico per il Paesaggio della Calabria: la Rete Polivalente. A tale progetto viene assegnato l'importante ruolo di traguardare le strategie programmatiche definite all'interno dei cinque Programmi strategici assumendo, come base del futuro assetto del territorio regionale il concetto di rete, all'interno del quale assume evidenza non tanto e non solo il ruolo dei singoli elementi dei sistemi quanto la loro capacità di relazionarsi con altri elementi. Il concetto di rete permea in maniera fondamentale tanto il sistema insediativo (reti di città), quanto quello naturalistico ambientale (rete ecologica), quanto, ovviamente quello relazionale (reti infrastrutturali) ecc.

La Rete Polivalente si struttura, a sua volta, nelle seguenti Reti:

- Rete ecologica regionale
- Rete storico-culturale
- Rete fruitiva-percettiva
- Rete della mobilità
- Rete della sicurezza

Il Qtrp, infine, ritiene strategico proporre per le cinque province, cinque Progetti Strategici di Territorio/Paesaggio con cui mettere in atto attraverso la forma del concorso di idee la partecipazione della comunità.

L'obiettivo di tali progetti è intercettare e valorizzare le buone pratiche, intese come azioni, interventi, opere di cui siano documentabili risultati significativi in termini di miglioramento della qualità del paesaggio e del territorio, attraverso la messa a bando di cinque concorsi di idee legati alle cinque province calabresi in modo di rendere attiva e partecipe le comunità alla valorizzazione e tutela del proprio paesaggio e del proprio ambiente di vita.

I temi individuati dal QTRP sono:

- il Paesaggio dello Stretto (RC);
- il Parco lineare della Statale 280: "due mari" per un solo territorio (CZ);
- il parco urbano di Pertusola: rigenerazione e spazi pubblici tra l'ex area industriale, l'area archeologica di Capo Colonna e il Waterfront di Crotona (KR);
- per una migliore relazione territoriale: connessione Vibo marina - Vibo superiore. Accessibilità sostenibile e rigenerazione degli spazi pubblici (VV);
- l'area metropolitana cosentina: la Via del Crati e la Via del Mare (CS).

L'Atlante degli Ambiti Paesaggistici Territoriali Regionali, Azioni e Strategie per la Salvaguardia e la Valorizzazione del Paesaggio

Calabrese è redatto in coerenza con la Convenzione Europea del Paesaggio e con il “Codice dei Beni Culturali e Paesaggistici”.

Il territorio calabrese viene preso in esame con un progressivo “affinamento” di scala: dalla macroscala costituita dalle componenti paesaggistico-territoriali (costa, collina-montagna, fiume), alla scala intermedia costituita dagli Atpr (16 Aptr), sino alla microscala in cui all’interno di ogni Atpr sono individuate le Unità Paesaggistiche Territoriali (39 Uptr) di ampiezza e caratteristiche tali da rendere la percezione di un sistema territoriale capace di attrarre, generare e valorizzare risorse di diversa natura.

L’Atlante si compone, quindi, di 16 capitoli monografici, relativi agli Aptr individuati nel territorio calabrese

L’Atlante è inteso come uno strumento di conoscenza e contemporaneamente di progetto del nuovo Qtrp, individua una parte di lettura e analisi e una parte progettuale-normativa, in cui sono contestualizzati i programmi strategici e le disposizioni normative del Qtrp.

Nella parte di conoscenza è possibile cogliere i caratteri identitari di ogni ambito regionale, che portano alle conseguenti scelte progettuali, attraverso la definizione delle Uptr e attraverso la descrizione dei seguenti caratteri e/o aspetti:

- l’evoluzione storica, il profilo identitario e senso del contesto; gli aspetti geomorfologici, ecologici e urbani;
- l’accessibilità e le reti della mobilità; i servizi, l’attività produttive, i detrattori, gli aspetti storico-culturali (nella fattispecie siti archeologici, siti di interesse storico, siti rupestri, monumenti bizantini, edilizia fortificata, religiosa, rurale e/o del lavoro) e le tutele ambientali e culturali.

L’identificazione dei caratteri identitari salienti per ogni Atpr, porta alla definizione delle invarianti di paesaggio e delle dinamiche progettuali di valorizzazione, tutela e salvaguardia previste nei contesti analizzati, con la relativa indicazione normativa.

L’Atlante degli Ambiti Paesaggistici Territoriali Regionali è stato condiviso in seno ai lavori attivati con l’istituzione del comitato Tecnico per la Copianificazione composto dalla Regione dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali, e dalle Soprintendenze dei Beni Archeologici, Architettonici e Paesaggistici delle varie province calabresi e della Regione, quale base per la successiva elaborazione del Piano Paesaggistico.

Le Disposizioni Normative indicano un quadro di indirizzo per la gestione del territorio organizzato in: Disposizioni generali, attuazione dei programmi strategici, governo del territorio, con l’intento di guidare il governo del territorio e del Paesaggio in modo unitario e sostenibile.

Il Qtrp ha inteso introdurre alcune disposizioni innovative e sperimentali come l’ “Intesa per la manutenzione del territorio” o la “Rigenerazione urbana”, ed ancora alcune specificazioni sugli istituti della legge reg. 19/02 che, unitariamente alle tutele e salvaguardie, potranno dare un nuovo impulso di sviluppo alla Calabria.

L’iter per la condivisione, concertazione e partecipazione del Piano ha visto diverse fasi di attuazione che si riportano di seguito sinteticamente:

1. Preventiva concertazione dello stesso strumento con il Nucleo di Valutazione, previsto dall’art 9 della Legge Urbanistica della Calabria 19/02, concretizzatasi attraverso tavoli di lavoro svolti presso gli uffici regionali oltre che attraverso diversi incontri organizzati presso le cinque sedi provinciali competenti, con la partecipazione degli stakeholders, conclusi con l’accoglimento della maggioranza delle osservazioni poste all’attenzione del Dipartimento.
2. Condivisione delle attività inerenti la pianificazione paesaggistica con le strutture competenti del Ministero per i Beni e le Attività Culturali in attivazione del regime di Copianificazione previsto dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio e attivato con la firma del Disciplinare di Attuazione che regola lo svolgimento delle attività di redazione congiunta del Piano Paesaggistico.
3. L’elaborazione delle Disposizioni Normative è stata condivisa in fase di elaborazione con la partecipazione ed il supporto tecnico degli Ordini Professionali competenti, ottenendo un testo preliminare che potrà essere di riferimento per le normative comunali in fase di elaborazione per la predisposizione dei Piani Strutturali Comunali.
4. Dopo una prima fase di ascolto svolta presso gli Uffici del Dipartimento, che ha visto interessati tutti e 409 Comuni della Regione, è stata condotta sul territorio una nuova fase partecipativa attraverso lo strumento dei Forum di Partecipazione Paesaggio realizzata all’interno di ogni Unità Paesaggistica Territoriale Regionale che ha avviato un processo di presa di coscienza dei luoghi e della loro salvaguardia ricevendo indicazioni direttamente dalla comunità.

In questa chiave il governo del territorio e del paesaggio, inteso come governo dei fattori qualificanti le trasformazioni socio-economiche e la produzione di ricchezza durevole, accompagna l’attuazione della programmazione delle diverse risorse pubbliche in modo sinergico verso obiettivi essenziali per il benessere collettivo acquisendo nuova centralità nelle politiche regionali e locali.

L'urbanistica oltre il referendum

Federico Oliva

Graziano Delrio è l'ottimo Ministro impegnato soprattutto nel mandare avanti le "grandi opere" incompiute o inattuate del decreto "sblocca Italia", impegno che appare del tutto commendevole e per nulla confliggente con le esigenze di tutela del nostro patrimonio culturale e paesaggistico, come qualche "conservatore" ci vuol far credere. E' stato anche Sindaco di una città importante che ha ben amministrato, occupandosi anche attivamente e in prima persona delle politiche urbanistiche e conosce quindi bene i problemi delle città e anche quelli dell'urbanistica. Ma è anche l'autore, quando nell'attuale Governo ricopriva un altro ruolo, della legge (che porta il suo nome) che ridisegna confini e competenze dell'amministrazione locale senza variare il Titolo V della Costituzione; variazioni che sono, invece, previste dalla legge costituzionale già approvata dal Parlamento e sulla quale gli italiani saranno chiamati a esprimersi nel referendum del prossimo ottobre e verso alcune delle quali proprio la "legge Delrio" ci sta accompagnando.

Nell'amichevole lettera di saluto che il Ministro, non potendo essere presente, ha inviato al Congresso dell'Inu appena tenutosi a Cagliari, egli fa riferimento alle iniziative prese dal suo Ministero e più in generale dal Governo, sulle materie che riguardano il campo di attività dell'Istituto, da quelle sulla programmazione strategica a quelle relative alle infrastrutture, dalle misure per ridurre il "disagio abitativo" a quelle sulla semplificazione normativa, dall'opportunità di rivedere gli *standard* urbanistici, al

sostegno alle città italiane come motore della crescita. In quella lettera, tuttavia, non vi è neppure un cenno alle prospettive più generali che si aprono per l'urbanistica una volta confermato il nuovo assetto costituzionale, prospettive che impegnano già l'elaborazione dell'Istituto anche in questa situazione di transizione, come il Congresso ha ben evidenziato. Per citare le questioni principali, in che modo colmare il vuoto che si è creato per la pianificazione di "area vasta" con l'abolizione delle Province, come mettere ordine nella legislazione regionale di governo del territorio, che, più che di una soluzione federalista, ha assunto le sembianze di un confuso mosaico impazzito senza un filo comune, come gestire le competenze che rimangono in capo allo Stato e in qual modo rivedere gli strumenti fondamentali della pianificazione alla luce della nuova situazione territoriale e di quella strutturale del dopo crisi. Ma, soprattutto, verso quale nuovo equilibrio tra Stato e Regioni ci s'indirizzerà con l'abolizione delle materie "a legislazione concorrente", come il governo del territorio. E non si tratta di questioni premature che, per scaramanzia, non è opportuno porre oggi, perché un nuovo assetto istituzionale non è utile di per sé, ma per gli effetti che concretamente produce. Se ringraziamo il Ministro Delrio per l'impegno che sta dimostrando con competenza e serietà, ci appelliamo a lui perché non si dimentichi dell'urbanistica e del contributo che può venire dallo stesso Governo per fare uscire la nostra disciplina dalla condizione marginale in cui oggi si trova.

CONTRIBUENDO

019

Con il XXIX Congresso, l'INU ha rinnovato volontà e capacità di promuovere l'aggregazione, la messa a sistema delle conoscenze e delle proposte, il coinvolgimento dei tanti soggetti in grado di fornire esperienza, sia di metodo che di contenuti, per integrare la sostenibilità ambientale, economica e sociale nelle politiche urbanistiche.

Sulle traiettorie aperte nel Congresso ci muoveremo per mettere a punto ipotesi operative per mantenere, generare e integrare in modo equilibrato le funzioni sociali, economiche, culturali, i diritti da garantire nella trasformazione della città, secondo appropriatezza ai contesti urbani, sulla base di una corretta conoscenza delle condizioni di stato e di rischio, per informare e formare la cittadinanza, qualificare le competenze necessarie e sostenere le economie e le filiere locali, e infine, ma non per ultimo, per declinare i nuovi standard di funzionalità eco-sistemica degli ambienti urbani. E' un percorso lungo il quale sarà possibile dimostrare concretamente l'utilità sociale dell'urbanistica, una progettualità esperta al servizio del cittadino e delle forme democratiche della convivenza. Vi è compreso un programma intenso di formazione, sia tecnica che politica.

Dopo il viaggio e il racconto è giunto il momento della raccolta delle idee e delle riflessioni, accompagnata da sperimentazioni concrete. Su di esse si potrà convergere per imprimere una diversa e più efficiente progettualità da parte della sfera pubblica nelle azioni di trasformazione urbana. Siamo convinti che le città potranno essere motori di sviluppo se e per quanto il governo pubblico saprà generare progetti, garantire diritti, stimolare investimenti, controllare la qualità. Vi sarà indispensabile superare una capacità di spesa ancora limitata e ottenere coesione nella filiera pubblica, per la convergenza nell'attuazione di politiche pubbliche integrate. Vi s'incardina la nuova urbanistica, funzionale a città adattive, sane e sicure, favorevoli allo scambio dei capitali sociali e alle capacità di impresa, che ha per riferimento alcuni potenziali rilevanti della contemporaneità:

- le città possono dare un contributo fondamentale al cambiamento dell'attuale modello economico e sociale verso lo sviluppo sostenibile riassunto nei *Sustainable Development Goals* dell'Agenda dell'ONU 2030, alla quale ha aderito anche l'Italia;
- le città sono luoghi di accesso ai servizi materiali e immateriali e sono inserite in una dinamica che va oltre la scala locale;

- i sistemi urbani e territoriali possono evolvere come piattaforme per offrire una gamma di opportunità di investimento, in cui la creazione di reddito e di occupazione si deve misurare con problemi di congestione, inquinamento, rischio, convivenza multietnica;
- sta maturando un concreto e innovativo *smart planning*, neologismo internazionale che costituisce uno spunto di riflessione multidisciplinare proposto dalla UE;
- la tecnologia digitale sta modificando radicalmente la produzione e lo scambio di servizi nei campi del turismo, della mobilità, del *welfare*, della progettazione, dei servizi alle imprese, della logistica urbana;
- l'utilizzo dei *big data* e di *software* a elevato contenuto organizzativo e di sociabilità (componenti cognitive della *sharing economy*) fanno ritenere che la struttura insediativa potrà essere meno rigida e più agilmente utilizzabile;
- la produzione si sta modificando sulla base di nuove forme di cooperazione, con la diffusione di pratiche di agricoltura urbana e di economia circolare;
- le misure concernenti il rinnovamento materiale urbano vanno coniugate con misure intese a promuovere l'istruzione, lo sviluppo economico, l'inclusione sociale e la protezione ambientale. Intense collaborazioni tra cittadini, società civile, economia locale e i diversi livelli amministrativi costituiscono un prerequisito di tale processo. Si deve insistere, dunque, nel collegare i processi e le azioni materiali e immateriali, affinché i luoghi urbani rigenerati siano anche collettori di flussi;
- la necessità di operare la trasformazione insediativa all'interno dell'impronta urbana già formata, senza consumo di ulteriore suolo, è lo scopo urbanistico di processi e politiche che investono tanto la sfera pubblica quanto quella privata. In tale quadro, assume un diverso paradigma anche l'intervento sulla città storica, nella consapevolezza che i nostri centri sono una peculiarità italiana dentro una peculiarità europea e che non è facile rivitalizzare il cuore antico delle città italiane in chiave *smart*.
- Vi sono, oltre alle azioni di adattamento climatico e agli *standard* di cui si è già parlato e che dovranno essere concretamente definiti, tre questioni che assumono una rinnovata e diversa centralità nei progetti urbanistici: l'accessibilità, l'abitare, la mobilità.



i 17 Sustainable Developments Goals dell'Agenda dell'ONU 2030

La ridefinizione delle barriere urbane è il mezzo per invertire le condizioni frequentemente inaccessibili degli usi - non solo degli spazi, collettivi e privati - che rendono le città ostili, invece che amiche delle persone. Un approccio olistico e innovativo, come quello dell'*Universal Design* e del *Design For All*, costituisce una sfida creativa ed etica per ogni attore nel processo creativo della re-invenzione urbana, sia esso progettista, imprenditore, amministratore pubblico o leader politico.

L'abitare, a sua volta, costituisce un'opportunità per la riabilitazione fisica e sociale delle città. Guardare alla residenza in termini di servizi abitativi può rappresentare uno strumento per ridisegnare la mappa e i ruoli delle città, dei cittadini, degli attori e, fra di loro, dei nuovi gestori sociali.

Quanto alla mobilità, essa è fattore determinante per raggiungere la sostenibilità ambientale, economica, sociale in forma integrata e multiscalare, incidendo sui comportamenti, con effetti di lunga durata e impatti misurabili.

Infine, si riaccende l'attenzione su un tema caro agli architetti e agli urbanisti che non scindono ricerca disciplinare e pratica esperta: quello della rappresentazione, uno degli attrezzi nella cassetta a nostra disposizione. La rappresentazione costituisce una componente non banale del progetto, sia per quanto attiene gli aspetti tecnici che per quelli politici. Per i primi, la sistematizzazione dei contenuti soddisfa esigenze redazionali, di composizione delle conoscenze, di racconto e interpretazione degli stati attuali e di progetto, di valutazione e controllo di coerenza, di regolazione ed efficacia normativa, di aggiornamento, riproducibilità, comunicazione. Non vi sono estranee questioni attinenti la cultura, la deontologia, l'importanza etica dell'esempio da parte del pianificatore. Per quanto riguarda la sfera politica, la rappresentazione è ingrediente necessario della discussione, della formazione del consenso, dell'accessibilità e della partecipazione; un aiuto al "prendere parte" a un determinato atto o processo, ed "essere parte" di un organismo, di un gruppo, di una comunità.

10

a cura di Giuseppe Cinà

Aree agricole periurbane: lavori in corso

Le aree agricole urbane e periurbane (AUP) pongono una duplice questione: alle politiche e strumenti urbanistici nei termini di trovare risposte alle aree agricole più o meno dismesse e al loro ruolo nella città contemporanea; alla governante dei servizi sociali e delle filiere del food, che rimandano al tema del patto tra "città e campagna". A fronte delle potenzialità e delle convergenze di interessi che AUP è in grado di stimolare, l'urbanistica accusa un notevole ritardo, le aree agricole restano in larga parte ostaggio dell'attesa di urbanizzazione o degli incentivi europei.

Da almeno un decennio vediamo crescere nella scena urbanistica la questione dell'agricoltura urbana e periurbana (AUP). Essa si impone alla nostra attenzione a due livelli, sia dall'interno delle politiche e delle pratiche urbanistiche che da quello delle altre politiche e pratiche urbane riguardanti il cibo e l'agricoltura sociale.

Nel primo caso si tratta di dare delle risposte alle aree agricole più o meno dismesse richiedenti un complessivo ripensamento del loro ruolo nel quadro della città contemporanea, che deve trovare riflesso negli strumenti urbanistici e di programmazione, come i piani comunali, i Parchi Agricoli, le strategie e gli strumenti per le 'cinture verdi', ecc.

Nel secondo caso si tratta di relazionarsi ai disparati processi in atto nell'ambito del *food planning*, che stanno modificando significativamente il complesso dei luoghi e delle relazioni propri al ciclo alimentare e che postulano una *governance* capace di metterli a sistema entro politiche di sviluppo sostenibile. Questi processi interessano, tra l'altro, le azioni svolte dalle amministrazioni locali e dai soggetti privati variamente organizzati verso specifiche finalità sociali (formazione, sanità, terza età, mense scolastiche, mercati, ecc.); la realizzazione di varie forme di orti sociali; lo sviluppo di aziende agricole nel ciclo della filiera corta.

Si tratta di processi che hanno eletto l'AUP a terreno di azione privilegiato per la promozione di un complesso sistema di azioni che intercettano i temi dell'alimentazione, della coesione sociale, del paesaggio e dell'ambiente, del lavoro, della produzione e del consumo di cibo. Ne consegue una maggiore attenzione alle filiere alimentari, fatta da pratiche dal basso e da politiche istituzionali via via più strutturate e collaboranti.

A queste azioni corrisponde una grande varietà di livelli territoriali e amministrativi, di modalità gestionali e partecipative, di progetti e strategie, che mostrano come la questione dell'AUP, e del sistema alimentare ad esse connesso, sia capace di stimolare una convergenza di interessi che ha poco riscontro in altri campi.

In questo quadro, nonostante la presenza di amministrazioni già attive sul tema, si può dire che l'urbanistica accusa un notevole ritardo. Di fatto le aree agricole restano in larga parte ostaggio dell'attesa di urbanizzazione o degli incentivi europei; le 'cinture verdi' stentano a definire un loro terreno specifico; le misure sul contenimento del consumo di suolo vedono la luce solo in pochi strumenti urbanistici locali, e le aree agricole restano senza difese a fronte della nuova urbanizzazione, ridotta ma non trascurabile quella edilizia, sempre rilevante quella infrastrutturale.

Per contro, in molti paesi europei, da parte degli enti locali o di consorzi di soggetti pubblici e privati, sono state sperimentate politiche per l'AUP dotate di strumenti regolativi e gestionali capaci di mettere in relazione lo sviluppo del comparto agricolo con quello della città. Nel caso italiano molto di quel che si muove è ancora dovuto alle azioni dal basso che sono riuscite a rifluire nelle politiche pubbliche, che sono di grande utilità ma che non possono sostituirsi alle politiche strategiche e regolative da cui dovrebbero ricevere impulso.

Permane di fatto l'annosa separazione tra strumenti di pianificazione urbana e territoriale, e strumenti di pianificazione e gestione del comparto agricolo, che pesa non solo per la mancata convergenza di obiettivi e politiche ma anche per la scissione delle

due principali comunità di soggetti in campo: quella degli abitanti/consumatori, che chiedono al soggetto politico strumenti di pianificazione capaci di migliorare la qualità urbana anche attraverso l'AUP, e quella dei produttori, che sono condizionati dal mercato per qualsivoglia innovazione. Nel discorso sull'AUP, gli uni si trovano più impegnati nelle varie forme di agricoltura sociale (orti urbani, didattici, di cura) e le iniziative connesse al cibo a filiera corta che hanno tangibili ricadute sul segmento della domanda (GAS ecc.) e un'apprezzabile visibilità sul piano del confronto politico; i secondi si trovano oggetto di un'aspettativa di innovazione che solo in pochi casi riesce a trovare attuazione, anche perché poco incoraggiata dalle politiche urbanistiche e del settore agricolo.

Va notato che il clamore mediatico delle azioni di *empowerment* sociale, poggianti in primo luogo nella costruzione di reti di orti sociali e di acquisto solidale, ingenera l'equivoco di considerare l'AUP come finalmente entrata nel quadro di un'azione politica attiva. Non è così. È cresciuta molto, da parte dei cittadini, la capacità di leggere l'agricoltura come un fenomeno da ricomprendere all'interno della vita urbana, ma ad essa non corrisponde ancora (a parte rari casi) una sensibile crescita dell'AUP in termini di produzione, aree coltivate e addetti. Di conseguenza occorre fare attenzione a non confondere le pratiche di nuova urbanità e di crescita della cultura alimentare, con le strategie riguardanti lo sviluppo del comparto agricolo dell'AUP. Si tratta certo di fenomeni con molti aspetti in comune ma che rispondono a istanze ancora poco convergenti.

C'è tuttavia un terreno nel quale queste due istanze sono poste a più diretto confronto e anzi l'obiettivo della loro sinergia ne costituisce il carattere distintivo: quello dei Parchi Agricoli. Tra questi l'esperienza fondativa del Parco Sud Milano, nonostante i numerosi problemi affrontati, e solo in parte risolti, testimonia la praticabilità di questo modello di gestione dell'AUP. Molti sono stati i 'tentativi di imitazione', ma la battaglia per i Parchi Agricoli, quella cioè per un modello di sviluppo territoriale fondato sull'agricoltura multifunzionale, dove trovano coerenza istanze legate al miglioramento della qualità urbana e interessi economici, è ancora tutta aperta.

Parchi Agricoli periurbani, nuovi e vecchi ostacoli da superare

Tra le tante modalità gestionali in corso di sperimentazione nel campo dell'AUP quella del Parco Agricolo (PA) sembra quella più capace di offrire una cornice formale e attuativa in grado di articolare la complessità di fondo entro un sistema operativo multi scalare con operatori che si relazionano secondo diverse geometrie contrattuali.

Abbiamo da un lato l'esperienza quasi trentennale del Parco Sud Milano, che con tutti i suoi limiti ha tuttavia segnato un percorso ricco di risultati. Abbiamo dall'altro le esperienze di altri Parchi Agricoli con vari livelli di definizione amministrativa, alcuni ancora allo stato di proposta.

Questo Servizio ne ha scelti quattro, con l'intento di evidenziarne le questioni problematiche emergenti, atteso che abbiamo più da imparare da una riflessione sulle carenze e i fattori che ne ostacolano lo sviluppo che non dalle appaganti evocazioni dei risultati raggiunti e dei progetti che si vogliono realizzare. Nel caso del Parco Agricolo dei Calanchi di Atri assume rilievo la presenza di un approccio al piano con l'obiettivo di assicurare 1) l'inserimento delle politiche rurali in un quadro pianificatorio coordinato; 2) la garanzia della destinazione ad uso agricolo del suolo; 3) regole pattizie e forme contrattuali fra agricoltori ed enti locali. Tale approccio, pervenuto fino al piano particolareggiato, ha portato all'attribuzione di un basso indice di edificabilità alle aree agricole come incentivo per il miglioramento del paesaggio e delle reti ecologiche.

Attraverso questa misura il piano definisce un quadro stabile del regime dei suoli, risolvendo il conflitto dell'attesa di edificabilità. La piattaforma operativa dell'urbanistica è dunque abbastanza compiuta ma gli articolati normativi da soli non assicurano il risultato previsto. Affinché si inneschi un meccanismo virtuoso è necessario individuare i modi atti a far incontrare le condizioni operative poste dalle istituzioni e la domanda degli agricoltori. A tal fine il Comune ha svolto un censimento della struttura agricola, che presenta un'agricoltura tradizionale poco impattante e fortemente integrata nel contesto naturale calanchivo, con produzioni locali che si stanno riaffermando verso un sistema agricolo multifunzionale. Si tratta però per lo più di iniziative individuali che devono ancora evolversi verso di una visione di sistema. Il piano ha preordinato que-

sta possibilità ma essa dipende molto dalle altre politiche di sviluppo, urbano e rurale.

Anche nel caso del Parco Agricolo della piana fiorentina si è arrivato alla definizione di un quadro formale, che mette in salvaguardia il territorio agricolo con il Pit, ma manca di un livello attuativo. Il Pit riconosce al PA il ruolo strategico di 'elemento ordinatore' degli interventi insediativi ed infrastrutturali e del patrimonio culturale, paesaggistico ed ambientale dell'area, con valore 'multifunzionale' di presidio agricolo, ma viste le importanti previsioni impiantistiche ed infrastrutturali che interessano l'area, l'agricoltura nel parco assume un ruolo quasi marginale.

Inoltre il territorio agricolo è per la maggior parte orientato verso la cerealicoltura, con aziende per lo più medio/piccole e un limitato mercato urbano di prossimità. Riorientare il sistema verso forme di agricoltura a filiera corta appare allora una scelta di non facile attuazione. A ciò si aggiungono le criticità di carattere urbanistico/insediativo: le aree agricole sono frammentate, si trovano all'interno di un'area densamente urbanizzata, sottoposte a un elevato consumo di suolo agricolo per nuove funzioni urbane e nuove infrastrutture stradali e logistiche. La funzione del parco appare allora ridimensionata a quella di fattore mitigatore degli impatti ambientali.

Ciò detto, il PA pone le condizioni per un'effettiva tutela di gran parte delle aree agricole della piana, prefigurandone la stabilizzazione dell'uso nel medio periodo. Perché ciò avvenga, occorre però che si stipulino i previsti accordi di pianificazione con i comuni al fine di definire, al ribasso, le presenti attese edificatorie.

Se tale obiettivo fosse raggiunto, ne deriverebbe un significativo impulso allo sviluppo di forme di agricoltura orientata al mercato urbano di prossimità e all'innovazione qualitativa e multifunzionale. Sviluppare la multifunzionalità implica tuttavia il mettere in campo strumenti di gestione che partono da una visione progettuale condivisa, la articolano entro un progetto di territorio e approdano ad una gestione integrata del parco. A tal fine, considerato il ruolo del parco all'interno dell'area metropolitana fiorentina e la complessità della sua gestione, si impone la costituzione di un organismo di *governance* che sia in grado di esercitare un'azione di indirizzo operativo, supporto tecnico e coordinamento fra i diversi soggetti.

Il Parco Agricolo di Casal del Marmo, individuato (con altri due) all'interno del Prg di Roma come componente di un'armatura di riequilibrio ambientale, è anch'esso privo del livello di pianificazione attuativa, ossia i previsti Programmi Unitari d'Intervento. È un'area interna alla città caratterizzata dalla varietà dei coltivi e delle forme proprietarie, comprendenti la grande proprietà a coltivazione estensiva, la proprietà degli istituti di credito, la proprietà a gestione cooperativa, quella dei beni ecclesiastici, quella pubblica e gli orti spontanei. A questa varietà corrispondono diverse forme produttive e culturali, che da un lato arricchiscono il paesaggio, dall'altro perseguono obiettivi diversi e talora contrapposti.

Il parco è chiamato a trovare un punto di equilibrio tra queste istanze, indirizzando le forme produttive all'interno di un progetto di città e verso soluzioni specifiche per lo sviluppo di un parco di fatto 'urbano' ma a 'vocazione agricola': due contenuti tradizionalmente non convergenti.

L'auto-costituito comitato civico a favore del parco ha svolto un importante lavoro di elaborazione dei contenuti e delle potenzialità dello stesso, ma le sue istanze stentano a trovare risposte nell'azione pubblica. Nelle norme del Prg si fa riferimento agli accordi tra Comune, proprietari e conduttori agricoli per la formazione di piani attuativi, ma questi non sono stati ancora avviati. L'elaborato Guida alla progettazione negli ambiti di paesaggio del Prg identifica i valori morfologici ed ecologici dell'agricoltura ma non aiuta a capirne le corrispondenze con i caratteri aziendali, gli assetti fondiari e gli ordinamenti produttivi, nonché i rapporti tra questi e le attese della comunità locale. Siamo dunque a fronte di un PA dalle grandi potenzialità e con una forte mobilitazione della comunità locale, ma con un mosaico di interessi e attori in gioco solo in parte associabili alle finalità del parco. C'è dunque il problema di trovare sbocchi attuativi attraverso la mediazione di questo conflitto, ma a tal fine manca il supporto dalla parte pubblica.

La proposta del "Parco Agro-paesaggistico metropolitano" (PaAM) di Padova nasce in un contesto di 'città diffusa' e prende avvio nel 2014 attraverso il progetto Agenda 21 del comune. Questo porta alla redazione di un Piano d'Azione coinvolgendo oltre 40 enti. Il piano propone un quadro di riferimento che

relaziona le problematiche dell'agricoltura con quelle della pianificazione territoriale e paesaggistica, e con quelle legate al consumo di suolo. Approvato nel 2014, esso si articola in otto tematiche e prevede una trentina di obiettivi strategici ed un centinaio di azioni da attivare da parte di soggetti sia pubblici che privati.

Il contesto di applicazione non è però pronto a riceverlo e la partita resta aperta intorno ad almeno tre punti chiave: la traduzione del Piano d'Azione in uno strumento urbanistico attuativo, la conflittualità tra funzioni residenziali ed attività agricole e le attese edificatorie. Benché i soggetti partecipanti ai lavori di Agenda 21 siano rimasti attivi attraverso l'Associazione per il Parco Agro-paesaggistico, il caso del PaAM di Padova mostra i limiti di una situazione in cui non si riesce a superare le resistenze di un modello di uso del territorio caratterizzato dalla città diffusa e da un sistema produttivo in gran parte a base cerealicola e in attesa di nuova urbanizzazione.

In questa situazione va certo tenuta alta la pressione per la revisione dell'attuale quadro di interessi verso un'agricoltura multifunzionale e di filiera corta, a partire da un quadro pianificatorio che indirizzi questo obiettivo, ma è altrettanto prioritario moltiplicare le pratiche di sviluppo sostenibile su base aziendale. La dimostrazione della praticabilità delle ipotesi di sviluppo che si vogliono sostenere appare imprescindibile.

A questo punto alcune considerazioni meritano di essere evidenziate con riferimento all'insieme dei casi richiamati.

La definizione di un quadro formale regolativo entro cui inquadrare il PA, alla scala del piano comunale o sovra comunale, è necessaria ma insufficiente: la battaglia va condotta soprattutto sul piano applicativo, con i relativi piani attuativi. Attraverso questi due livelli possono essere definite le risposte (di contenimento) alle attese edificatorie e la conseguente stabilizzazione dell'uso agricolo delle aree.

Non dobbiamo però pensare che l'incompleta definizione del quadro pianificatorio, o la mancata soluzione del conflitto sociale, siano da imputare solo al carente coinvolgimento delle amministrazioni locali. Esse dipendono anche dalla carente conoscenza dei caratteri del comparto agricolo e delle forze in gioco, troppo spesso identificate schema-

ticamente come pro o contro il parco.

Un limite ricorrente nelle proposte per i PA è infatti quello di una scarsa conoscenza del contesto produttivo esistente e potenziale, aggravata dalla scarsa mobilitazione degli specialisti del settore, che impedisce di fornire contributi rilevanti per una corretta elaborazione dei problemi sul tappeto.

In genere poco si sa del mosaico proprietario, degli addetti, dei progetti aziendali, delle potenzialità in termini di cambiamenti culturali, filiere produttive e organizzazione di distretti agricoli. Abbiamo sterminate descrizioni dei 'paesaggi agricoli' ma poco si sa su quanto le resistenze ai PA siano giustificate da criticità fisiche, infrastrutturali e logistiche, dal minuto mosaico aziendale, dal passaggio di grandi arterie, dalla frammentazione dei fondi, dalla scarsa accessibilità alla terra, tutte questioni che abbisognano di specifiche soluzioni, anche alla scala urbanistica.

Indagare la praticabilità di uno scenario di Parco Agricolo coincide con l'indagare il potenziale di riqualificazione e crescita del comparto produttivo, agricolo e multifunzionale. I Parchi Agricoli che non decollano dopo anni di lavoro e iniziative avviate principalmente dal basso, non decollano in primo luogo per le deboli capacità di sviluppo e trasformazione del comparto agricolo.

Per quanto riguarda il contrasto tra gli interessi economici (privati) e le istanze sociali (pubbliche) non basta ripetere che esso può essere risolto attraverso virtuose pratiche di composizione dei conflitti, e cioè in termini di *governance*. È fin troppo ovvio ma non basta. Questo risultato è tutto da sperimentare, con un continuo processo di verifiche, senza mai perdere di vista che la sostenibilità dei risultati, specie in termini di durata, va verificata sul piano del mercato.

In conclusione, i casi sopra commentati mostrano che i difficili percorsi avviati, benché portatori di risultati importanti, richiedono - pur in diversa misura - un investimento aggiuntivo su tutti i piani sopra accennati: della mobilitazione sociale, della regolazione, della *governance* e del mercato. C'è da chiedersi, visti i numeri della mobilitazione sociale, se le energie di una parte degli attivisti non sarebbero meglio spese se concentrate a portare avanti singole aziende agricole. Rompere il fronte degli imprenditori 'contro' moltiplicando quelli militanti 'per' il parco sarebbe un'azione dal basso decisamente incisiva.

Viviana Ferrario, Sergio Lironi

Padova: il progetto di Parco Agro-paesaggistico riparte dal basso

PaAM Padova, laboratorio dell'“agropolitana” veneta

Il sistema insediativo del Veneto centrale, così come si è venuto formando negli ultimi cinquant'anni, vede la convivenza tra una struttura urbana policentrica e un'esaasperata dispersione insediativa (Munarin e Tosi, 2001; Fregolent, 2005). Nonostante l'intenso processo di urbanizzazione la quantità di aree agricole coltivate nel territorio compreso tra le città di Padova, Vicenza, Bassano, Treviso e Mestre è rilevante (oltre il 60%), e vi si pratica un'agricoltura economicamente nient'affatto marginale (Ferrario, 2013). Sotto il profilo della forma insediativa si osserva in tutta l'area una

mescolanza estrema tra spazi urbanizzati (residenziali e produttivi) e spazi coltivati, che le ha valso in anni recenti l'appellativo di “agropolitana” (Regione Veneto, 2009) e che ne fa un continuum urbano-rurale (o meglio agourbano) con differenti livelli di densità insediativa, massima nelle città principali e minima ai margini e nelle aree più interne. Il carattere ibrido di questo territorio è stato oggetto di aspre critiche, perché mescola materiali appartenenti a mondi (l'agricoltura, lo spazio urbano) che la coltura moderna ha voluto tenere separati e distinti; e tuttavia proprio questa mescolanza oggi potrebbe rivelarsi ricca di opportunità. La proposta di un “Parco Agro-paesaggistico metropolitano” (PaAM)

a Padova nasce in questo contesto per capire, comunicare e valorizzare queste opportunità, migliorando la convivenza tra chi coltiva e chi abita, con l'obiettivo di sperimentare un modello applicabile non solo all'agricoltura urbana e alle aree periurbane, ma a tutta l'“agropolitana” veneta. In questo quadro la città di Padova ha anche la particolarità di avere diverse aree agricole a ridosso del centro, sfuggite finora all'edificazione, che possono rappresentare una straordinaria risorsa per i cittadini proprio in quanto coltivate o coltivabili.

I precedenti

Il territorio veneto - e quello padovano in particolare - può contare su un ricco retroterra nel campo delle pratiche agricole biologiche e biodinamiche e della valorizzazione delle produzioni agricole locali. A Padova fin dal 1984 la cooperativa agricola “El Tamiso”, costituita da produttori e tecnici agricoli, produce e commercializza alimenti biologici, promuove iniziative e pubblica un notiziario settimanale volto a diffondere idee e pratiche di alimentazione e vita alternative. In città dal 1988 si svolge annualmente la manifestazione “Biologico in Piazza” che - con una attenta selezione delle aziende - coinvolge attualmente più di 90 espositori ed è divenuta un punto di riferimento per il mondo del biologico a livello locale e regionale. La Provincia ha istituito un apposito portale telematico per promuovere i prodotti a km zero, che vengono settimanalmente commercializzati in mercatini di quartiere direttamente gestiti dalle associazioni di categoria. Il Settore Ambiente del Comune di Padova, in collaborazione con associazioni locali, gestisce 633 orti urbani finalizzati a migliorare ed animare le aree verdi inutilizzate, favorendo la riqualificazione e la socializzazione tra i cittadini. Analoga iniziativa ha attivato il Comune di Rubano con il “Parco etnografico”, che svolge anche attività di educazione ambientale. L'Università di Padova ha una Scuola di Agraria che gestisce due aziende agricole modello, una delle quali biologica, mentre un'altra azienda agricola modello vicinissima al centro della città è gestita da un Istituto tecnico-professionale molto attivo non solo nel campo educativo, ma anche in quello della sperimentazione e promozione di pratiche agricole sostenibili.



I principi del PaAM (da una presentazione di S. Lironi)



I pannelli esito del percorso Agenda 21 (elaborazione grafica e cartografica: Patchworkstudio - Padova)

Anche le associazioni ambientaliste presenti in diversi comuni della provincia organizzano corsi di agricoltura e orticoltura biologica. Numerosi e in crescita sono i Gruppi di Acquisto Solidale attivi nel territorio. Forte di questo contesto propizio, la proposta del PaAM nasce nel maggio 2012 e viene immediatamente sottoscritta da una trentina di associazioni. Il PaAM propone un quadro di riferimento che integra le problematiche dell'agricoltura con quelle della pianificazione territoriale e paesaggistica, accogliendo anche le istanze contro il consumo di suolo emergenti dalle associazioni e dai cittadini, nella convinzione che per ottenere dei positivi risultati in questa battaglia sia necessario operare non solo con l'imposizione di nuovi vincoli, ma anche con politiche attive di valorizzazione del territorio rurale e di nuove forme di produzione agricola più sostenibili dal punto di vista economico ed ecologico.

Il percorso Agenda 21 e il progetto del PaAM

L'appello delle associazioni trova subito un positivo riscontro da parte di alcune amministrazioni comunali. Lo stesso Comune di Padova nel 2014 attraverso il progetto Agenda 21 del settore Ambiente attiva un percorso di partecipazione che porta alla redazione di un Piano d'Azione coinvolgendo attivamente oltre 40 enti, associazioni di categoria, istituti di ricerca ed associazioni ambientaliste e culturali. Il Piano si articola in otto tematiche e prevede una trentina di obiettivi strategici ed un centinaio di azioni da attivare da parte di soggetti sia pubblici che privati. Viene approvato dalla Giunta comunale nel maggio 2014, nell'imminenza della fine della legislatura. Con la nuova amministrazione il percorso subisce purtroppo un rallentamento, che scorgiamo i volontari del comitato promotore (di cui chi scrive fa parte) e congela la situazione fino a pochi mesi fa, quando il comitato ha

ripreso i lavori con l'obiettivo di ripartire dal basso sulla base del Piano d'Azione condiviso nel contesto di Agenda 21.

Due dei temi chiave tipici delle aree agrourbane che il progetto del PaAM dovrà affrontare sono la conflittualità tra funzioni residenziali ed attività agricole e le attese speculative gravanti sui terreni. Per il primo aspetto va studiato un vero e proprio progetto di convivenza, volto a stabilire delle regole comuni ispirate al reciproco rispetto tra agricoltori e abitanti, e verso l'ambiente. Un esempio può chiarire meglio il problema: il disturbo olfattivo arrecato dalle concimazioni di cui spesso si lamentano i cittadini è a volte dettato da una scarsa conoscenza dei processi agricoli da parte dei cittadini, ma altre volte segnala spargimenti eccessivi di liquami non maturi che hanno impatti sulla qualità dei suoli e delle acque di falda. Le attese speculative, che sono a volte un disincentivo a coltivare, potrebbero essere fortemente ridimensionate da una fer-



I pannelli esito del percorso Agenda 21 (elaborazione grafica e cartografica: Patchworkstudio - Padova)

ma ed esplicita politica delle pubbliche amministrazioni a favore del recupero urbano e contro ogni ulteriore consumo di suolo. Finché i proprietari potranno sperare in un cambio di destinazione d'uso delle loro proprietà a fini edificatori, risulterà loro più conveniente lasciarle in stato di semi-abbandono piuttosto che cederle in locazione a fini agricoli con contratti a medio-lungo termine di non facile rescissione.

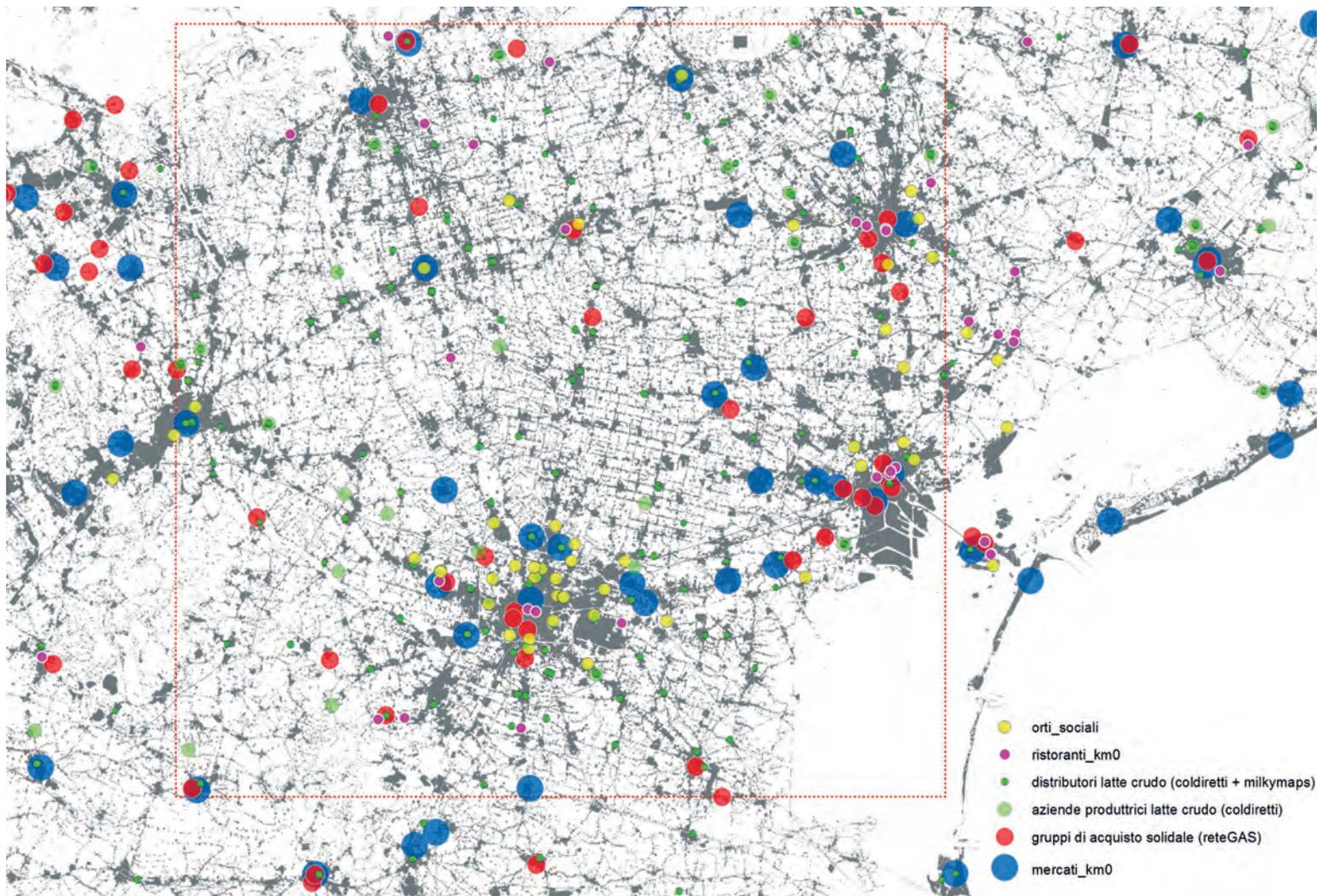
Sul PaAM si stanno concentrando le attese di tutti quei cittadini che manifestano un crescente interesse ad impegnarsi direttamente nel tempo libero, a part-time o come scelta di vita e di lavoro nella produzione agricola. Il problema è di riuscire ad organizzare – anche con l'aiuto degli Istituti tecnici e dell'Università - questa domanda generica in una domanda organizzata e professionalmente competente, in grado di proporre concrete soluzioni sia ai proprietari dei terreni oggi in disuso o coltivati in modo sbrigativo e convenzionale

da terzisti, sia agli agricoltori professionali che lavorano con molte difficoltà nel contesto agrourbano.

Il percorso verso il PaAM non è semplice e si scontra con alcuni ostacoli. Un primo ostacolo è di natura culturale e riguarda l'urbanistica sia nel ruolo che le viene attribuito dalle istituzioni, sia nella sua capacità di rispondere alle nuove sfide della contemporaneità. Anche se talvolta nelle preliminari dichiarazioni di principio si afferma il contrario, l'Urbanistica è ancora concepita unicamente quale strumento di governo dell'espansione urbana e per la localizzazione di infrastrutture e servizi primari, e non come veicolo di definizione e di realizzazione di un progetto di territorio. Dal canto suo l'Urbanistica non ha saputo o potuto elaborare finora una strumentazione convincente per l'inclusione dello spazio dell'agricoltura nel progetto di territorio. Inclusione che richiede il superamento di certi principi consolidati: l'idea di governa-

re le convivenze attraverso la separazione, o quella di "completare" le previsioni di piano attraverso il riempimento dei "vuoti" urbani mostrano i loro limiti di fronte alle sfide del cambiamento climatico, della conservazione della biodiversità, della sicurezza alimentare, delle energie rinnovabili. L'inclusione del progetto di territorio porta a riflettere sulla possibilità di immaginare un *continuum* agrourbano sostenibile, magari facendo anche tesoro di idee concepite in altri contesti di crisi e però "scartate" dal *main frame* urbanistico (bastino come esempi la "città-paesaggio" di Rudolf Schwartz o l'"arcipelago verde" di Oswald Mathias Ungers).

Un secondo ostacolo è invece legato alla contingenza del caso padovano. Per affrontare efficacemente le problematiche agricole con gli strumenti della pianificazione territoriale si dovrebbe operare non a livello di singolo comune, bensì quantomeno a scala comprensoriale, connettendo l'agricoltura e le attività



"Agropolitana" a Kmzero (tratto da: Ferrario, 2012)

connesse con le reti ecologiche e con quelle degli eco-musei, degli itinerari culturali ed eno-gastronomici, dei percorsi ciclo-pedonali. Nel Veneto ed a Padova un passo avanti verso la pianificazione d'area vasta si è fatto negli anni scorsi prevedendo l'elaborazione dei Piani di Assetto Territoriale Intercomunali (PATI) alternativi ai PAT comunali. Il tema dell'agricoltura non è però stato inserito tra quelli previsti dal piano intercomunale.

Il futuro del PaAM

In attesa di un'auspicabile ripresa d'interesse e di iniziativa da parte delle istituzioni, diversi partecipanti ai lavori di Agenda 21 hanno recentemente deciso di dar vita ad una Associazione per il Parco Agro-paesaggistico, dotata di una propria personalità giuridica e finalizzata a promuovere iniziative di carattere culturale, effettuare studi, elaborare progetti e avviare azioni che possano favorirne la costituzione e la costruzione. Mentre si sta procedendo nella mappatura delle aree e dei fattori essenziali per il disegno del Parco ed all'attivazione di un ap-

posito sito web, un primo concreto obiettivo a cui si sta lavorando è quello riguardante un'area urbana di consistente estensione, in parte di proprietà pubblica ed in parte di proprietà privata, dove già esistono numerosi orti sociali e dove il Comune di Padova sta ristrutturando un fabbricato rurale da destinare a ecomuseo dell'agricoltura. L'Associazione per il PaAM si è resa disponibile a collaborare con il Comune su questa iniziativa; al tempo stesso l'associazione supporta un coordinamento spontaneo nato tra i proprietari dei terreni privati, che con l'assistenza tecnica del vicino Istituto d'Agraria, vorrebbero produrre e commercializzare prodotti biologici sotto l'egida del PaAM. Se il progetto si realizzasse, la fattoria urbana, attrezzata anche per attività di ristorazione e di incontro sociale, e connessa al piccolo museo dell'agricoltura ed alle coltivazioni biologiche dei terreni limitrofi, potrebbe divenire un'efficace esemplificazione di come sia possibile organizzare un'agricoltura multifunzionale. Questo primo passo verso la costituzione del Parco non sarebbe tuttavia sufficiente.

A queste iniziative andrebbe infatti associata, come convenuto con gli uffici della Provincia, responsabili del coordinamento dei PATI, la predisposizione di una Variante di piano finalizzata al tema dell'agricoltura urbana e periurbana, ma la riforma degli enti territoriali intervenuta con la legge del 7 aprile 2014, n. 56 ("Delrio") ha reso problematica questa iniziativa.

Riferimenti bibliografici

- Ferrario V., 2013, "Paesaggi coltivati (multifunzionali). Lo spazio dell'agricoltura nella trasformazione della città contemporanea", in Magnier A., Morandi M., *Paesaggi in mutamento. L'approccio paesaggistico alla trasformazione della città europea*, Milano, Franco Angeli.
- Fregolent L., 2005, *Governare la dispersione*, Milano, Franco Angeli.
- Munarin S., Tosi M.C., 2001, *Tracce di città. Esplorazioni di un territorio abitato: l'area veneta*, Milano, Franco Angeli.
- Regione Veneto, 2009, *Piano Territoriale Regionale di Coordinamento*, Relazione generale.

Benedetta Di Donato, Aurora Cavallo, Davide Marino

Il Parco Agricolo di Casal del Marmo: tra pratiche produttive e istanze sociali

I temi connessi alla traduzione dell'agricoltura urbana e periurbana nella pratica pianificatoria vanno ritagliandosi uno spazio crescente nel dibattito pubblico e nella comunità scientifica internazionale (Gant et al., 2011; Vilijoen e Wiskerke, 2012; Lardon e Loudiyi, 2014), anche riguardo alle molteplici forme e funzioni che le attività agricole assumono nella condizione urbana. In Italia alcune recenti traiettorie di indagine hanno esplorato gli ambiti in cui la città si trova a incorporare morfologie insediative discontinue in rapporto stretto con porzioni di paesaggio agrario (Aristone e Palazzo, 2016). Nel caso di Roma i rapporti figurativi e funzionali che la città stabilisce con il sistema agroambientale entro cui essa è collocata, assumono tratti singolari sia a causa degli specifici assetti fondiari e produttivi che connotano il primario dell'Agro romano, sia per i caratteri stessi della forma urbana. Se è vero che il ruolo della grande proprietà fondiaria e l'orientamento segnatamente estensivo sono gli elementi che storicamente connotano il paesaggio produttivo urbano, va altresì riconosciuto come dagli anni Settanta i caratteri strutturali del tessuto agricolo romano siano andati progressivamente articolandosi intorno a molteplici tipologie d'impresa, orientamenti produttivi e pratiche sociali o ambientali. In quale misura tale complessità ha trovato traduzione nella pianificazione urbanistica? Attraverso quali strumenti è possibile leggere le forme e le funzioni produttive per risignificarle all'interno di un progetto di città? Intorno a quali modelli l'agricoltura, come fatto economico e produttivo, può trovare integrazione nelle prospettive attuative della pianificazione e delle politiche urbane? Sono questi alcuni degli interrogativi intorno ai quali si articola

il contributo che, partendo dal caso del Parco Agricolo di Casal del Marmo a Roma, indaga l'idea di agricoltura espressa dal Piano e i suoi possibili sviluppi attuativi.

I paesaggi agrari e le forme della produzione

Il Piano Regolatore di Roma del 2008 ha istituito tre Parchi Agricoli all'interno dei confini urbani, definendoli come "ambiti rurali, diversi dalle aree naturali protette"; gli obiettivi individuati dal Piano sono: la conservazione e il rafforzamento delle attività agricole, anche attraverso la commercializzazione locale dei prodotti e l'agricoltura biologica, la tutela e valorizzazione del patrimonio, e la fruizione pubblica. Il Prg individua nei Programmi Unitari d'Intervento, in accordo con i proprietari, gli strumenti mediante cui attuarli. Due dei tre ambiti – Arrone Galeria e Rocca Cencia - si trovano in territori periurbani a ovest e a est della città; il terzo, Casal del Marmo, è all'interno del tessuto urbano. A oggi non ci sono sviluppi, i tre ambiti individuati sono in attesa di strumenti attuativi, anche se a Casal del Marmo nel 2012 si è costituito un comitato civico per accompagnare la realizzazione del parco e negli anni più recenti il parco è divenuto laboratorio di un progetto di ricerca² (Cavallo et al., 2016), i cui esiti, tuttavia, stentano a trovare valorizzazione nell'azione pubblica.

L'ambito individuato per il Parco Agricolo di Casal del Marmo si estende su una superficie di circa 500 ettari. Dal punto di vista morfologico si tratta di un altopiano segnato da un reticolo idrografico che definisce tre incisioni vallive. Il paesaggio è quello della campagna romana con coltivi a grano e foraggio interrotti dalla vegetazione naturale. L'andamento irregolare determinato dall'orografia

e la varietà di paesaggi urbani e agricoli che trovano spazio all'interno dell'area costituiscono la qualità spaziale principale di questa porzione di città. I salti di quota e la vegetazione ripariale sono i riferimenti percettivi primari nell'attraversamento del parco e costituiscono la base di una rete informale di percorsi. All'interno delle valli l'orizzonte è chiuso sulla città mentre sugli altopiani a prevalere sono le ampie distese pascolive, bordate dai profili dell'edificato. Lungo il Fosso delle Campanelle il paesaggio è disegnato dai recinti autoconstruiti di un sistema di orti, dalle architetture spontanee realizzate con materiali di recupero e dalla trama fitta e orizzontale delle ortive. Le ampie zone coltivate a grano e foraggio, interrotte dalla vegetazione naturale lontano dai bordi urbanizzati, sono punteggiate dai fuochi architettonici dei casali di diverse dimensioni. Se a Nord è la viabilità a segnare i confini di Casal del Marmo, nella coda a sud ovest la continuità degli spazi aperti è interrotta dagli insediamenti della Torresina, diversi per dimensione e tipologia. Le trame dell'agricoltura si densificano solo in corrispondenza delle aree coltivate dalla cooperativa agricola Co.Bra. Gor., nel quadrante settentrionale, dove alle ortive si alternano porzioni di frutteto e uliveto di diverse dimensioni.

Le forme proprietarie sono rappresentative del contesto romano: la grande dimensione latifondista a gestione estensiva, la proprietà fondiaria degli istituti di credito, la cooperazione agricola a carattere multifunzionale, il patrimonio ecclesiastico, la presenza di ampie porzioni di proprietà pubbliche - provinciali e demaniali - e gli orti spontanei³.

Il quadro che emerge è quello di un ambito agricolo composito, ricco di forme e funzioni molteplici (Cavallo et al., 2015). Nel perimetro di Casal del Marmo, infatti, abbiamo individuato tre tipologie di agricoltura urbana cui corrispondono assetti proprietari, tipi d'impresa e ordinamenti produttivi diversi. Il sistema cooperativo, qui rappresentato da Co.Bra.Gor., si distribuisce a Roma in modo puntiforme ed eterogeneo. Si tratta nella maggior parte di esperienze avviate nella seconda metà degli anni '70, su terreni occupati ricadenti in territori vincolati e in aree protette, spesso coinvolte in pratiche di agricoltura sociale. La coltivazione è frequentemente biologica, con ordinamenti misti.

A fronte del marcato carattere innovativo che distingueva tali realtà fino ad alcuni anni fa, oggi esse tendono a configurarsi mature con forme innovative. Tali pratiche hanno costruito un sistema di relazioni alla scala locale, fino a divenire fenomeni portatori d'identità riconosciute dagli abitanti.

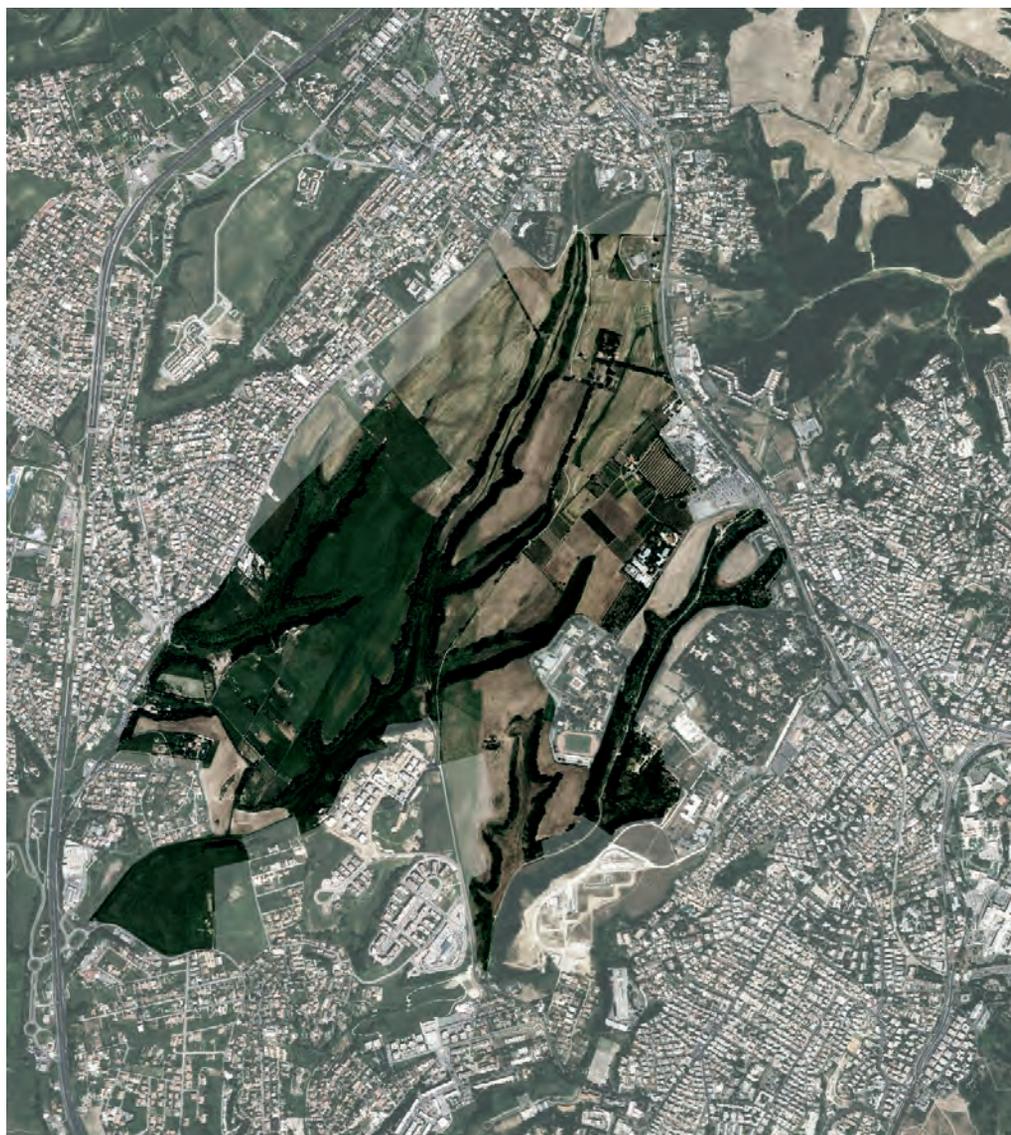
A questa tipologia si aggiunge la categoria dell'agricoltura di attesa (Palazzo, 2005; Insolera, 2011), propria delle tre grandi tenute, che è condizionata dalla competizione con gli usi urbani e la connessa rendita. L'ultima tipologia è quella degli orti urbani abusivi, realtà ormai storicizzata, orientata all'autoconsumo. Il quadro d'insieme vede affiancarsi alle morfologie agricole corrispondenti istanze e forme di conflitto: le istituzioni pubbliche, deboli nel ricoprire un ruolo di mediazione e orientamento; la cooperativa agricola, che agisce come catalizzatore dei processi di valorizzazione connessi al cibo; le istanze degli orticoltori; i detentori delle grandi proprietà, che non vedono nel Parco Agricolo una possibilità di crescita economica. Nodo, quest'ultimo, particolarmente critico, anche se la crisi dell'edilizia ha messo in discussione molti dei presupposti sottesi all'agricoltura di attesa.

Le forme di agricoltura e le tipologie d'impresa che trovano spazio a Casal del Marmo hanno caratteri e peculiarità diverse e perseguono obiettivi spesso contrapposti.

Il Parco e la città

Muovendo dall'esperienza di Casal del Marmo tentiamo di articolare la riflessione intorno ad alcune domande. Attraverso quali strumenti è possibile leggere le forme e le funzioni produttive per risignificarle all'interno di un progetto di città? Quale idea di spazio pubblico si può esprimere in un parco urbano a vocazione agricola? Quale idea di agricoltura, come fatto economico e produttivo?

I fenomeni e le esperienze che trovano spazio nel parco di Casal del Marmo si inseriscono tra le molteplici espressioni del primario romano, urbano e periurbano, come delle diverse forme della città contemporanea. In questa direzione, il Piano Regolatore di Roma se da una parte riconosce le funzioni extra produttive dell'agricoltura, dall'altra sembra introdurre la dimensione produttiva come un'aggettivazione dello spazio pubblico (Di Donato et al., 2016). Alla scala vasta il piano individua i tre Parchi Agricoli nel quadro del-



Il Parco Agricolo di Casal del Marmo.

la rete ecologica di Roma, riconoscendone i ruoli in quella che è a tutti gli effetti un'armatura pensata come strumento di riequilibrio ambientale. All'interno di questo sistema rientrano anche le numerose aree protette del territorio romano, dove l'agricoltura è pratica diffusa: ampie porzioni di Agro romano ricadono, infatti, all'interno dei perimetri degli ambiti vincolati; in alcune Riserve sono gli ambiti produttivi a prevalere sulla matrice naturalistica - le Riserve Naturali della Marcigliana e di Decima Malafede ne sono un esempio.

Il disegno di Roma stabilito dal recente Prg ha trovato compimento dentro il sistema di cunei previsto dal Piano del 1962. Esso sancisce la fine della città che cresce secondo un modello concentrico, in favore di uno sviluppo articolato lungo gli assi radiali. A questo si lega la storia dell'agricoltura e dell'Agro romano; i cunei a uno sguardo più attento,

sono in larga parte territori agricoli, legati in particolare alla cerealicoltura e alla zootecnia da latte. Il peso economico e sociale dell'Agro romano è andato progressivamente diminuendo nel corso del Novecento, sia a causa del calo della redditività agricola, sia del peculiare assetto proprietario, che trae origine dalle grandi tenute di proprietà di famiglie aristocratiche e di enti ecclesiastici. I caratteri strutturali del tessuto produttivo agricolo che si osservano nelle aree protette e nei tre Parchi Agricoli hanno tratti comuni tra loro. Sia le aree protette che i Parchi Agricoli ricadono nei cunei definiti dal tessuto urbano. Dove la città è più vicina essi assumono anche una funzione di spazio pubblico, non diversa da quella dei parchi cittadini; al contrario, quando il rapporto con il tessuto si fa più rarefatto tendono a prevalere le funzioni produttive, a svantaggio di quelle ricreative.



Le incisioni vallive e i seminativi (Foto Agnese Samà © - fotografa documentarista - www.agnesesama.com)

Conclusioni

Quali elementi di innovazione ha introdotto il piano istituendo tre Parchi Agricoli? Per la prima volta l'agricoltura (produttiva) diventa soggetto della trasformazione urbana e occasione di città: negli anni più recenti le amministrazioni hanno riconosciuto al primario anche un ruolo di innovazione, superando l'idea che esso funzioni solo come cassa di compensazione della rendita urbana e limite al consumo di suolo. Non a caso nelle norme del Prg si fa riferimento agli accordi con proprietari e conduttori delle aziende per lo sviluppo di piani attuativi, e alla vendita diretta e all'agricoltura biologica come pratiche proprie dell'agricoltura come bene pubblico. Tuttavia, all'elemento di novità introdotto dalla disciplina urbanistica, deve seguire la capacità degli strumenti di governo del territorio di leggere le forme molteplici espresse dall'agricoltura, assegnando valori

e ruoli ai paesaggi produttivi, distinguendo le attività di impresa dalle pratiche agricole. L'elaborato Guida alla progettazione negli ambiti di paesaggio (G7) del Piano identifica i valori morfologici ed ecologici dell'agricoltura ma stenta a riconoscere le corrispondenze tra caratteri strutturali aziendali, assetti fondiari, ordinamenti produttivi e paesaggio. L'agricoltura urbana e periurbana si esprime in forme molteplici, secondo modelli produttivi, strategie d'impresa e funzioni diverse, la cui lettura come fatto territoriale è il presupposto per riscriverne il ruolo nello sviluppo della città. Riconoscendo le attività agricole in ambito urbano e periurbano nel quadro del sistema agroalimentare locale - ovvero, includendo nel processo produttivo anche la trasformazione, la commercializzazione, la produzione di energia, e la gestione dei residui - il primario si può declinare entro le strategie spaziali, le politiche sociali, eco-

nomiche e ambientali della città. Il nodo primario resta quello della composizione in un quadro unitario di modelli produttivi, tipi di impresa e obiettivi imprenditoriali anche divergenti negli strumenti di costruzione e gestione del Parco.

Inoltre, se ai Parchi Agricoli periurbani va assegnata una funzione di valorizzazione come territori deputati alla produzione - per i quali quindi sono necessari strumenti programmatici e di pianificazione, in alcuni casi - Casal del Marmo ne è un esempio - questi devono configurarsi anche come parchi pubblici, con quello che ne consegue in termini di assetti spaziali. In questo senso, l'esperienza del Parco Agricolo potrebbe rappresentare l'occasione per un approfondimento della rete ecologica romana, aggettivando in termini tipologici le forme produttive che vi hanno luogo, nonché i rapporti tra queste e le attese della comunità locale.



1. Norme Tecniche Attuative, art. 70.
2. Il laboratorio si è sviluppato all'interno del progetto Turas, finanziato all'interno del VII Programma Quadro, che coinvolge municipalità, imprese, cittadini e centri di ricerca di 11 paesi europei e mira a individuare modelli attuativi per la transizione urbana verso la resilienza e la sostenibilità, <http://www.turas-cities.org>.
3. In particolare l'area è così ripartita: il 30% circa appartiene a Roma Metropolitana (120 ettari) di cui metà affidati alla cooperativa Cooperativa Braccianti Agricoli Organizzati, azienda agricola multifunzionale. La restante parte pubblica è occupata da circa 200 orti urbani abusivi di piccole dimensioni. La porzione di proprietà privata è attualmente coltivata a seminativi e divisa tra tre grandi imprese (Massara, Mancini e Vittorini, le cui tenute si estendono rispettivamente per 100, 110 e 60 ha), la proprietà Unicredit (pari a poco meno di 100 ha) e altri singoli piccoli lotti, ciascuno inferiore all'ettaro.



Riferimenti bibliografici

- Aristone O. e Palazzo A.L., (2016), "Né città né campagna. La nuova forma città", in *Agriregionieuropa*, n. 44;
- Cavallo A., Pellegrino D., Di Donato B. e Marino D. (2016), "Values, roles and actors as drivers to build a local food strategy: the case of Agricultural Park of Casal del Marmo" in Cinà G. and Dansero E. (a cura di) *Localizing urban food strategies. Farming cities and performing rurality*, 7th International Aesop Sustainable Food Planning Conference Proceedings;
- Cavallo A., Di Donato B., Marino D., (2015), "Nutrire Roma: il ruolo dell'agricoltura urbana nel fenomeno urbano", in *Città Memoria Gente, Ciudad, Memoria, Gente, City, Memory, People*, Cerasoli M. (edited by), Atti del IX Congresso "Città e Territorio Virtuale", Roma Tre Press, Roma, pp. 876-885;
- Di Donato B., Perrin C. e Cavallo A., "Strumenti di gestione dell'agricoltura urbana e periurbana: esperienze a confronto tra Roma e Montpellier", in *Agriregionieuropa*, n. 44;
- Gant R., Robinson G., Fazal S. (2011), Land-use change in the "edgelands": Policies and pressures in London's rural-urban fringe, in *Land Use Policy*, 28, pp. 266-279;
- Henke R., Pedace S., Vanni F. (2015), L'agricoltura tra città e campagna: un'analisi dei poli urbani italiani in *Agriregionieuropa*, anno 11 n°40, Mar 2015.
- Insolera I. (2011), *Roma moderna*, Einaudi;
- Lardon S. e Luodiyi S. (2014), Agriculture et alimentation urbaines: entre politiques publiques et initiatives locales, *Géocarrefour*, 89/1-2-3;
- Palazzo A.L., (2005), (a cura di), *Campagne urbane. Paesaggi in trasformazione nell'area romana*, Gangemi, Roma;
- Viljoen A. e Wiskerke J.S.C. (a cura) (2012), *Sustainable Food Planning: Evolving Theory and Practice*. Wageningen Academic Publishers

La cooperativa agricola Co.Bra.Gor
(Foto Agnese Samà © - fotografa documentarista - www.agnesesama.com)

Qui si inserisce un ulteriore elemento significativo introdotto dal piano in termini di *governance*. La norma (art. 70 NTA), infatti, apre con chiarezza al ruolo dell'integrazione tra pubblico e privato per la definizione degli sviluppi attuativi dei tre parchi, anticipando per certi versi la necessità di superare la logica dei grandi interventi di trasformazione urbana che hanno luogo in un periodo lungo, prevedendo un ruolo forte dell'attore istituzionale inteso come garante degli interessi della comunità.

Se la cultura del progetto come fatto risolutivo è oggi in crisi, è necessario fissare un futuro più aperto alla costruzione di scenari e visioni possibili. In questa direzione, gli interessi economici possono trovare spazio accanto alle richieste di tipo sociale e attraverso pratiche e strumenti atti alla composizione del quadro delle diverse istanze.

Serena Ciabò, Ennio Nonni

Parchi Agricoli per piccoli produttori.

Il caso dei calanchi di Atri (TE)

Benché con caratteristiche e prerogative differenti, il tema dei Parchi Agricoli ha avuto negli ultimi trent'anni una larga diffusione ponendosi come strumento di risposta alle istanze di salvaguardia dell'identità produttiva e paesaggistica dei territori rurali, e puntando alla valorizzazione del rapporto con l'ambiente urbano attraverso il potenziamento del ruolo multifunzionale dell'agricoltura (Ferraresi, 2009; Bernetti, 2009).

La riuscita di questi progetti non è tuttavia scontata e diversi studi condotti sulle esperienze più longeve evidenziano come, affinché i Parchi Agricoli possano decollare, vi siano delle precondizioni fondamentali necessarie, sintetizzabili nei seguenti assunti (Fanfani, 2006; Donadieu, 2004):

1. inserimento delle politiche rurali in un quadro pianificatorio coordinato;
2. garanzia della destinazione ad uso agricolo del suolo;
3. regole pattizie e forme contrattuali fra agricoltori ed enti locali.

In genere, il punto più difficilmente controllabile e di problematica attuazione è il terzo in quanto, oltre a richiedere una notevole convergenza di interessi e iniziative tra attori pubblici e privati, è scarsamente inquadrabile all'interno di un apparato normativo/regolamentare necessitando, tra l'altro, di una grande flessibilità operativa anche in funzione delle opportunità finanziarie che di volta in volta si presentano.

Per quanto riguarda il Parco Agricolo dei Calanchi di Atri, il coordinamento del quadro pianificatorio, per lo meno a scala comunale, è garantito dal processo di genesi del Parco stesso, che prende formalmente vita l'8 agosto 2015, quando viene approvato il suo Piano Particolareggiato¹. Questo rientra nel progetto complessivo di *Multilevel governance*

portato avanti dal Comune di Atri che vede la redazione simultanea di quattro strumenti urbanistici: Prg, Piano Particolareggiato del Centro Storico, Piano Particolareggiato del Parco Agricolo (Pppa) e Piano di Gestione del Sic Calanchi di Atri. Quest'ultimo, insieme alla Riserva Regionale dei Calanchi di Atri, gestita dal Comune di Atri e attualmente anch'essa sottoposta ad una revisione del Piano d'assetto naturalistico, ricade fisicamente entro il perimetro del Parco Agricolo.

L'elaborazione coordinata di diversi strumenti che agiscono sulla medesima porzione di territorio ha portato ad una concreta integrazione delle previsioni, evitando discrepanze e forzature negli articolati (Nonni, Ciabò, 2015). In particolare, le norme del Pppa puntualizzano quelle del Prg all'interno del territorio del Parco² enfatizzando ad esempio una serie di incentivi urbanistici volti al miglioramento del paesaggio rurale attraverso azioni come la diffusione del verde e delle reti ecologiche, la realizzazione di studi specialistici sulle problematiche territoriali riguardanti la sicurezza del territorio, la demolizione di edifici incompatibili. Per ognuna di queste azioni, realizzata all'interno del Parco Agricolo, è riconosciuta una piccola capacità edificatoria maggiorata rispetto a quanto previsto dal Prg e che può essere sfruttata anche al di fuori del Parco favorendo operazioni di *infilling* in ambito urbano.

Particolare attenzione da parte della pianificazione urbanistica è stata posta anche nel riconoscere esplicitamente l'uso agricolo ai terreni del Parco e nel limitare al massimo l'incremento dello *sprawl* causato dal proliferare di case sparse. A tal fine le nuove costruzioni in zona agricola sono ammesse a condizione che la Sau minima sia di 3 ettari, così come previsto dallo stesso Ptp della Pro-

vincia di Teramo, restringendo ulteriormente il *range* di edificabilità nel caso di nuovi fabbricati civili in ambito agricolo, richiedendo una Sau minima di 4 ha.

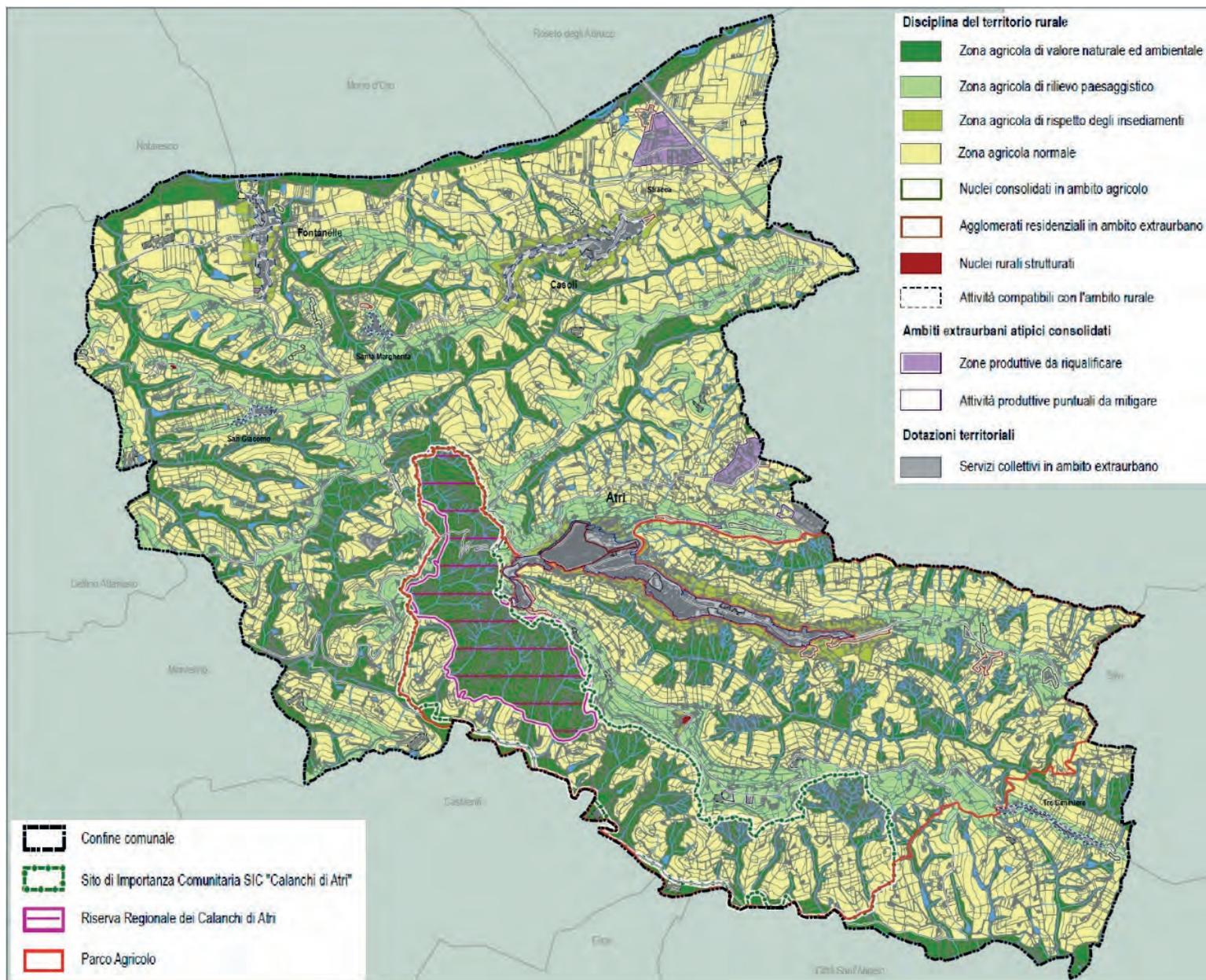
Oltre che a livello orizzontale, un certo grado di coerenza si registra anche con gli strumenti e la normativa sovraordinata: l'istituzione del Parco era stata infatti prevista nel Piano Territoriale della Provincia (Ptp) di Teramo ed è in linea con la recente Lr 28 aprile 2014, n. 24 "Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo".

Alla luce di quanto detto, nel progetto del Parco Agricolo dei Calanchi di Atri, il rispetto dei primi due punti elencati in apertura appare sufficientemente garantito, ma come si è accennato in precedenza, gli articolati normativi da soli non assicurano che la comunità locale usufruisca delle possibilità offerte dalle previsioni di piano per quanto incentivate, né tanto meno che vengano stipulate forme contrattuali più complesse³.

Affinché meccanismi di questo tipo si innescino, è necessario avere ben chiaro il target di riferimento ed individuare i canali più consoni per intercettare gli utenti potenziali e far incontrare l'offerta delle istituzioni e la domanda degli agricoltori.

Molto spesso infatti piani e strategie di rilancio del comparto agricolo, che sulla carta appaiono ineccepibili, restano incompiute in quanto viene a mancare nella fase di esercizio dello strumento un sistema di coinvolgimento attivo degli agricoltori, utilizzatori finali delle misure previste.

Per quanto riguarda l'economia agricola del territorio atriano, essa è caratterizzata da una conduzione di tipo familiare e da una parcellizzazione dei fondi piuttosto evidente dovuta anche alla morfologia del paesaggio calanchivo. I dati del 6° Censimento Generale dell'Agricoltura Istat 2010, coincidenti con il periodo di redazione del Pppa, confermano questa situazione: nonostante tra il 2000 e 2010 si sia assistito ad un presumibile accorpamento dei fondi deducibile da una contrazione delle aziende con dimensioni inferiori alla media (in particolare quelle < 1 ha) ed un aumento di quelle più grandi, l'estensione delle aziende agricole risulta molto ridotta, in genere inferiore ai 10 ha di superficie totale. Il 95,65% di esse è costituito da ditte individuali ed il 98,6% è diretta dal coltivatore.



La disciplina del territorio rurale nel Prg di Atri. A sud del centro storico si distinguono i confini del Parco Agricolo, del SIC e della Riserva.

Le colture più diffuse sono quelle legnose, in prevalenza uliveti e vigneti, rappresentando il 25% del totale, seguite dai seminativi (23%). Importante è anche la porzione occupata da orti famigliari (11%) e da aree inutilizzate (13%), a ulteriore testimonianza di un'agricoltura tradizionale poco impattante e fortemente integrata nel contesto naturale calanchivo.

I dati sinora riportati, se da un lato sono sintomo di un'arretratezza produttiva, dall'altro, accostandoli ad altre informazioni riguardanti la multifunzionalità e la qualità dei prodotti, possono essere letti come manifestazione di un'agricoltura di valore e dalle molte potenzialità inespresse.

A tal proposito, un censimento sulle coltivazioni presenti nella Riserva Naturale dei Calanchi di Atri⁴ rivela che il 45% delle aziende prese in esame è in possesso di materiale genetico di interesse agrario. Si tratta di varietà animali e vegetali locali che risultano particolarmente adatte alle condizioni peculiari dei rilievi calanchivi; ne sono un esempio la liquirizia, la cui coltivazione portò nei primi anni dell'800 all'apertura degli stabilimenti di lavorazione Menozzi-De Rosa, il cappero, la gallina atriana, citata da Plinio il Vecchio, e la pecora pagliarola (Valentini, Di Loreto, 2006). Queste produzioni, che si affiancano a colture altrettanto tipiche ma già affermate e riconosciute, come viti, olivi e cereali maggiori, e che fino alla fine degli anni '90 rasen-

tavano l'estinzione, con l'avvento della moderna Pac e l'incessante lavoro di riscoperta e coinvolgimento effettuato dai tecnici della Riserva Naturale dei calanchi, si stanno riaffermando sul territorio, soprattutto in un'ottica di creazione del brand territoriale dei calanchi (Ciabò, 2008) in grado di trainare le diverse forme dell'economia locale, *in primis* il comparto agricolo multifunzionale. Segnali in questo senso si captano già se si considera che sul territorio comunale 42 aziende praticano l'agricoltura biologica e 56 sono certificate DOP e/o IGP e che sono inoltre presenti 22 agriturismi e 2 fattorie didattiche (ISTAT, 2010). Si tratta però per lo più di iniziative individuali prive di una visione di sistema.

Sono ancora forti infatti le carenze organizzative: non esistono forme associative o cooperativistiche e i processi di filiera non risultano sufficientemente strutturati. La situazione contrasta con una spiccata disponibilità dimostrata dagli agricoltori nei confronti di progetti di rete, *in primis* la costituzione di un marchio di qualità certificata e garantita che utilizzi il brand territoriale dei calanchi, disponibilità emersa nel corso di diverse indagini ed occasioni partecipative promosse nell'ultimo decennio e che hanno contribuito alla proposta di istituzione del Parco Agricolo.

Nel periodo di esercizio del Parco Agricolo, uno degli obiettivi basilari dovrà essere per l'appunto quello di riuscire definitivamente a creare una rete stabile tra gli operatori agricoli e rendere riconoscibili i prodotti locali.

In questa direzione il lavoro più sostanzioso è stato svolto dalla Riserva Naturale che nel corso degli anni ha garantito un presidio sul territorio affiancando e guidando gli agricoltori verso una gestione sostenibile dell'ambiente rurale. Il riconoscimento del Sic, e a scala più ampia del Parco Agricolo, devono rappresentare l'occasione per esportare l'esperienza della Riserva in un contesto più esteso e mettere a sistema ciò che sinora è stato fatto esclusivamente a livello di buone pratiche individuali.

1. Il Piano Particolareggiato del Parco Agricolo (Pppa) arriva all'approvazione nel 2015 dopo essere stato adottato dal Consiglio Comunale il 24 Agosto 2012.
2. Il Parco si estende per 3252 ha, corrispondenti al 35% del territorio comunale e ospita circa il 17% della popolazione totale di Atri, pari a circa 2000 abitanti ed il 16% dell'intero patrimonio immobiliare.
3. Tali forme contrattuali nel Pppa dovrebbero realizzarsi attraverso la stesura di appositi Programmi Strategici finalizzati alla sottoscrizione di accordi, agevolazioni sulla fiscalità locale ed altre misure volte alla promozione dei prodotti locali e delle strutture ricettive, nonché al miglioramento del sistema produttivo e della multifunzionalità
4. La Riserva naturale si estende per 380 ha interamente all'interno del Parco Agricolo

Riferimenti bibliografici

- Bernetti, I. 2009. *Il Parco Agricolo come strumento di sviluppo rurale nel territorio periurbano*. In: *Pianificare tra città e campagna. Scenari, attori e progetti di nuova ruralità nel territorio di Prato* (eds. Fanfani D.) Firenze University Press, Pp 55-66
- Ciabò S. (2010). "Reti ecologiche nella esperienza della pianificazione a diverse scale. Pianificazione comunale: il caso di Atri". In: Ferroni F., Romano B. (Eds.), *Biodiversità, consumo di suolo e reti ecologiche. La conservazione della natura nel governo del territorio*. WWF Italia, Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica, Cogecstre, p. 207-218
- Donadieu, P., 2004. *Campagne urbane, una nuova proposta di paesaggio della città*. Donzelli, Roma.
- Ferraresi, G. 2009. Scenari di ricostruzione del territorio per un progetto di "forma urbis et agri". Ruolo strutturale dell'attività primaria e tracce di trasformazione antropologica. In: *Produrre e scambiare valore territoriale. Dalla città diffusa allo scenario di forma urbis et agri* (eds. Ferraresi G.)
- Nonni E., Ciabò S., 2015. "Il Piano del Parco Agricolo di Atri (TE)", in *Urbanistica Informazioni*, n. 258, pp. 83-87.
- Valentini R., Di Loreto U., 2006. *Biodiversità e agricoltura nei calanchi di Atri. Breve guida alle biovarietà presenti o reintroducibili nella riserva regionale dei calanchi di Atri*. Stampato da Tipografia 2000, Teramo.



L'intervallarsi di campi coltivati ed aree naturali nel Parco Agricolo dei calanchi di Atri.

David Fanfani

Il Parco Agricolo della piana fiorentina. Un progetto integrato tra opportunità e conflitti

Il Parco Agricolo multifunzionale della piana fiorentina porta a compimento un lungo processo generativo e di pianificazione avviatosi già negli anni '70 - nel contesto dei vari tentativi di coordinamento urbanistico intercomunale nella piana urbana fra Firenze e Pistoia - per il quale si consolida, all'inizio degli anni '90, una idea di 'parco metropolitano centrale' della piana¹ (AA.VV., 1990; Summer 1992). Dopo una lunga pausa, il tema viene ripreso nel 2005 dal governo regionale toscano attraverso il progressivo coinvolgimento in forma coordinata dei comuni della piana fra Firenze e Prato e la ridefinizione della natura stessa del parco come "agricolo e multifunzionale". In questa forma, anche a seguito dell'attivazione di strumenti di formazione e partecipazione per abitanti e *stakeholders*, il

progetto del Parco Agricolo della piana viene approvato nel 2014 come variante del Piano di Indirizzo territoriale regionale (Pit) nella figura di 'progetto integrato di territorio' volto alla realizzazione di obiettivi strategici e prioritari posti dal Pit stesso².

La variante del Pit riconosce al Parco Agricolo il ruolo strategico di 'elemento ordinatore' degli interventi insediativi ed infrastrutturali denotandone così il valore 'multifunzionale' di presidio agricolo adeguato a conseguire anche obiettivi di rigenerazione insediativa e di 'messa in valore' del patrimonio culturale, paesaggistico ed ambientale dell'area. Ciò non senza qualche nodo problematico considerato che, come vedremo più avanti, nell'area sussistono importanti previsioni impiantistiche ed infrastrutturali, non ulti-

ma quella che interessa la "qualificazione" dell'aeroporto di Firenze, inserito nel medesimo atto di variante.

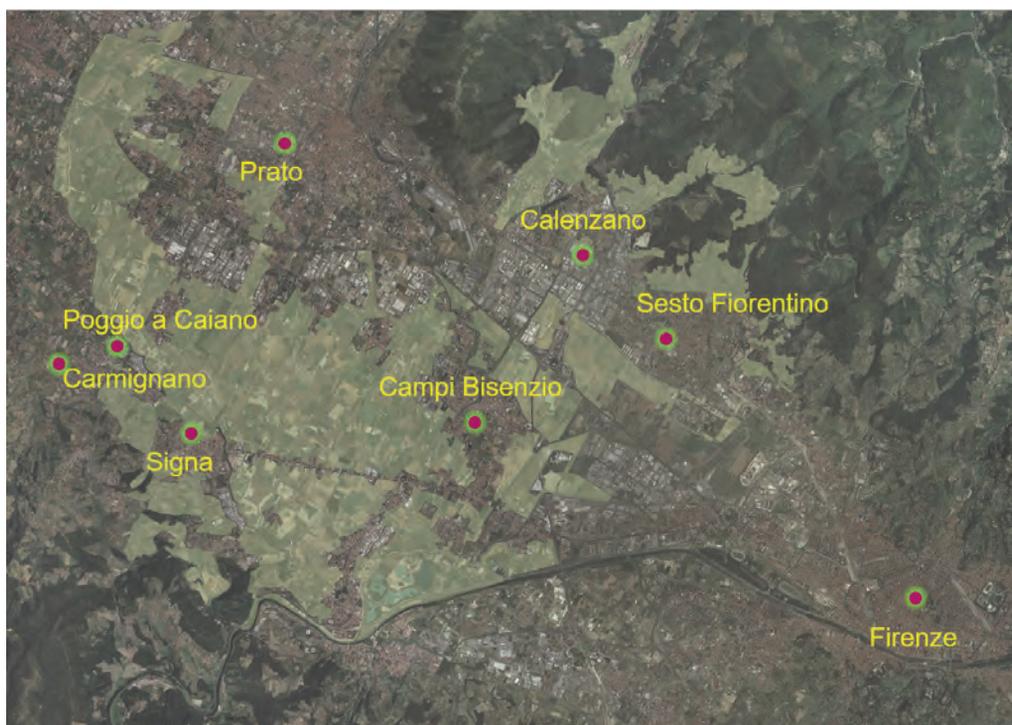
Le dimensioni territoriale ed agricola: potenzialità e criticità

L'agricoltura nel parco: una presenza tangibile ma debole

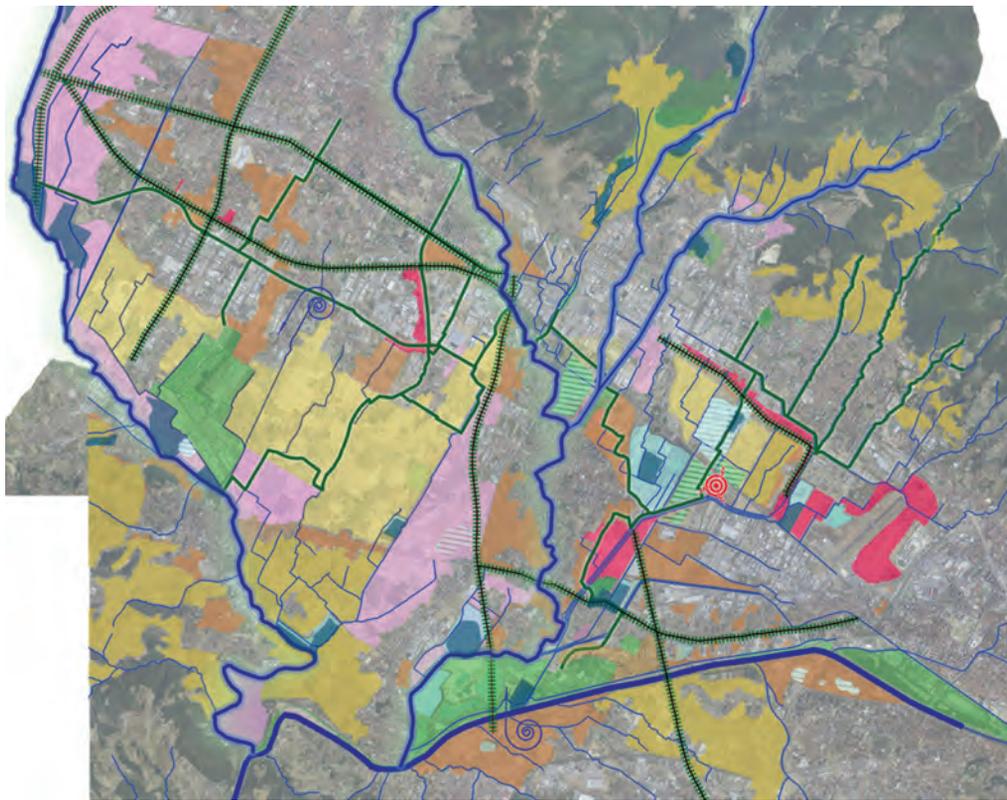
Dal punto di vista della consistenza e natura delle aree il Parco Agricolo della piana presenta un profilo non trascurabile. I territori interessati dalla previsione - e messi in salvaguardia dal Pit in vista di successivi accordi di pianificazione con i comuni - fanno capo ad otto municipalità³ ed interessano oltre 8000 ettari di aree di varia natura agro-ambientale, prevalentemente di pianura ma anche pedecollinari. (cfr. figg. 1,2). Dal punto di vista degli studi conoscitivi purtroppo - anche a causa del fatto che il progetto, almeno fino alla approvazione della Variante, è stato promosso dal settore urbanistica della Regione con una limitata partecipazione di quello dell'agricoltura - si segnala una certa carenza di approfondimenti circa le caratteristiche del sistema produttivo agricolo.

Al riguardo dell'utilizzazione agricola si può comunque dire che la maggior parte delle colture sono orientate verso la cerealicoltura, attività che viene svolta prevalentemente attraverso la adozione di pratiche agricole di rotazione biennale su consistenti superfici. Dai dati censuari si evince come le aziende siano per la maggior parte di dimensione medio/piccola dal punto di vista della Superficie agricola utilizzata (SAU dai 5 ai 20 ettari) e, dato il tipo di coltura prevalente, fortemente orientate alla meccanizzazione. Date queste caratteristiche, in generale, il rapporto con il mercato urbano di prossimità è limitato, mentre più consistenti sono le relazioni con le 'reti lunghe' dei mercati nazionali. Si segnala anche la presenza, nelle limitate fasce pedecollinari, di colture legnose (vite ed olivo), di alcune attività di orticoltura ed una certa tendenza all'insediamento di attività vivaistiche dal limitrofo distretto pistoiese.

Malgrado tale profilo, apparentemente 'efficiente', in realtà la condizione dell'agricoltura nell'area presenta problematiche sia interne che esogene al sistema.



Le aree agricole ed i comuni interessati dal parco della Piana (fonte ns. elaborazione su dati Regione Toscana)



I sistemi agro-ambientali del Parco Agricolo della Piana (fonte Regione Toscana, Pit)

Dal punto di vista ‘interno’ la forte specializzazione culturale rappresenta un rischio sul piano della resilienza economica del settore, criticità sicuramente acuita dal progressivo calo dei prezzi dei cereali solo in parte mitigata, ormai, dai pagamenti delle ‘quote’ PAC. Peraltro tale modello presenta anche impatti ambientali legati all’impiego di fitofarmaci e fertilizzanti poco compatibili con un modello di parco a carattere agro-ambientale. In questo senso un progressivo ri-orientamento del settore verso un modello agricolo pluri produttivo anche in forma di cluster e reti di aziende - per esempio zootecnico-cerealicolo - ed orientato a forme di agricoltura *nature-based* (lotta integrata, biologico, biodinamico) appare una scelta da non rinviare, opportuna sia sul piano ambientale che economico. Tuttavia tale prospettiva si scontra, come spesso succede nelle aree agricole sottoposte a forti pressioni del mercato immobiliare urbano, con criticità di natura fondiaria derivanti dal fatto che molte aziende incontrano difficoltà ad acquisire terreni con forme di disponibilità - affitto, comodato o proprietà - sufficientemente stabili nel tempo e tali da garantire il ritorno degli investimenti per riconversioni da attuarsi nel medio periodo⁴.

Aspetti e criticità di carattere urbanistico/ insediativo

L’aspetto appena ricordato costituisce una conseguenza tipica del caso in cui le aree agricole si trovano all’interno di un’area densamente urbanizzata. Nel caso della piana fiorentina si assiste infatti ad un elevato consumo di suolo agricolo da parte delle diverse funzioni urbane che raggiunge livelli consistenti sia dal punto di vista quantitativo che in termini di ‘frammentazione’ del territorio agricolo generata da un modello di urbanizzazione diffusa⁵. A questo si aggiunge un’ingente infrastrutturazione sia di tipo stradale che logistico, con ben due autostrade (Autosole ed A11), numerosi tracciati viari a scorrimento veloce, due linee ferroviarie (ferrovia Firenze-Viareggio e Firenze-Pisa) ed un interporto. Alcune previsioni in atto, in caso di realizzazione, verrebbero a costituire un ulteriore aggravio per l’area. Fanno parte di questo secondo insieme la ‘bretella autostradale’ Prato-Signa (al momento in *stand-by*), quella della terza corsia dell’A11, la realizzazione di un impianto di termovalorizzazione in prossimità del settore sud-est del parco nonché, ultimo ma non meno importante, la realizzazione della nuova pista per lo scalo aeroportuale di Firenze: questa, ruotata rispetto

al sedime attuale, verrebbe ad interessare pesantemente le previsioni del parco. Va detto che rispetto a questa ultima serie di previsioni, in particolare quella relativa all’aeroporto ed al termovalorizzatore, la natura di “elemento ordinatore delle scelte infrastrutturali” attribuita al parco nella variante al Pit appare ridimensionata a quella di fattore mitigatore di impatti peraltro difficili da contenere. Tale criticità è stata peraltro rilevata nelle diverse procedure di valutazione (Via e Vas) dagli organismi tecnici competenti - in particolare a livello regionale dal Nucleo Regionale di Valutazione (NURV) - al punto che la stessa procedura di Via in corso in sede ministeriale e relativa al *master plan* per l’aeroporto di Firenze resta al momento non conclusa. Malgrado gli elementi di criticità insediativa appena ricordati è importante sottolineare come il Progetto per il Parco Agricolo della Piana, così come inserito nel Pit, metta in opera le condizioni per una effettiva tutela o ‘perennizzazione’ di gran parte delle aree agricole della piana, prefigurandone - a seguito della successiva stipula dei diversi accordi di pianificazione con i comuni - la stabilizzazione nel medio periodo dell’uso agricolo delle aree e una possibile riduzione delle ‘attese edificatorie’.

Quest'ultima potrebbe, almeno in parte, 'riaprire' il mercato delle aree ad uso agricolo così da permettere una maggiore facilità di accesso ad esse da parte di nuovi e 'vecchi' agricoltori.

Potenzialità del Parco Agricolo della piana: aspetti di politiche e di governance

Da questo secondo punto di vista la 'stabilizzazione dell'uso agricolo', potrebbe fornire un significativo supporto allo sviluppo di forme di agricoltura orientata a trarre vantaggio dalla prossimità del mercato urbano e ad orientare in senso qualitativo le produzioni stesse. Ciò permetterebbe al contempo agli agricoltori di costruire 'patti fiduciari' di filiera corta anche per un adeguato riconoscimento in termini di prezzo sul valore dei beni e dei servizi ecosistemici prodotti. In questo senso, una prima esperienza pilota condotta proprio nel parco della piana, nell'area pratese, per una filiera cerealicola locale, evidenzia chiaramente la validità di questo approccio⁶. Il progetto del parco può consentire, inoltre, una più efficace territorializzazione delle politiche di sviluppo rurale e costituire un importante riferimento per i 'progetti integrati territoriali' che in questa fase il settore agricoltura regionale sta attivando nell'ambito del Piano di Sviluppo Rurale. Più in generale, data la natura del parco, appare importante sottolineare la sua capacità di integrare tutto un insieme di servizi ed 'economie di prossimità' determinate anche dalla 'cura' territoriale svolta dal presidio agricolo (servizi ecosistemici, paesaggio, turismo/ricettività, produzioni energetiche, etc).

Sviluppare tale dimensione multifunzionale, implica tuttavia il saper agire su tutta una serie di 'registri' e strumenti di *governance* che da una visione progettuale condivisa, passano attraverso il suo consolidamento in un progetto di territorio ed in uno statuto normativo ed approdano ad una gestione strategica integrata ed intersettoriale del parco stesso (Fanfani, 2009; Yacaman Ochoa, Zazo Moratalla, 2014). A tal fine il consolidamento del Parco Agricolo della Piana Fiorentina, sia come atto normativo che come strumento di sviluppo locale, richiede la costituzione di un organismo di *governance* che, anche in termini di partnership pubblico/privato, sia in grado di esercitare una azione di indirizzo operativo, supporto tecnico e coordinamento fra i diversi soggetti, per la progressiva implementazione del progetto di territorio definito con il parco.

1. Lr 122/90, Schema strutturale dell'area metropolitana fiorentina.
2. Del. Cons. Reg. Toscana, 14/07/2014, n.61
3. I Comuni interessati sono: Firenze, Campi Bisenzio, Sesto Fiorentino, Calenzano, Signa, Prato, Poggio a Caiano, Carmignano, Prato.
4. Una ricerca attualmente in corso, condotta da Ginevra Lombardi del Dip. di Scienze Economiche dell'Università di Firenze DISEI), evidenzia, per l'area campione di Prato e su base censuaria, come oltre il 25% dei terreni agricoli siano dati in uso senza un contratto o in assenza di una forma di accordo stabile.
5. Il consumo di suolo nell'area metropolitana fiorentina, al 2010, era pari al 21,8 % del territorio (Fanfani, Doderò, 2012).
6. Si tratta della Filiera cerealicola GranPrato, promossa dall'Associazione Parco Agricolo di Prato. Avviata nel 2013 con un patto di filiera, l'iniziativa è finalizzata a produrre pane a lievitazione naturale con grani coltivati localmente secondo una catena di valore concordata fra i vari partecipanti, che parte dal riconoscimento di un equo prezzo per la vendita del grano stabilito annualmente.

Riferimenti bibliografici

- Fanfani D., (a cura di), 2009, *Pianificare fra città e campagna. Scenari, attori e progetti di nuova ruralità per il territorio di Prato*, Firenze University Press, Firenze.
- Regione Toscana, 1990, "Verso l'area metropolitana. Schema strutturale dell'area Firenze-Prato-Pistoia", in *Quaderni di Urbanistica Informazioni*, n.7, INU Edizioni, Roma.
- Summer M., (a cura di), 1992, "Il parco metropolitano dell'area fiorentina", in *Quaderni di Urbanistica Informazioni*, n.12, INU Edizioni, Roma.
- Yacaman Ochoa C., Zazo Moratalla A., a cura di, (2014), *El Parque Agrario. Una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*, Heliconia S.Coop. Madrid.

27

a cura di Carmela Giannino

Integrazione o piani paralleli? L'azione delle Regioni e l'attuazione della legge Delrio

Oggi assistiamo ad un processo di revisione normativa che sembra procedere su due piani paralleli.

Da un lato vi è la necessità di adeguare le norme sul governo del territorio per far fronte ai processi di trasformazione urbana in corso, dall'altro, la Legge 56/2014 ha indotto un riassetto istituzionale, con relative attribuzioni di competenze ed emanazione di nuove norme regionali. Tali processi sembrano seguire però direzioni diverse.

Numerose Regioni hanno promosso negli ultimi anni riforme in materia di urbanistica e governo del territorio ed hanno sperimentato forme di pianificazione volte ad una adeguata cooperazione tra i diversi livelli e soggetti istituzionali.

Oggi assistiamo, tuttavia, ad un processo di revisione normativa che sembra procedere su due piani paralleli.

Da un lato vi è la necessità di adeguare le norme sul governo del territorio per far fronte ai processi di trasformazione urbana, dall'espansione, alla rigenerazione, all'attenzione al consumo di suolo, alle procedure valutative; dall'altro, il disegno istituzionale avviato e promosso a livello locale dalla Legge 56/2014 (cd legge Delrio) ha indotto un riassetto istituzionale, con relative attribuzioni di competenze ed emanazione di nuove norme regionali. Tali processi, seppure correlati e connessi tra loro in quanto investono i medesimi soggetti istituzionali, procedure e strumenti di governo del territorio, sembrano seguire direzioni diverse.

Le Regioni, mentre avviano processi di riforma del governo del territorio, provvedono al complessivo processo di riordino e riallocazione delle funzioni amministrative nel proprio territorio, individuando le dimensioni ottimali per l'esercizio delle funzioni amministrative, con l'obiettivo di favorire l'associazione tra gli enti locali, la gestione delle funzioni di area vasta e la coesione tra le istituzioni del sistema regionale, e determinando, quindi, nuovi assetti istituzionali e dando voce a nuovi soggetti locali.

Proprio per questo motivo appare, quindi, necessario ricercare una modalità che contemperino innovazioni in atto con nuovi strumenti e procedure.

In altre parole, la pianificazione deve poter as-

sumere il ruolo di opportunità e motore della riforma Delrio, riconsiderando i rapporti tra Regioni, Città Metropolitane, Unioni di comuni o fusioni di essi ed i rispettivi piani e compiti di pianificazione del territorio.

Il superamento delle province e la costituzione delle città metropolitane non può comportare solo un cambiamento di denominazione.

Tra gli obiettivi della L. 56/2014 vi è quello di affrontare il governo di problemi e territori che superano gli attuali confini amministrativi di comuni e città metropolitane attraverso una nuova *governance* istituzionale che include interessi sovracomunali e che risponde alle esigenze di sviluppo delle comunità locali, che travalicano i confini strettamente comunali.

In attesa della conferma, tramite referendum il prossimo ottobre, della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, e delle relative norme di attuazione, in attesa di una legge di principi in materia di governo delle trasformazioni e degli usi del territorio, al fine di sviluppare un progetto organico di adeguamento organizzativo e istituzionale dell'amministrazione territoriale e compiere una riflessione complessiva sul ruolo che le istituzioni dei diversi livelli di governo devono svolgere, si ritiene che si debba cogliere l'occasione per ripensare i modi della pianificazione urbanistica.

I sistemi di pianificazione comportano, infatti, procedure complesse e di tipo burocratico-settoriali che occorre riformare attraverso:

- la semplificazione dei livelli di pianificazione;
- l'introduzione di piani di area vasta di tipo strategico a geometria variabile e flessibile, affidati ad enti opportunamente individuati dalle Regioni, o in alternativa alle città metropolitane ed alle unioni dei comuni.

Definire gli strumenti di pianificazione e i loro contenuti, semplificando e portando a unitarietà i linguaggi, permette ai piani di essere non un vincolo, come oggi ampiamente ritenuto, ma il riferimento e la cornice di coerenza e garanzia delle trasformazioni territoriali¹.

Sostenere da un lato le potenzialità della città metropolitana, quale nuovo soggetto istituzionale che opera nell'interesse del territorio di riferimento, dall'altro le unioni dei piccoli comuni, per i quali è stata differita al 31 dicembre 2016 l'obbligatorietà dei termini per la gestione associata delle funzioni fondamentali², che operano per offrire risposte adeguate al territorio, per raggiungere una dimensione in grado di individuare i bisogni e costruire una rete articolata ed integrata di risposte alle esigenze della comunità, consente di evidenziare le opportunità che si aprono per quei comuni virtuosi che hanno compreso il valore e i vantaggi che derivano dal percorso intrapreso.

Se le scelte effettuate dalle Regioni (cfr tabella sulle norme regionali) sembrano seguire percorsi differenti da una Regione all'altra, vi sono profili comuni a molti contesti regionali relativi alle questioni del trasferimento delle funzioni, ed alla puntuale individuazione dei poteri e dei limiti di competenza tra i diversi livelli di governo.

Il ruolo dei Comuni ne viene fuori rafforzato sia nel processo di riordino territoriale che in quello funzionale. La legge prevede, infatti, che in via generale e principale, le funzioni siano assegnate ai Comuni e, solo in via eccezionale e residuale, è in capo alle nuove province il mantenimento delle funzioni esercitate dalle precedenti.

Molte leggi si limitano ad enunciare principi generali, rimandando a successivi atti legislativi di riordino l'individuazione di strumenti e procedure.

La valorizzazione e promozione di forme di gestione associata delle funzioni è in via generale prevista da tutte le leggi regionali, così come alcune Regioni prevedono l'individuazione di funzioni ulteriori alle nuove province o aree vaste o ambiti ottimali.

L'esame delle leggi sembra confermare un reale "bisogno di area vasta". Tutti i provvedimenti regionali, oltre a promuovere la gestione associata delle funzioni e dei

servizi comunali e provinciali, nonché le fusioni e le Unioni dei Comuni, individuano in molti casi aree ed ambiti di esercizio delle funzioni che superano quelli delle ex Province e mirano a promuovere le relazioni tra i vari livelli di governo (ad esempio la sperimentazione delle aree vaste interprovinciali in Emilia Romagna, i quattro ambiti ottimali individuati dal Piemonte, l'esercizio di funzioni associate tra Province contermini in Campania e anche in Abruzzo, la promozione di forme di cooperazione interprovinciale nel Lazio, ecc.). Queste scelte risultano in molti casi ancora provvisorie e necessitano di ulteriori atti regionali.

Molti provvedimenti prevedono un riordino delle funzioni in chiave "regionecentrica", riportando in capo alla Regione, vedi l'esempio della Toscana, un gran numero di funzioni (gestione dei rifiuti, difesa del suolo, energia, qualità dell'aria, ecc.).

La questione fondamentale resta la necessaria integrazione con le norme regionali di governo del territorio, in corso di rinnovamento, che, nel prevedere strumenti di governo ai vari livelli territoriali, non sembrano tener conto dei profondi mutamenti istituzionali in corso, che sembrano affrontare il tema delle Province, piuttosto che il governo dell'"area vasta", che ripropongono il piano nella duplice forma di strutturale e operativo, che non colgono l'occasione per attribuire un ruolo forte alla pianificazione strategica del territorio metropolitano, che costituisce "atto di indirizzo della Città Metropolitana e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle unioni di comuni compresi nel territorio metropolitano".

La pianificazione deve poter assumere, invece, il ruolo di opportunità e motore della riforma Delrio, riconsiderando i rapporti tra Regione, Città Metropolitana, Unioni di comuni o fusioni di essi ed i rispettivi piani e compiti di pianificazione del territorio, e occasione per ripensare i modi della pianificazione urbanistica.

Alla luce di tali evidenze, i contributi raccolti all'interno della sezione tematica si pongono l'obiettivo di valutare e discutere le implicazioni che tali percorsi hanno determinato nelle varie realtà regionali e di riflettere sul tema attraverso differenti profili: quali esperienze sono state avvia-

te, quali modalità e approcci, quali attori coinvolti, per verificare da un lato i temi affrontati dalla legislazione regionale e con quali strumenti, dall'altra in che modo le istituzioni regionali, provinciali e locali, sono in grado di dare risposte alle domande di innovazione istituzionale e governo del territorio.

Se l'innovazione, determinata dalle nuove norme, può rappresentare l'occasione per perseguire un cambiamento radicale per lo sviluppo del territorio, la riforma in atto possiamo considerarla un'operazione strategica per la definizione di una nuova agenda urbana nazionale e le esperienze avviate dal governo e delineate da Fiorentino sulle aree urbane degradate e sulle periferie urbane possono assumere il valore di "ambito generale di sintesi delle iniziative avviate ad oggi sulle città metropolitane". La riflessione condotta da Ombuen ci induce, invece, a riflettere sullo spostamento della pianificazione d'area vasta verso una dimensione regionale, che si troverà a dialogare con una pianificazione locale costruita su una visione strutturale del territorio (per componenti pertinenti) molto più forte e legittima di quanto non fosse in precedenza, nella convinzione che spesso sono le Regioni a coprire lo spazio delle riforme, entro norme statali non compiutamente delineate. Sul fronte regionale, la riforma avviata dal Lazio e delineata da Mariano, evidenzia come la costituzione delle zone omogenee del territorio metropolitano e la successiva ripartizione di Roma Capitale in zone dotate di autonomia amministrativa, da trasformare in "Comuni urbani", appare senza dubbio un percorso complesso e difficile da realizzare, ma assolutamente necessario per riequilibrare il predominio politico dimensionale del comune capoluogo. Essa prevede, infatti, uno snellimento e una riduzione degli strumenti di pianificazione della Città Metropolitana rispetto a quelli previsti dallo Statuto, attraverso l'introduzione del "Piano territoriale metropolitano" che è lo strumento di pianificazione territoriale generale che associa i contenuti propri della pianificazione provinciale (con riguardo al sistema delle infrastrutture per la mobilità, ai servizi di rango metropolitano ed al sistema dei rifiuti) a quelli che producono effetti diretti e vincolanti per i comuni.

REGIONE	Legge regionale
ABRUZZO	Legge Regionale 20 ottobre 2015, n. 32 Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative delle Province in attuazione della Legge 56/2014
BASILICATA	Legge Regionale 6 novembre 2015 n. 49 "Disposizioni per il riordino delle funzioni provinciali in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 s.m.i
CALABRIA	Legge Regionale 22 giugno 2015 n. 14 Disposizioni urgenti per l'attuazione del processo di riordino delle funzioni a seguito della legge 7 aprile 2014, n.56
CAMPANIA	Legge Regionale 9 novembre 2015 n. 14 Disposizioni sul riordino delle funzioni amministrative non fondamentali delle province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 e della legge 23 dicembre 2014, n. 190
EMILIA ROMAGNA	Legge Regionale 30 luglio 2015, n. 13 Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su città metropolitana di Bologna, province, comuni e loro unioni
LAZIO	Legge regionale 31 Dicembre 2015, n. 17 "Legge di stabilità regionale 2016" (cfr. articoli 7-8-9) Legge regionale 31 Dicembre 2015, n. 17 "Legge di stabilità regionale 2016" (cfr. articoli 7-8-9)
LIGURIA	Legge Regionale 10 Aprile 2015 N. 15 Disposizioni di riordino delle funzioni conferite alle province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)
LOMBARDIA	Legge Regionale 8 luglio 2015 n. 19 Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento delle specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)
	Legge Regionale n. 32/2015 Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città Metropolitana di Milano e modifiche alla legge regionale 8 luglio 2015, n. 19
MARCHE	Legge Regionale 31 marzo 2015 n. 13 Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative esercitate dalle Province
MOLISE	Legge Regionale 10 dicembre 2015, n. 18 Disposizioni di riordino delle funzioni esercitate dalle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)
PIEMONTE	Legge Regionale 29 ottobre 2015, n. 23 Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)
PUGLIA	Legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31 "Riforma del sistema di governo regionale e territoriale" Legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31 "Riforma del sistema di governo regionale e territoriale"
TOSCANA	Legge Regionale 3 marzo 2015 n. 22 Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014
UMBRIA	Legge Regionale 2 aprile 2015 n. 10 Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative di Comuni e comunali - Conseguenti modificazioni normative
VENETO	Legge Regionale 29 ottobre 2015, n. 19 Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative provinciali
REGIONI A STATUTO SPECIALE	
FRIULIVENEZIA GIULIA	Legge regionale 14 febbraio 2014, n. 2 Disciplina delle elezioni provinciali e modifica all'articolo 4 della legge regionale 3/2012 concernente le centrali di committenza e
	Legge regionale 12 dicembre 2014, n. 26 Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative
SICILIA	Legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città Metropolitane" (La legge, sulla quale c'è un ricorso alla Corte costituzionale da parte dello Stato, è in corso di revisione)
SARDEGNA	Disegno di legge 176/A "Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna" Il Disegno di legge 176/A "Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna" è stato approvato il 28 gennaio 2016. La legge entrerà in vigore a metà maggio

Il caso della Regione Lombardia, tratteggiato da Imberti, Bianchini e Corvi, è emblematico per il fatto che la Lombardia ha approvato una norma che regola le funzioni della Città Metropolitana di Milano e stabilisce la suddivisione delle competenze sostanzialmente tra le due istituzioni, introducendo elementi interessanti in ordine al ruolo della Città Metropolitana e rinnovando la strumentazione in tema di pianificazione territoriale. Le funzioni del nuovo ente sono, infatti, relative al governo e allo sviluppo strategico del territorio metropolitano, alla pianificazione urbanistica e territoriale, alla promozione e gestione integrata di servizi, infrastrutture, reti di comunicazione e al coordinamento dei Comuni, in un'ottica di sussidiarietà. Mentre lo sviluppo economico e sociale è lasciato alla dimensione sostanziale delle politiche in capo alla Regione.

Altrettanto significativa appare la riflessione di Giudice che delinea efficacemente il caso della Regione Piemonte che con 1206 comuni, 7 province e 1 città metropolitana presenta una situazione complessa e quantitativamente problematica. Incerta e indefinita risulta la situazione delle attuali province regionali che sono state aggregate in quattro ambiti: Alessandria-Asti, Cuneo, Biella-Novara-Verbania-Vercelli, e riconoscendo la specificità della Provincia del Verbano-Cusio-Ossola. Agli stessi enti (eletti di secondo grado dai Comuni) è affidato il compito di co-pianificazione e di coordinamento delle politiche locali nei riguardi di settori che, per loro definizione, mal sopportano la suddivisione amministrativa dettata dai confini comunali.

Il contributo di Della Betta relativo al riordino operato dalla Regione Friuli Venezia Giulia, sembra andare nella direzione auspicata, ovvero di semplificazione con la riallocazione delle funzioni amministrative in capo alle Unioni Territoriali Intercomunali (Uti) di nuova istituzione.

Dunque un nuovo modello organizzativo, in coerenza con quello definito a livello nazionale, con un livello duale di governo del territorio, uno di livello regionale e uno di livello locale, costituito dai Comuni e dalle Uti. Così come l'incentivazione dei percorsi di fusione tra Comuni, con erogazione di fondi straordinari in favore del nuovo ente. Certo, l'obbligatorietà dell'adesione e la

conseguente riduzione dei trasferimenti ordinari per i Comuni non aderenti e l'impossibilità di modifica delle perimetrazioni delle Uti per quei Comuni che vogliono aderire ad un Uti diversa da quella assegnata dalla Regione, costituiscono, ad oggi, problemi non risolti, tuttavia ci sembra un modello da valutare con attenzione e interesse.

E in questa direzione dovrà procedere la riforma del governo del territorio, come auspicato dall'INU e come indicato da Guida che reputa quanto mai necessario, per la Regione Campania, l'adeguamento della legislazione regionale in materia urbanistica (Lr 16/2004 e relativo regolamento attuativo), ma anche del Piano Territoriale Regionale, con la contestuale sollecitazione di strumenti, anche sperimentali, di governo del territorio, per innescare inedite forme di cooperazione all'interno della nuova architettura istituzionale.

Le riflessioni di Caiulo, relative alle implicazioni che la riforma Delrio produce sulle scelte di politica nazionale, con riferimento alla portualità ed alla logistica, ed alle opportunità offerte dalla riforma istituzionale, che valorizza il territorio metropolitano quale ente strategico per il potenziamento delle dotazioni infrastrutturali, completano un quadro che non è ancora esaustivo e segnala più che mai l'urgenza di modificare le discipline settoriali, al fine di conferire disciplina organica alle varie materie di sviluppo del territorio.

Nuovi assetti istituzionali e scenari per un'agenda urbana nazionale

Luigi Fiorentino

La legge n. 56/2014, nota come riforma Delrio, persegue due obiettivi fondamentali: ridurre la pluralità degli enti territoriali e definire strumenti di governo permanenti e adeguati in grado di gestire, in maniera strategica e in una logica di sistema, uno sviluppo delle città armonico e coeso, che tenga conto di ruoli, fonti finanziarie e dinamiche istituzionali in atto.

L'obiettivo è dare contenuti concreti all'istituzione delle città metropolitane, *in primis* contribuendo alla costruzione ed organizzazione di azioni e attività che devono rappresentare e produrre effetti positivi per i cittadini.

La sfida, cui la legge ci pone di fronte, è quella di affrontare e risolvere il governo di problemi e territori più ampi di quelli delimitati dagli attuali confini amministrativi di comuni e città metropolitane, anche nella prospettiva "di un nuovo modello di governo del territorio", attraverso un'inversione di tendenza del rapporto espansione/riqualificazione delle città.

Come è noto, da un lato le città metropolitane devono individuare strategie di sviluppo e sistemi coordinati di gestione e organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano, dall'altro, i comuni, in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni loro proprie, possono prevedere forme di organizzazione in unioni e associazioni, eventualmente differenziate per aree territoriali.

Ma, siamo altrettanto consapevoli che la valorizzazione degli interessi di area territoriale, vasta o intermedia, può aversi solo con la presenza di un ente saldo, un forte collegamento tra comuni dell'area metropolitana e obiettivi differenziati sui territori, che tengano conto delle diversità in atto (aree metropolitane, conurbazioni, unioni di piccoli comuni).

Per sostenere tale sforzo e per presidiarne l'attuazione, occorre mettere in campo le necessarie sinergie per supportare il sistema delle autonomie locali.

1. Cfr. Appunti congressuali del XXIX Congresso INU di Silvia Viviani, Cagliari 28-30 aprile 2016
2. Legge 30 dicembre 2015, n. 210, art. 4, comma 4

Tali realtà, estremamente frammentate e differenziate nella modalità di erogazione dei servizi tra comuni, ma anche tra regioni, presentano non pochi problemi che si riflettono sull'efficacia dei processi decisionali.

Oggi il processo di riordino territoriale è in corso. Le leggi di riordino adottate dalle giunte regionali costituiscono in molti casi l'inizio di un percorso complesso per la riallocazione delle funzioni delle province.

Nella seduta del 12 aprile u.s. la Camera dei deputati ha approvato, in seconda deliberazione, il disegno di legge di riforma costituzionale (C. 2613-D), già approvato da entrambe le Camere in prima deliberazione e dal Senato in seconda deliberazione. La legge sarà sottoposta a referendum popolare in autunno, a seguito del quale, se approvata, sarà attuata la soppressione della previsione costituzionale delle province e la riforma del riparto delle competenze tra Stato e Regioni. In questo senso dopo la riforma costituzionale che rimette alla legge ordinaria, attraverso la previsione di una competenza concorrente del legislatore statale e regionale, la disciplina degli enti di area vasta, potrà attuarsi un più coerente riordino della loro dimensione territoriale.

Ritengo tale operazione strategica per la definizione di una nuova agenda urbana nazionale. L'innovazione determinata dalle nuove norme può rappresentare l'occasione per perseguire con determinazione un cambiamento radicale, capace di sbloccare le energie e le risorse presenti nei nostri diversi territori, attraverso una forte sinergia operativa e non conflittualità di tutti i livelli di governo.

In particolare ritengo il territorio metropolitano strategico per individuare quelle azioni volte a sostenere uno sviluppo urbano sostenibile e strategie integrate per far fronte alle sfide economiche, demografiche e sociali che vivono le realtà urbane.

Le nostre città presentano molti aspetti problematici ma anche tante energie e capacità - inclusione e coesione sociale, sostenibilità ambientale, consumo di suolo, marginalità, innovazione culturale, economica e tecnologica, integrazione dei migranti - che assumono particolare rilievo in questa fase di crisi economica e di ricerca di nuovi equilibri e nuove conoscenze.

Ricordo che tra le tante funzioni assegnate dalla legge n. 56/2014, quella connessa all'adozione di un piano strategico triennale che

costituisca atto di indirizzo per la città e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel territorio metropolitano, è fondamentale in quanto esalta la necessità di una pianificazione territoriale, con le relative strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, fissa vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano, e definisce e promuove i servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano.

Le città metropolitane hanno, infatti, la funzione fondamentale di organizzazione dei servizi di interesse generale di ambito metropolitano, inclusi quelli a rete di rilevanza economica.

Parliamo sia dei servizi alla persona e alla comunità (quali ad esempio l'istruzione, i servizi sociali, i servizi sanitari, la polizia locale, la sicurezza e la protezione civile) rivolti direttamente ai cittadini, di forte rilevanza territoriale, e sia dei servizi pubblici locali a rete, che riguardano tutti quei servizi pubblici, per lo più a carattere settoriale, di rilevanza economica, (es. acqua, rifiuti, energia, ecc.) erogati attraverso reti e infrastrutture di servizio sovracomunali e intercomunali.

Il loro ambito di riferimento è metropolitano e investe i rapporti tra le funzioni della città metropolitana e quelle dei comuni che devono essere disciplinati dallo statuto metropolitano, che può prevedere forme di aggregazione e di gestione associata anche sulla base di aree differenziate interne al territorio metropolitano.

Tali indirizzi per l'esercizio delle funzioni - comunali, intercomunali e metropolitane - devono essere definiti assumendo la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano, quale principio regolatore dello sviluppo urbano, attraverso un efficace governo del territorio in grado di valorizzare le specificità territoriali.

In questa direzione si è mosso il Governo attraverso due recenti strumenti normativi. Da un lato la Legge di stabilità 2015 ha previsto un "Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate", indirizzato sia ai singoli Comuni che alle aggregazioni temporanee di Comuni confinanti che abbiano nel loro territorio la presenza di aree degradate, attraverso il quale le

Città Metropolitane sono chiamate ad elaborare progetti di riqualificazione costituiti da un insieme coordinato di interventi diretti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, e al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale. Dall'altro, certamente più rilevante, la legge di stabilità 2016 ha stanziato 500 milioni di euro per un Programma di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città Metropolitane e dei Comuni capoluogo di provincia, finalizzato alla realizzazione di "interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate attraverso la promozione di progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie esistenti".

Tale ultimo programma può essere considerato l'ambito generale di sintesi delle varie iniziative avviate ad oggi, in quanto nell'ambito dello stesso tema generale, la riqualificazione urbana, possono assumere particolare rilevanza altri due ambiti strategici, ovvero i temi della sicurezza urbana e dell'innovazione. Rappresenta un primo passo per coinvolgere in modo sistematico e vincolante le città nel processo di elaborazione delle politiche. Mette al centro del dibattito la dimensione sociale delle problematiche urbane. Il contrasto all'esclusione sociale passa, infatti, per la predisposizione di azioni che combattano il degrado che talora si riscontra in alcune aree delle periferie delle nostre città.

Attraverso le progettualità che saranno messe in campo si valuteranno le criticità da affrontare e gli obiettivi prevedibili per il futuro, in coerenza con la direzione prefigurata dal nuovo scenario europeo, che potranno esplicarsi in una nuova agenda urbana nazionale.

Alcuni effetti della Legge Delrio sulla pianificazione

Simone Ombuen

Con l'istituzione delle città metropolitane, l'abolizione delle province ad elezione diretta e l'obbligo di accorpamento per i comuni al di sotto dei 10mila abitanti (in alcune regioni 15mila) la L. 56/2014 "Delrio" ha avviato una profonda riconfigurazione del governo del territorio in Italia, e del rapporto – sempre importante – fra piani e istituzioni. Nel quadro precedente, impostato dal D.Lgs 112/1998 e sancito dalla L.Cost. n. 3/2003, ad ogni livello di governo (comune, provincia, regione, Stato) veniva dato un mandato popolare su base elettiva, e veniva affidata la cura di specifici beni pubblici differenziati. Tale cura avviene essenzialmente attraverso visioni e previsioni contenute nel sistema dei piani e dei programmi, e la proposta INU del 1995 affidava la dialettica fra la pianificazione urbana locale e la pianificazione territoriale d'area vasta alla sede della conferenza di pianificazione, ormai a regime grazie alla larga maggioranza dei sistemi di pianificazione varati dalle riforme regionali succedutesi nell'ultimo ventennio. La Delrio sconvolge questo quadro, dato che con la trasformazione della provincia in ente di secondo livello elimina l'elezione diretta del Consiglio provinciale e sottrae alla pianificazione d'area vasta il supporto di un mandato popolare diretto.

Alcune conseguenze rilevanti di tale cambiamento le si hanno nella forma specifica dei piani, e nei contenuti da essi veicolati. Una volta il piano locale, pur riguardando l'intero territorio comunale si concentrava soprattutto nel governo delle trasformazioni insediative, e in generale dell'urbanizzazione. La nuova stagione di pianificazione vedrà invece in molti casi (soprattutto nel Nord Italia, dove sono più diffusi i comuni piccoli) la nascita di piani che, dovendo descrivere un sistema insediativo costitutivamente policentrico (in quanto formato da due o più insediamenti una volta comuni autonomi) si troveranno necessariamente a poggiare la descrizione del territorio sugli altri elementi della pianificazione strutturale, segnatamente sul sistema geomorfologico e ambientale e sulle infrastrutture¹.

Con la morte del vecchio piano provinciale ci si avvia quindi non alla scomparsa della pianificazione strutturale, ma ad una sua diversa articolazione e ripartizione. In futuro la pianificazione d'area vasta, spostata verso una dimensione regionale, si troverà a dialogare con una pianificazione locale costruita su una visione strutturale del territorio (per componenti pertinenti) molto più forte e legittima di quanto non fosse in precedenza. Se nelle conferenze di pianificazione sinora l'interpretazione delle variabili strutturali era di fatto il compito prevalente dei piani provinciali², nelle nuove conferenze si incontreranno dialetticamente due visioni del territorio entrambe strutturali e territoriali, l'una volta alla cura di sistemi insediativi policentrici e l'altra al governo di dimensioni territoriali assai più vaste che in passato.

Che lo spostamento verso l'alto, sia della pianificazione locale che di quella d'area vasta, sia un bene non c'è dubbio, e per più d'un motivo. Quanto ad aspetti generali, con il permanente aumento delle relazioni di scala intercomunale alcune componenti progettuali determinanti le si incontra ad una scala sempre più vasta. Si vedano i dati del censimento ISTAT 2011 sulla mobilità, dai quale emerge come le relazioni intercomunali siano cresciute in misura tale da portare ISTAT a rivedere i suoi Sistemi Locali del Lavoro, riducendoli via via dai 995 nel 1981 ai 611 del 2011³. Un secondo elemento a sostegno è relativo al rapporto tra pianificazione urbanistica e flussi demografici. Come già mostrato dal Rapporto dal Territorio 2010⁴ esiste una relazione forte fra dinamiche migratorie e rinnovo degli strumenti urbanistici. Le migrazioni riguardano soprattutto i contesti territoriali in grado di dare accesso al mercato del lavoro, che per l'evoluzione del modello economico-sociale e per una più efficiente allocazione delle risorse tendono a strutturarsi sempre più per sistemi locali anziché riferendosi alla sola tradizionale struttura insediativa comunale. È quasi certo che la dimensione che prenderanno le unioni di comuni non coinciderà con i SLL definiti da ISTAT; tuttavia un piano locale di scala intercomunale esprimerà di certo maggiori possibilità di governo di tali nuovi fenomeni demografici. Si pensi ad esempio, in una prospettiva progettuale, al rapporto fra edilizia sociale, servizi locali e TPL in un periodo di domande crescenti e scarsità di risorse pubbliche.

Ma ci sono anche aspetti più specifici, che preme richiamare. Anzitutto il cambio di paradigma di fondo che la prospettiva di un consumo di suolo tendente a zero comporta. L'infomobilità georiferita consentita dall'uso di massa degli smartphones e i piani casa regionali stanno via via rendendo più semplice la riutilizzazione del patrimonio edilizio dismesso, ampliando l'offerta in condizioni di limitata domanda e amplificando il calo delle quotazioni immobiliari. In molti contesti, anche in alcuni di quelli con maggiore pressione insediativa, l'abbondanza del patrimonio edilizio e i vincoli crescenti al consumo di nuovo suolo stanno già oggi portando a forme di pianificazione per la rigenerazione urbana nelle quali l'edificabilità non è stabilita assegnando indici edificatori ai terreni, ma parte dalle quantità esistenti e incentiva il recupero e la rigenerazione attraverso approcci *transit oriented*, cambi di destinazione funzionale e limitate densificazioni. Tali operatività urbanistiche, a carattere progettuale e riferite a specifici contesti, si giovano grandemente di un inquadramento di contesto in grado di descrivere le connessioni infrastrutturali, le dotazioni di servizi di scala urbana e il sostegno che i sistemi ambientali danno al sistema insediativo, poiché consentono di meglio orientare i flussi urbani (persone, merci, materia, energia, acque, etc.) che nella loro gestione convergente più concorrono alla rigenerazione e alla costruzione della sostenibilità complessiva delle trasformazioni. Tutti elementi che una impostazione di tipo strutturale danno al meglio.

Un secondo grande *driver* del futuro della pianificazione sarà costituito dalle azioni necessarie per aumentare la resilienza dei contesti ai crescenti problemi che il cambiamento climatico sta creando, con effetti diretti sulla pericolosità idrogeologica (alluvioni, frane) e sulla salute umana (isole di calore, siccità foriere di livelli insostenibili di inquinamento atmosferico). Orbene, la pianificazione di tipo strutturale, integrando adeguatamente le risultanze delle diverse pianificazioni di settore entro un quadro descrittivo e progettuale unitario, è in grado di descrivere adeguatamente le infrastrutture blu e verdi e le armature urbane e territoriali chiamate a svolgere i principali compiti di erogazione dei servizi eco sistemici e di svolgimento dei ruoli di sostegno e supporto in condizioni critiche, che sono in grado di pro-

durre un incremento delle capacità resilienti del territorio. In particolare, il ruolo della futura pianificazione locale sarà quello di progettare le interfacce fra reti blu, verdi e grigie e le placche insediative locali, con quell'approccio profondamente progettuale che è l'unico in grado di rigenerare le condizioni di vivibilità e qualità urbana dei contesti entro la prospettiva di una nuova resilienza.

Il Ministero dell'Ambiente, a valle della definizione della Strategia nazionale di adattamento al Cambiamento climatico (SNAC) ha avviato la definizione di un Piano nazionale di Adattamento. Saranno quindi i nuovi piani intercomunali e le nuove aree vaste regionali, ancora in via di definizione, a dover recepire le indicazioni del Piano e a renderle operative. Una riflessione questa che ancora una volta mostra come la L. 56/2014 rappresenti una irripetibile opportunità per un pieno aggiornamento delle modalità di governo del territorio, che non ci possiamo permettere di perdere; ma che per vari problemi e complessità porta con sé anche numerosi e rilevanti rischi.

In ossequio alle indicazioni della L. 56/2014 quasi tutte le regioni si sono attivate per compiere il riordino dei loro sistemi di governo locale del territorio⁵. A seguito del completamento dei provvedimenti (ad aprile 2016 manca solo il Lazio) stanno partendo le revisioni della legislazione per la pianificazione e le sperimentazioni per il governo dell'area vasta⁶. Sarà questo il passo decisivo delle regioni per avvicinarsi al rinnovamento complessivo del governo del territorio a cui mira la legge Delrio, e che potrà essere raggiunto solo con una riforma nazionale quadro. Ancora una volta, come già accaduto con la L. 142 del 1990 e poi con il D.Lgs. 112/1998, sono le regioni a compilare pionieristicamente lo spazio delle riforme, entro norme statali non compiutamente delineate. Anche in questo caso, come già accaduto negli altri, è ragionevole attendersi che il sistema complessivo ne uscirà ulteriormente frammentato e diversificato, secondo percorsi divergenti. Qualcosa di inverso a quanto accaduto, ad esempio, in Francia, dove la riforma delle Communautés du Territoire⁷ del 2013, a revisione della legge Chevènement del 1999⁸, pur sviluppatasi in un arco di molti anni con un forte dibattito⁹ che ha coinvolto i diversi livelli di governo, presenta ancor oggi problemi di applicazione.

Ma con la grande differenza che a fronte di un impianto statale "forte", in grado di tenere coeso il Paese, sono le capacità progettuali del territorio ad essersi dimostrate incerte e deboli.

Dunque in Italia, come accaduto per altre fasi riformiste, ancora una volta corriamo il rischio che la ricca messe di sperimentazioni in corso di sviluppo a livello regionale e locale, in assenza di una politica nazionale in grado di metterle a sistema e fare sintesi non trovi il modo di tradursi in un soddisfacente e stabile compimento, di cui pure avremmo un grandissimo bisogno.

1. Del resto già è così in alcune anticipazioni di pianificazioni associate nate in Italia nell'ultimo decennio, come ad esempio nelle comunità di valle del Trentino.
2. tanto che molte posizioni ritenevano giustamente che per i piccoli comuni si potesse evitare di redigere la componente strutturale, e che per loro bastassero regolamento urbanistico ed eventualmente piano operativo
3. Cfr. ISTAT (2015), "La nuova geografia dei sistemi locali", p. 21 <http://www.istat.it/it/files/2015/10/La-nuova-geografia-dei-sistemi-locali.pdf>
4. Ombuen S (2011), "La pianificazione comunale nelle circoscrizioni territoriali", in Properzi P, a cura di, "Rapporto dal Territorio 2010", INU Edizioni, Roma, pp. 203-214
5. Per un monitoraggio attento e aggiornato dell'attuazione della L. 56/2014 cfr. il sito web di [legautonomie](http://www.legautonomie.it), al link <http://www.legautonomie.it/Documenti/Ordinamento-Enti-Locali/Legge-Delrio-Citta-metropolitane-Province-unioni-e-fusioni-di-Comuni>
6. Cfr. ad esempio L.R. Emilia Romagna n. 13/2015 art. 2 c. 3 e art. 6 c. 3
7. Cfr. https://fr.wikipedia.org/wiki/Intercommunalit%C3%A9_en_France#Travaux_1.C3.A9gislatifs
8. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000396397&dateTexte=&categorieLien=id>
9. Cfr. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/vari/storage/rapports-publics/054004449.pdf>

Il contesto territoriale del Lazio e le questioni aperte della riforma

Carmen Mariano

Il processo di riforma istituzionale avviato con la legge 56/2014, a circa due anni dalla sua approvazione, presenta diverse questioni aperte che richiedono risposte immediate e a diversi livelli.

In particolare, le questioni riguardano alcuni aspetti fondamentali, di carattere strategico ed operativo, necessari per garantire la piena funzionalità e l'efficienza dei nuovi enti di governo dell'area vasta, a partire dalla missione di *governance* delle nuove Città Metropolitane, alle funzioni attribuite ai nuovi enti, alle Province, ai Comuni e alle loro forme associative, alle risorse finanziarie disponibili per attuare gli obiettivi della riforma.

Le Città Metropolitane sono chiamate a "sostanziare la "missione" di essere centri propulsori dell'economia e dell'innovazione, dei servizi avanzati ai cittadini e alle imprese e dei progetti di sostenibilità urbana, ponendo al contempo grande attenzione alla promozione del territorio, all'integrazione e alla lotta alla marginalizzazione"¹.

Ma per rendere concretamente attuabile questo obiettivo è necessario attribuire alle Città Metropolitane competenze chiare ed esclusive sui temi chiave per lo sviluppo, come la pianificazione strategica e la pianificazione territoriale, il sistema infrastrutturale e dei trasporti e tutti i servizi di base quali la sicurezza, la gestione dei rifiuti e delle acque etc e, al contempo, garantire le risorse finanziarie e attribuire specifici poteri in materia fiscale in funzione delle competenze attribuite.

In questo senso la collocazione, nel disegno di riassetto istituzionale, delle Città Metropolitane, quali enti di governo di secondo livello intermedi tra le Regioni e i Comuni, non chiarisce adeguatamente a livello normativo quali siano le "competenze e le funzioni esclusive" a loro attribuite, rischiando di generare una sovrapposizione o una sorta di antagonismo con gli altri enti di governo che già manifestano resistenze nel trasferimento di specifiche funzioni.

La Città Metropolitana di Roma Capitale e i rapporti con il territorio regionale

Il contesto regionale del Lazio rappresenta senza dubbio un territorio di grande interesse e complessità, in primo luogo per la presenza della Città Metropolitana di Roma Capitale², che comprende nel suo territorio 121 comuni; in secondo luogo per la presenza, all'interno del territorio della Città Metropolitana, del comune di Roma Capitale con la sua autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria³ e, infine, per la presenza di un'alta percentuale di comuni con una popolazione residente inferiore ai 5.000 abitanti, che dovranno, in futuro, costituirsi obbligatoriamente in Unione di Comuni⁴.

La sovrapposizione territoriale (anche se parziale) dei due enti, la Città Metropolitana di Roma Capitale e il comune di Roma Capitale, con funzioni specifiche tra loro difficilmente coordinabili, rappresenta una delle principali criticità del nuovo ente, che potrebbe generare un possibile freno all'operatività della Città Metropolitana. La previsione dello "Statuto della Città Metropolitana di Roma Capitale"⁵, che nelle "Disposizioni transitorie" (art 47) indica una tempistica di 12 mesi per la costituzione⁶ delle zone omogenee del territorio metropolitano e la successiva ripartizione⁷ 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", appare senza dubbio un percorso complesso e difficile da realizzare, ma assolutamente necessario per riequilibrare il predominio politico dimensionale del comune capoluogo.

Per quanto riguarda gli strumenti di governo del territorio metropolitano lo Statuto prevede quattro distinti Piani: il Piano Strategico metropolitano, il Piano Territoriale metropolitano, il Piano dei rifiuti e il Piano della mobilità metropolitana⁸.

Allo stesso tempo, tuttavia, lo Statuto non definisce concretamente i contenuti del Piano territoriale metropolitano, limitandosi ad evidenziare che il piano contiene le strutture di comunicazione, le reti di servizi e le infrastrutture di competenza della Città Metropolitana. In questo senso lo Statuto non coglie le indicazioni della legge 56/14, che attribuisce alla Città Metropolitana la funzione della "pianificazione territoriale generale", associando i contenuti propri della pianificazione provinciale a quelli che producono effetti di-

retti e vincolanti per i comuni, in un ambito, dunque, ben più vasto di quello attualmente ricoperto dalle province con il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, e che riguarda la disciplina ed il perseguimento di interessi di rango metropolitano e sovracomunali (pianificazione strutturale).

La recente proposta del "Testo Unico in materia urbanistica ed edilizia della Regione Lazio" – DGR n. 105/2013, presentata in conferenza stampa presso la Regione Lazio il 18 dicembre 2015 e che ha avviato il suo percorso per l'approvazione con Memoria di Giunta, al Capo IV Pianificazione territoriale metropolitana di Roma Capitale, prevede uno snellimento e una riduzione degli strumenti di pianificazione della Città Metropolitana rispetto a quelli previsti dallo Statuto, attraverso l'introduzione del "Documento strategico metropolitano" e del "Piano territoriale metropolitano".

Il Dsm costituisce atto di indirizzo per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel territorio metropolitano e definisce gli obiettivi di sviluppo, nel medio e lungo termine, per l'area metropolitana, individuando le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione, mentre il Ptm è lo strumento di pianificazione territoriale generale e associa i contenuti propri della pianificazione provinciale (con riguardo al sistema delle infrastrutture per la mobilità, ai servizi di rango metropolitano ed al sistema dei rifiuti) a quelli che producono effetti diretti e vincolanti per i comuni. Il Ptm contiene, inoltre, al suo interno il Piano della mobilità, il Piano dei Rifiuti ed eventuali altri piani settoriali di livello metropolitano.

Altra questione affrontata in maniera marginale nello Statuto della Città Metropolitana di Roma Capitale è quella del rapporto tra pianificazione della Città Metropolitana e quella dei comuni metropolitani con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, che avranno l'obbligo dell'esercizio, in forma associata in Unione o in convenzione, della funzione di "pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale", soprattutto in relazione alle aggregazioni intercomunali che coinvolgeranno il 67% dei 378 comuni⁹ 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.

Nello Statuto è, inoltre, assente qualsiasi riferimento alla strumentazione urbanistica vigente, che vede il Comune di Roma dotato di un Piano Regolatore Generale, approvato nel 2008¹⁰, dove alcune previsioni di natura strutturale come il Sistema ambientale, il Sistema delle infrastrutture per la mobilità, il Sistema delle Centralità di livello urbano e metropolitano, si ponevano come supporto per un più ampio disegno metropolitano, e la Provincia, dotata di un Piano Territoriale Provinciale Generale (Ptpg)¹¹ approvato nel 2010, che apriva scenari favorevoli alla ipotesi di "costruzione del territorio dell'area metropolitana"¹² coincidente con il territorio provinciale, perseguendo l'obiettivo di "riordino e qualificazione delle costruzioni urbane e territoriali, favorendo la costruzione della Provincia metropolitana policentrica"¹³.

La Regione Lazio, dopo aver registrato un notevole ritardo nella attribuzione delle competenze alla Città Metropolitana e nella legislazione in tema di sostegno ai processi associativi per i piccoli Comuni, ha recentemente approvato in Giunta regionale la Proposta di legge n. 317 del 29 febbraio 2016 di iniziativa della Giunta regionale, Deliberazione n. 58 del 23 febbraio 2016 "Disciplina e conferimento di funzioni e compiti amministrativi ai comuni, a Roma Capitale e alla Città Metropolitana di Roma Capitale. Rioridino delle forme associative tra gli enti locali e superamento delle comunità montane". La proposta di legge attribuisce le funzioni di programmazione e coordinamento alla Città Metropolitana e istituisce una "Conferenza" tra Regione, Città Metropolitana e Roma Capitale, con il compito di effettuare, decorso un anno dall'entrata in vigore della legge, un monitoraggio delle funzioni esercitate dai vari enti al fine di completare l'individuazione delle ulteriori funzioni da attribuire alla Città Metropolitana.

Nella proposta vengono, inoltre, attribuite a Roma Capitale le funzioni in materia di governo del territorio relative all'approvazione delle varianti al Piano Regolatore Generale, nonché dei piani attuativi e dei programmi urbanistici della Lr 36/87. Solo nel caso di interventi attinenti il sistema delle infrastrutture per la mobilità, il sistema dei servizi e il sistema dei rifiuti di livello metropolitano è prevista l'acquisizione del parere obbligatorio della Città Metropolitana.

Per quanto riguarda le questioni legate alle risorse finanziarie disponibili per attuare gli obiettivi del riordino delle competenze e delle funzioni viene istituito il “Fondo per il conferimento delle funzioni amministrative alla Città Metropolitana, a Roma Capitale e ai comuni”, nel quale confluiscono le risorse a carico del bilancio regionale individuate ai sensi dell’art 15 della Lr 14/99 e s.m.i.

Sul tema del riordino dell’associazionismo intercomunale è previsto che, entro trentagiorini dall’approvazione della legge, la Regione proceda alla definizione dei criteri per l’individuazione della dimensione territoriale ottimale e omogenea per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali e dei criteri per l’individuazione delle “zone omogenee” previste dalla legge 56/2014.

I criteri dovranno tenere conto della dimensione demografica, comunque non inferiore

a 10.000 abitanti, della preferibile coerenza con i distretti sanitari individuati dalla Lr 18/94, della tipologia e articolazione delle attività produttive, commerciali o turistiche presenti nei comuni interessati, della peculiarità delle popolazioni interessate, della contiguità territoriale, delle caratteristiche geografiche, ambientali e storico-culturali dei territori dei comuni interessati.

Sarà compito della Città Metropolitana e delle province approvare una proposta di perimetrazione degli “ambiti ottimali” e delle “zone omogenee”, sulla base della quale, rispettando la congruità con il piano di perimetrazione, i comuni con soglia demografica inferiore ai 5000 abitanti decideranno di esercitare la gestione in forma associata delle funzioni aderendo a un’Unione di comuni già costituita o costituendo una nuova Unione o attraverso una convenzione quinquennale.

Riordino istituzionale e ridefinizione degli strumenti e delle procedure in Lombardia

Luca Imberti, Fabio Bianchini, Dario Corvi

La Lombardia sta procedendo a una ridefinizione degli strumenti e delle procedure di governo del territorio, in un quadro di revisione di stampo più generale, ma non secondariamente, per tener conto della legge Delrio e anticipare gli effetti della riforma costituzionale con la prospettata definitiva soppressione delle Province. Gli enti deputati a governare i progetti di riforma sono la Regione e la Città Metropolitana.

1. La Regione

La Regione Lombardia ha approvato lo scorso settembre la Lr 32/2015 che regola le funzioni della Città Metropolitana di Milano e stabilisce la suddivisione delle competenze tra le due istituzioni.

Recentemente ha reso pubblico il documento “Verso una proposta di riordino del livello intermedio di governo del territorio tra i Comuni e la Regione Lombardia”, che si propone come base per il confronto politico sociale istituzionale ed economico tra gli interessati e nei confronti del Governo.

La Regione Lombardia sta anche procedendo a un aggiornamento del Piano paesistico e del Piano territoriale con riflessi sulle pianificazioni sovralocali.

Gli esiti di questi processi dovranno poi necessariamente confluire nella riforma della legge urbanistica n. 12/2005, anch’essa in fase di revisione, che dovrà includere gli esiti di tali provvedimenti nell’impalcato della legge di governo del territorio.

1.1 La proposta di riordino del livello intermedio di governo

Tra gli scopi del documento è la volontà di avanzare una proposta al Governo per la definizione dell’assetto istituzionale della Regione e di un Sistema delle autonomie che preveda enti di area vasta e tenga conto della specificità montana e della presenza della Città Metropolitana.

1. StartCity, *Città Metropolitane, il rilancio parte da qui*, Fascicolo 3 *La riforma metropolitana in Italia e le questioni aperte*, The European House, Anci, Intesa Sanpaolo, 2016.
2. L’accelerazione del percorso di riforma istituzionale, avvenuta con l’approvazione della Legge n. 56 del 2014 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”, ha di fatto concretizzato il processo di costituzione (dopo ben 25 anni dalla legge 142/1990) della Città Metropolitana di Roma Capitale, con l’elezione del Consiglio metropolitano, avvenuta il 5 ottobre 2015, e la successiva approvazione, il 22 dicembre 2014, dello Statuto della Città Metropolitana di Roma Capitale.
3. Il comune di Roma Capitale 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.
4. Come previsto dall’art 19 della Legge 135/2012.
5. Approvato dalla Conferenza metropolitana il 22 dicembre 2014.
6. da parte della Conferenza metropolitana.

7. da parte dell’Assemblea capitolina.
8. Il Piano strategico metropolitano (art 7) persegue la coesione e l’integrazione territoriale, assecondando le vocazioni territoriali e definendo gli “obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo, nel medio e lungo termine, per l’area metropolitana”. Costituisce inoltre “atto di indirizzo per l’ente e per l’esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni compresi nell’area”. La funzione della “Pianificazione territoriale e ambientale” (art 8) si sostanzia in due distinti piani, il Piano territoriale metropolitano e il Piano dei rifiuti della Città Metropolitana, mentre l’art 10 disciplina il Piano della mobilità metropolitana.
9. Comuni con meno di 5000 abitanti n. 253 (67%), tra 5000 e 15000 abitanti n. 73 (19%), superiore a 15000 abitanti n. 51 (14%).
10. Delibera Consiglio comunale n. 18 del 12/2/08
11. Deliberazione del CP n. 1 del 18.1.2010.
12. Ptpg, Relazione, Cap. 3 Par. 3.2 “Costruire il territorio dell’area metropolitana”.
13. Ptpg, Tavola TP2 *Disegno programmatico di struttura*.

Il documento individua nell'attuale assetto territoriale e funzionale una proliferazione di ambiti di cui preconizza una razionalizzazione: funzioni e servizi che già hanno portato ad una riarticolazione delle attuali Province, aggregate in bacini; Enti ed aziende subprovinciali che gestiscono funzioni ed attività, quali gli Enti parco, i Consorzi, i Consorzi di bonifica etc.; le zone omogenee in capo alla Città Metropolitana, alla Provincia montana di Sondrio; l'esercizio associato con la nascita delle Unioni e con il formarsi di convenzioni tra Comuni; le Comunità Montane con scale dimensionali molto diverse; gli Uffici Territoriali del Governoe le Camere di Commercio.

La proposta di riordino, eminentemente di carattere istituzionale, parte dalla considerazione che vi sono funzioni legate ai servizi essenziali che non possono essere adeguatamente svolte né a livello regionale né a livello comunale e richiedono ai fini della loro gestione una forma organizzativa o ambito territoriale intermedio. A questi enti intermedi, in via di definizione, sarebbero delegate dalla Regione funzioni legate adambiente, protezione civile, turismo, cultura e, per gli aspetti di competenza, pianificazione territoriale di coordinamento, tutela e valorizzazione dell'ambiente, pianificazione dei servizi di trasporto, costruzione e gestione delle strade e regolazione della circolazione,programmazione e gestione della edilizia scolastica; elaborazione di dati e assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

1.2 Il Piano Territoriale Regionale

Il progetto di legge per l'aggiornamento del Piano Territoriale Regionale è un provvedimento parziale motivato dalla necessità di dare attuazione alla legge regionale sul consumo di suolo, Lr 31/2014, cui seguirà una più integrale revisione del Piano paesistico e del Ptr stesso.

Ancorché parziale, l'adeguamento in questione incide sulla pianificazione di livello intermedio in quanto definisce Ambiti territoriali omogenei sui quali fonda il processo di riduzione del consumo di suolo, prevedendo meccanismi decisionali e di controllo che si sviluppano a cascata dal livello regionale e prevedono in caso di inadempienza la prevalenza dei disposti degli Enti intermedi, per ora identificati nelle Province. D'altro lato

la stessa proposta contiene disposizioni per il recupero delle aree dismesse e la rigenerazione urbana tramite due nuovi strumenti i Piani Territoriali d'Area vasta e i Piani operativi di rigenerazione urbana, che riguardano areali estesi astratti dai perimetri amministrativi.

2. La Città Metropolitana

La Lr 32 del 2015 ha introdotto elementi sostanziali e di indirizzo in ordine al ruolo futuro della Città Metropolitana. In particolare, stabilisce che la Regione prenda in carico la gestione di agricoltura, foreste, caccia e pesca, politiche culturali e alcune funzioni relative ad ambiente ed energia, con una sensibile contrazione del campo d'azione della Città Metropolitana rispetto alla vecchia Provincia. Disciplina, inoltre, in forma rinnovata, la strumentazione in tema di pianificazione territoriale, modifica l'organizzazione del servizio idrico integrato, interviene in materia di trasporto pubblico locale e di promozione dello sviluppo economico-sociale.

Le funzioni del nuovo ente sono quindi relative al governo e allo sviluppo strategico del territorio metropolitano, alla pianificazione urbanistica e territoriale, alla promozione e gestione integrata di servizi, infrastrutture, reti di comunicazione e al coordinamento dei Comuni, in un'ottica di sussidiarietà.

È stata istituita una Conferenza permanente Regione-Città Metropolitana, quale sede istituzionale paritetica di concertazione e confronto degli obiettivi di comune interesse, fra i quali il processo di elaborazione del Piano Strategico della Città Metropolitana (che si ricorda essere stato adottato nell'aprile 2016 dal Consiglio Metropolitan).

In tema di pianificazione territoriale, il Piano Territoriale Metropolitan (Ptm) redatto sulla base dei criteri e degli indirizzi stabiliti dal Piano Territoriale Regionale, previa una specifica Intesa quadro, assume valenza di pianificazione territoriale di coordinamento, nonché di pianificazione territoriale generale.

Le disposizioni relative al Ptcp si intendono riferite al Ptm, in quanto sostituite le competenze del Consiglio Provinciale con il Consiglio Metropolitan e le competenze della Conferenza dei Comuni e delle Aree Regionali protette con la Conferenza Metropolitan integrata con i rappresentanti degli Enti gestori delle aree protette territorialmente.

Al PTM si conformano le programmazioni settoriali della Città Metropolitana, nonché gli strumenti della pianificazione comunale. Gli insediamenti di portata sovracomunale sono definiti come tali dal Ptm e non più dai Piani di Governo comunali, con efficacia prescrittiva e prevalente sugli atti dei Pgt.

La Città Metropolitana esercita anche la funzione della mobilità, ma nell'ambito dell'Agenzia del trasporto pubblico localeprevigente, limitandone dunque i poteri in tema di programmazione dei servizi.

Anche per lo sviluppo economico e sociale la competenza della Città Metropolitana in tema di coordinamento e promozione dello sviluppo economico lascia la dimensione sostanziale delle politiche in capo alla Regione. In conclusione i provvedimenti sopra richiamati non forniscono ancora un quadro di riferimento esaustivo e dovranno essere successivamente modificate le varie discipline settoriali, al fine di conferire disciplina organica alle varie materie.

La sfida innescata dalla riforma Delrio è dunque appena iniziata.

Il riordino amministrativo e la pianificazione provinciale in Piemonte

Mauro Giudice

A seguito dell'approvazione della legge 56/2014 la geografia politica e amministrativa piemontese, così come quella italiana, si avvia a una profonda modifica. La legge, che per alcuni versi determina la completa attuazione della legge 142/1990, definisce principalmente importanti mutamenti nel complessivo quadro istituzionale.

In particolar modo la riforma amministrativa che ne consegue si basa sull'istituzione delle Città Metropolitane, sull'abrogazione della province e sul riordino dei comuni. Il tutto, è bene ricordarlo, indirizzato soprattutto alla revisione amministrativa del sistema istituzionale avente come obiettivo la semplificazione delle procedure amministrative e lo sfolgimento dei soggetti competenti, senza entrare nel merito delle competenze e del ruolo dei singoli attori all'interno del processo di governo del territorio.

Oltre a ciò è necessario ricordare come la legge affronta il problema in modo globale rispetto all'intero sistema istituzionale. Infatti i tre principali elementi presi in considerazione (le Città Metropolitane, le province e i comuni) rappresentano, nel loro insieme, un unico progetto – che si completerà con la riforma costituzionale in corso – di ridisegno dell'intero sistema istituzionale.

In questo quadro alcuni elementi, seppure nell'attuale fase transitoria, sono ben definiti e chiari nello svolgimento delle loro funzioni (questo vale soprattutto per le Città Metropolitane e i comuni) mentre è molto incerta e fortemente indefinita la situazione delle attuali province.

In questo contesto generale si colloca il Piemonte che con 1206 comuni, 7 province e 1 Città Metropolitana presenta una situazione alquanto complessa e quantitativamente problematica.

Tralasciando la Città Metropolitana di Torino (che vive di una propria organizzazione e specificazione dettata dalla legge e dagli atti già definiti, primo tra tutti lo Statuto), il Piemonte non metropolitano riguarda, allo

stato attuale, sette province con una situazione amministrativa alquanto differenziata. Infatti una provincia (quella di Vercelli) ha mantenuto il proprio assetto istituzionale in quanto non presentava la scadenza amministrativa nel corso dell'operatività della legge di riforma, mentre le rimanenti – con l'ovvia esclusione di quella di Torino – sono già organizzate secondo la legge con il Sindaco della città capoluogo a capo del nuovo ente di area vasta. Una situazione, questa, in grado di generare alcune confusioni politiche e istituzionali nelle quali un ente continua nello svolgimento delle sue competenze, mentre gli altri – pur mantenendone il ruolo – esercitano le competenze in qualità di ente di secondo grado.

Prima dell'entrata in vigore della legge 56/2014 le otto province piemontesi avevano quasi del tutto concluso un primo ciclo di pianificazione territoriale: infatti tutte le province, con l'esclusione di quella del Verbano-Cusio-Ossola che aveva solo adottato uno strumento di pianificazione, avevano un Piano Territoriale approvato e vigente (alcune di queste avevano anche predisposto e approvato una seconda versione del proprio piano territoriale).

Questa situazione determinava, ai sensi della normativa regionale, un ruolo attivo delle province nello svolgimento delle diverse azioni di governo del territorio (*in primis* la partecipazione alle conferenze di pianificazione per la redazione degli strumenti urbanistici locali). La Regione Piemonte, pur in presenza di una specifica indicazione nazionale, non ha modificato la propria normativa relativa al governo del territorio, mantenendo in vigore le norme contenute nella l.r. 56/1977 che prevedono specifiche normative in merito ai ruoli e alle competenze provinciali. Questa situazione si contrappone, in parte, al dettato legislativo nazionale che mantiene le competenze di pianificazione in capo alla province (o agli enti che le sostituiranno in seguito alla modifica costituzionale in discussione), richiedendo alle regioni di adeguare le proprie normative in materia.

A fronte di questa inerzia nei riguardi della riforma della materia del governo del territorio – posticipato forse alla promulgazione della riforma nazionale - la Regione Piemonte con propria legge regionale n. 23 del 29 ottobre 2015, "Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione

della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)", ha invece definito le nuove funzioni delle province, individuando altresì l'aggregazione dei nuovi ambiti di area vasta. Escludendo la provincia di Torino, confluita nella Città Metropolitana, le altre sette province sono aggregate in tre ambiti: Alessandria-Asti, Cuneo e Biella-Novara-Verbania-Vercelli ridisegnando il Piemonte secondo la ripartizione napoleonica dell'inizio Ottocento).

Il disegno complessivo non si ferma a questa fase, infatti con legge regionale n. 8 del 20 aprile 2015 "Riconoscimento della specificità della Provincia del Verbano-Cusio-Ossola" viene individuata, pur mantenendola all'interno di un quadrante regionale, la specificità della provincia del Verbano-Cusio-Ossola - in considerazione del suo territorio interamente montano e confinante con paesi stranieri - che in questo modo presenta, all'interno di un quadro definito unitario, una doppia specificità. Una parte del quadrante nord-est del Piemonte presenterà, quindi, ulteriori funzioni oltre a quelle fondamentali definite dalla legge 56/2014 e dalla l.r. 23/2015: una situazione estremamente complessa che invece di coordinare l'azione dei nuovi enti potrà frammentarne le competenze e i ruoli creando possibili conflitti da risolvere all'interno di un unico ente territoriale.

Se la situazione della Città metropolitana, pur nella sua profonda e aperta dinamicità descritta nello statuto, si presenta alquanto definita – nei ruoli e nei compiti – quella delle restanti province, ora "enti territoriali di area vasta", non risulta in alcun modo chiara e specificata. Infatti, al di là di una generica definizione di legge, i compiti e soprattutto il ruolo degli strumenti di pianificazione sono demandati a leggi regionali che dovrebbero individuarne nello specifico i contenuti.

La situazione provinciale, resa complicata dal nuovo ruolo che questi enti (eletti di secondo grado dai Comuni) avranno nel panorama istituzionale, non consente di definire con chiarezza i compiti dei nuovi strumenti. Unico punto certo, nella situazione di ente di secondo grado elettivo, sarà quello di copianificazione e di coordinamento delle politiche locali nei riguardi di settori che, per loro definizione, mal sopportano la suddivisione amministrativa dettata dai confini comunali.

Una pianificazione dunque in grado di cogliere le attese locali con le limitazioni dettate dall'ambiente e dal paesaggio, così come dalla strutturalità dell'occupazione, della mobilità e dello sviluppo.

E' utile ricordare come le nuove istituzioni di area vasta non essendo più enti direttamente eletti dai cittadini, perdono, in qualche modo, una loro terzietà nei riguardi dei Comuni. Un ente di secondo grado, proprio per queste caratteristiche istituzionali, dovrà "fare i conti" più con i soggetti che lo hanno eletto che con i reali problemi di governo del territorio. Quindi la situazione che si presenterà dovrà essere estremamente chiara per poter superare ogni possibile ricatto e svilimento del proprio ruolo e delle proprie competenze.

Uno strumento, nel suo complesso, carico sostanzialmente di contenuti sovralocali legati alle caratteristiche fisiche, territoriali, ambientali e paesaggistiche del proprio ambito di competenze e capace di definire regole certe per la costruzione delle politiche locali che, per loro definizione, sono maggiormente attente ai problemi interni ai loro confini amministrativi: un piano che cancella i confini e disegna prospettive di politiche condivise attraverso azioni di copianificazione e di partecipazione.

In qualche modo la pianificazione di area vasta non può più essere il luogo intermedio tra regione e comuni, ma un luogo capace di costruire, nella sua autonomia, una visione e una politica strutturale del territorio.

In questa fase di transizione non ancora certa le attuali province, anche nella loro configurazione di enti di area vasta, non hanno messo in cantiere un adeguamento degli strumenti di pianificazione, ma continuano a operare con gli strumenti vigenti.

Infine per quanto attiene all'attuazione della riforma a livello comunale è da rimarcare che quasi il 30% della popolazione confluisce in 98 unioni comunali che coinvolgono 717 comuni. Cifre importanti, ma che non sono in grado di determinare il grado di attenzione di questi enti per le politiche di governo del territorio: infatti la maggior parte delle unioni sono nate per superare problemi di ordinaria amministrazione e lo svolgimento di servizi di base. Gli strumenti di pianificazione locale delle unioni dei comuni piemontesi sono pochissimi e il più delle volte si presentano come il puro assemblag-

gio dei singoli Prg (sovente non superando neppure le situazioni conflittuali) e non come strumenti aventi caratteristiche innovative di gestione collegiale delle politiche dell'intera area interessata dall'unione.

A fronte di questo processo di riordino delle autonomie locali in Piemonte, ovviamente in controtendenza con il dettato legislativo nazionale, si sta avviando la costituzione di un nuovo Comune all'interno della Città metropolitana di Torino.

Complessivamente si può affermare che l'attuale situazione è ferma in attesa della riforma costituzionale che prevede, nel testo in discussione, l'abolizione delle province pur con il mantenimento della funzione di governo del territorio ai nuovi enti di area vasta.

Il nuovo ordinamento e la necessità di una riforma urbanistica regionale in Friuli Venezia Giulia

Eddi Dalla Betta

Il Friuli Venezia Giulia, in virtù della sua autonomia che riguarda anche l'organizzazione degli enti locali, ha intrapreso un percorso volto ad accelerare i tempi del superamento delle Province rispetto a quanto delineato a livello nazionale dalla Legge 56/2014, la cosiddetta "Riforma Delrio", con la Legge Regionale 26/2014, volta al riordino del sistema regione con la riallocazione delle funzioni amministrative in capo alle Unioni Territoriali Intercomunali (Uti) di nuova istituzione.

Il nuovo modello organizzativo, in coerenza con quello definito a livello nazionale, prevede un livello duale di governo del territorio, uno di livello regionale e uno di livello locale, quest'ultimo costituito dai Comuni e dalle Uti.

Con il precedente assetto istituzionale in Friuli Venezia Giulia, oltre alla Regione e ai Comuni, c'erano anche le quattro Province e le quattro Comunità Montane. Il nuovo assetto istituzionale, con il loro superamento in quanto già da tempo in via di dismissione, prevede l'istituzione di 18 nuove Uti, che andranno a riassorbire parte delle funzioni esercitate dalle stesse Province e Comunità Montane e che saranno enti di secondo livello, di diretta rappresentanza dei Comuni che vi aderiscono e dotati di una propria personalità giuridica, con il compito dell'esercizio coordinato di servizi comunali e sovracomunali e di area vasta, nonché di sviluppo territoriale ed economico-sociale.

Le maggiori difficoltà di trovare una condizione sugli statuti delle costituende Uti si sono registrate in ordine alla rappresentanza e al peso del singolo Comune all'interno delle Uti stesse, dove i Comuni più strutturati e popolosi volevano garantito un loro peso con una rappresentanza basata sulla propria popolazione, mentre i Comuni minori erano maggiormente indirizzati ad un sistema "una testa un voto".

È evidente che in un ambito costituito da Co-

muni con caratteristiche simili, il sistema di rappresentanza risulta alla fine ininfluente, ma dove ci sono i Comuni più popolosi inseriti in ambiti con Comuni di piccole dimensioni emergono divergenze per le quali i Comuni maggiori temono di essere “ostaggi” di quelli piccoli, per contro questi ultimi temono di essere fagocitati da quelli più grandi.

La Regione, inizialmente, per i Comuni “non allineati” aveva previsto la nomina di un commissario “ad acta” che doveva far approvare lo statuto prima in sostituzione dell’assemblea dei sindaci e poi in sostituzione dei Consigli Comunali. Era una soluzione utile solo nei casi di inadempimento dei Comuni, ma non praticabile nel caso in cui un Consiglio Comunale si fosse espresso con la non approvazione dello statuto delle Uti e di conseguenza con la non adesione.

L’istituzione delle Uti era inizialmente prevista per il 31 ottobre 2015 ed è stata posticipata al 15 aprile 2016 a causa dei diversi ricorsi al TAR promossi da 56 Comuni su 216, pari al 26% dei Comuni della Regione. I motivi dei ricorsi vertono su: l’obbligatorietà dell’adesione e la conseguente riduzione dei trasferimenti ordinari per i Comuni non aderenti; la nomina dei commissari nel caso di mancata approvazione degli statuti da parte dei Sindaci e dei Consigli Comunali; l’impossibilità di modifica delle perimetrazioni delle Uti per quei Comuni che vogliono aderire ad un Uti diversa da quella assegnata dalla Regione.

Alla data del 15 aprile, termine entro il quale i Comuni dovevano aderire alle Uti e dare avvio al nuovo ente, si è registrato un livello di adesione di 145 Comuni su 216, pari al 67% dei Comuni, e che rappresentano una popolazione di 920.106 abitanti, pari al 75% della popolazione regionale che conta 1.218.985 abitanti.

La Regione con la nuova legge di riordino ha inoltre incentivato i percorsi di fusione tra Comuni, sia prevedendo l’erogazione di fondi straordinari in favore del nuovo ente, sia prevedendo le deroghe al rispetto del patto di stabilità e alle assunzioni di nuovo personale. Tutto ciò nonostante solo 6 Comuni si siano fusi dando vita a 3 nuovi Comuni. La lettura che si può dare, rispetto alla freddezza dei Comuni restii all’intraprendere tali percorsi di fusione, è che possa essere attribuita al prevalere del senso identitario e localistico, anche a fronte di vantaggi economici che comunque sono limitati ai primi tre anni.

In Friuli Venezia Giulia non sono state intro-

dotte le città metropolitane, anche se si è dibattuto sul fare di Trieste la città metropolitana del Friuli Venezia Giulia. Questo a nostro avviso non è un limite se si pensa alle caratteristiche del territorio regionale costituito da Comuni di piccole dimensioni, dove sono presenti territori più forti ed attrattivi dal punto di vista economico ed altri più marginali, le cosiddette “aree interne”. La presenza di una città metropolitana con forti poteri e molte funzioni (funzioni delle Province, funzioni dei Comuni e altre funzioni attribuibili dalla Regione o dallo Stato), in un contesto in cui le 18 Uti hanno una dimensione prevalente tra i 50.000 e i 70.000 abitanti¹ e con le difficoltà di una effettiva operatività, potrebbe creare le condizioni per uno scollamento con il resto del territorio.

Con il superamento delle Province è difficile immaginare la presenza di una città metropolitana, dove nel resto del territorio regionale ci sono delle Uti che fanno fatica “ad ingranare” e che, dal punto di vista del “peso socio-economico”, non sono tutte in grado di competere allo stesso modo e, dal punto di vista del “peso politico”, non sono in grado di incidere sulle politiche regionali di sviluppo e di redistribuzione delle risorse.

Tant’è che, in risposta alla proposta giuliana di istituire la città metropolitana di Trieste, alcune parti politiche legate al Friuli storico hanno rilanciato l’idea di superare la Regione con l’istituzione di due Province Autonome sul modello del Trentino Alto Adige. Questa soluzione avrebbe comportato la spaccatura del territorio regionale sulla base del dualismo storico tra le componenti friulana e giuliana.

Una seria riflessione va fatta rispetto alle politiche di istituzione delle città metropolitane che, se non altro, partono su delle strutture esistenti ed organizzate delle ex Province, mentre il resto dei territori deve partire da un qualcosa che ancora non c’è e, se costituito, non è ancora concretamente organizzato e strutturato per svolgere funzioni ed erogare servizi. Proprio per questo bisogna avere molta attenzione per non perdere di vista i territori marginali che all’interno delle realtà provinciali avevano un loro equilibrio.

Questa dinamica meriterebbe di essere approfondita nelle realtà dove sono state istituite le città metropolitane e dove le Province non hanno più un ruolo e al contempo non sono istituite e funzionanti le Unioni dei Comuni.

L’istituzione delle Uti dovrà essere accompa-

gnata nei prossimi anni da un osservatorio per evitare il rischio della marginalità e dello squilibrio territoriale di alcune porzioni “deboli”, in particolare quelle della montagna caratterizzate da elevate estensioni rispetto alla bassa densità della popolazione.

In questo nuovo assetto istituzionale che prevede il superamento delle Province, quello che interessa in particolar modo all’Istituto Nazionale di Urbanistica del Friuli Venezia Giulia, è la questione del governo dell’area vasta.

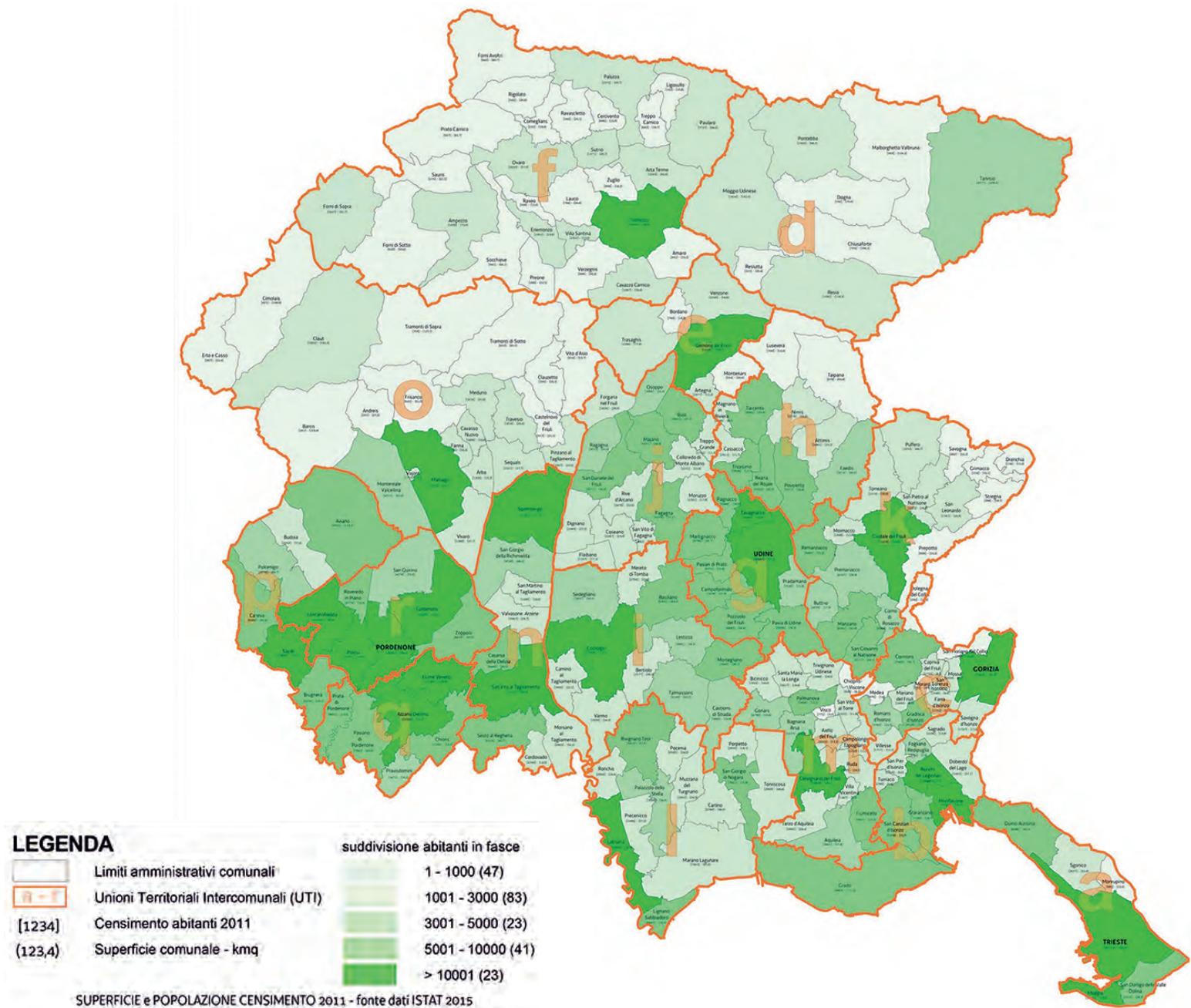
Già in sede di approvazione della legge regionale finalizzata al riordino degli enti locali, l’Istituto è intervenuto con un proprio documento, che ha trovato ampia condivisione tra le diverse parti politiche presenti in Consiglio Regionale e nel quale si chiedeva l’espressa assegnazione alle Uti della funzione della pianificazione sovracomunale. Questa funzione, attribuita in maniera inequivocabile in capo alle Uti, pone le basi per un modello di pianificazione che, tradotto in una nuova legge urbanistica e secondo quanto proposto dall’INU, vorrebbe dire l’attribuzione alle Uti della pianificazione strutturale mentre in capo ai Comuni rimarrebbe la pianificazione operativa e attuativa.

L’obiettivo è di dare, attraverso la pianificazione territoriale di tipo “strutturale”, un assetto al territorio delle Uti il quale, una volta approvato dall’Unione, diventa la regola condivisa tra i Comuni che poi dovranno farsi carico della pianificazione “operativa” e “attuativa” che, in alcuni casi e opportunamente disciplinata, può essere pensata come unico momento di pianificazione. I Comuni con la nuova disciplina di ordinamento degli enti locali hanno la possibilità di avvalersi delle Uti per l’esercizio di funzioni che sono proprie, come ad esempio la pianificazione territoriale comunale e l’edilizia privata.

L’Inu Friuli Venezia Giulia ritiene che a seguito della riforma degli enti locali, sia necessario ora dar corso ad una riforma urbanistica. Una nuova legge per il governo del territorio che tenga conto della nuova visione duale regione-comuni.

In questo nuovo contesto istituzionale vanno ripensati ruoli e funzioni per il governo del territorio, dove alla Regione spettano le funzioni della pianificazione di tipo strategico-strutturale che si raccordi con la programmazione economica, al fine di evitare le situazioni già vissute di piani senza risorse e risorse senza piani.

Ai Comuni vanno garantite le funzioni pri-



Mappa delle Unioni Territoriali Intercomunali (Uti) Regione Friuli Venezia Giulia

marie ed essenziali della pianificazione urbanistica, dove gli stessi attraverso le Uti esercitano anche le funzioni di pianificazione di area vasta con piani di valenza strutturale. Per i temi ed i contenuti propri della pianificazione strutturale non è sostenibile che ogni comune si doti di un proprio piano struttura che in molti casi non si raccorda, per scelte e contenuti, con quello del comune limitrofo. Inoltre, proprio in questa dimensione si può efficacemente trattare il tema della perequazione territoriale che ad oggi in regione non è mai stata oggetto di applicazione. Quindi a livello regionale si può pensare ad

uno strumento di governo del territorio che svolga:

- la funzione di piano strategico-strutturale;
- la funzione di coordinamento rispetto ai piani strutturali delle diverse Uti;
- la funzione di raccordo tra la pianificazione territoriale e la programmazione economica regionale;

A livello comunale:

- il Piano di Area Vasta con valenza di Piano Strutturale (elaborato dalle Uti);
- il piano operativo comunale;
- i piani attuativi

Nella pianificazione strutturale andrebbe

garantita l'indipendenza tra la componente "Statutaria" quella riferita ai valori condivisi di un territorio, rispetto alla componente "Progettuale" quella che ne determina le trasformazioni.

1. In Regione Friuli Venezia Giulia sono solo due le UTI con oltre 100.000 abitanti, quella che fa capo a Pordenone con 114.046 e quella che fa capo Udine con 157.557. Una sola UTI, quella che fa capo a Trieste, con i suoi 232.601 abitanti va oltre la soglia dei 200.000.

Legge Delrio e governo del territorio in Campania

Giuseppe Guida

Dopo decenni di analisi disciplinari e discussioni politiche (a partire almeno dalla Legge 142/90) le Città metropolitane che hanno trovato compimento con la legge Delrio si sono collocate in un punto di non allineamento tra “fatto territoriale” e “fatto istituzionale” (Calafati, 2009). La semplificazione indotta dalla legge, quella cioè di identificare i confini metropolitani con quelli delle precedenti province, se da un lato ha consentito di attivare il processo, dall'altro ha fatto emergere delle discrasie riguardanti forme coordinate di gestione e organizzazione dei servizi e, in generale, di coordinamento di politiche per i territori.

La scelta, poi, di sottrarre, almeno in un primo momento, le Città metropolitane ad una investitura elettorale diretta e quindi di un ente dotato di una sufficiente autorità per dirimere conflitti intercomunali e tra enti diversi (con relativa pianificazione di settore), rende più difficile e meno chiara l'attuazione delle forme di *governance* e di pianificazione contenute nella Legge 56/2014. All'interno di queste aporie, i singoli Statuti stanno tentando di precisare meglio l'ampiezza e le forme del governo urbanistico del territorio.

La Città Metropolitana di Napoli sta provando, con fatica e, come vedremo, con qualche contraddizione, a definire la nuova strumentazione di governo del territorio e i suoi contenuti. In attesa di norme e/o di regolamenti attuativi delle previsioni della Legge Delrio, il riferimento principale è rappresentato dallo Statuto Metropolitan (approvato con deliberazione del Consiglio Metropolitan del 14 maggio 2015).

All'art. 32, innanzitutto, viene introdotta la dimensione strategica quale riferimento per l'azione del nuovo ente: «Il Consiglio metropolitan approva, acquisito il parere della Conferenza metropolitana e del Forum metropolitan, il piano strategico metropolitan come atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni, delle Unioni di Comuni e delle zone omogenee, anche in relazione all'esercizio delle funzioni delegate o conferite dalla Regione». Questo piano strategico, della durata di tre anni

(ma da redigere ogni anno...), contiene atti di indirizzo, sia per l'ente, che per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel territorio metropolitan, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate dalle regioni. In sintesi il Piano strategico dovrebbe costituire un riferimento generale cui gli altri atti di pianificazione della, Città metropolitana e dei singoli comuni, devono adeguarsi o, con specifica motivazione, mettere in evidenza eventuali divergenze. Si tratta, com'è evidente, di uno strumento centrale che, sebbene dovrebbe essere posto alla base della *governance* non è ancora stato redatto dalla Città Metropolitana napoletana.

L'articolo 35 dello Statuto della Città Metropolitana di Napoli introduce gli strumenti specifici di governo del territorio del nuovo ente: «La Città metropolitana cura la pianificazione di coordinamento e la pianificazione territoriale generale del proprio territorio in relazione al piano strategico e secondo la disciplina della legislazione regionale sul governo del territorio, mediante un unico atto di pianificazione denominato piano territoriale metropolitan». A questo “atto unico di pianificazione” sono demandati una serie di obiettivi strategici e, su alcune tematiche specifiche (trasporti, reti tecnologiche, attrezzature di livello sovracomunale, salvaguardia ambientale), esso tende a fissare «vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni e produce effetti diretti nei confronti dei comuni e dei privati».

È evidente che questa impostazione ancora non appare risolta completamente. Il piano strategico dovrà interagire sia con il Piano Territoriale Metropolitan, in forme diverse per la parte “strutturale” e per quella “operativa”, sia con i singoli piani urbanistici, in capo ai comuni, che comunque conservano il potere di definire le destinazioni d'uso specifiche e la relativa allocazione, almenochè non si preveda espressamente una cessione di sovranità verso il nuovo ente, cosa che, per ora, non appare in agenda.

In generale, il Piano metropolitan, così come previsto dallo Statuto di Napoli, dovrebbe articolare i suoi compiti comprendendo una dimensione strategica, una di coordinamento e una prescrittiva interagendo con i comuni con forme di condivisione e raccordo (Gastaldi e Zarino, 2014).

È tuttavia da rilevare come la stessa denomina-

zione di “piano metropolitan”, non è contemplata né all'interno della Legge Delrio (dove, al comma 44, si prevede un piano “territoriale generale”), né nella Legge regionale urbanistica della Campania n. 16/2004, che allo stato appare ancora non aggiornata con l'introduzione del livello di governo metropolitan.

L'intero processo, è rallentato, tra le altre cose, dalla disposizione della legge Delrio che prevede per le tre città metropolitane con più di tre milioni di abitanti (Milano, Roma e, appunto Napoli) l'obbligatorietà della scomposizione del territorio metropolitan in “zone omogenee” (comma 22 della Legge Delrio e art.4 dello Statuto della Città Metropolitana di Napoli). Nello Statuto è previsto che ciascuna zona omogenea sia costituita dall'aggregazione di Comuni contigui territorialmente, per una popolazione complessiva non inferiore a 150.000 abitanti. Per la città di Napoli si prevede che le attuali Municipalità siano il riferimento dimensionale (attraverso frazionamento o ri-aggregazioni) delle singole zone omogenee. Si tratta di un'operazione che però incide direttamente sui caratteri identitari, le ragioni storiche, i contesti geomorfologici e le relazioni funzionali di tipo comunale e intercomunale, che trova diversi tipi di ostacolo, in particolar modo da parte della città di Napoli che vedrebbe smembrato il proprio ambito amministrativo, mettendone in discussione l'attuale ruolo di centroide.

All'interno di questo scenario, in lenta definizione, si colloca la quasi “improvvisa” adozione del Piano Territoriale di Coordinamento (Deliberazione del Sindaco Metropolitan n. 25 del 29 gennaio 2016), elaborato in gran parte negli anni passati dalla Provincia di Napoli. Si tratta, com'è evidente, di un atto amministrativo singolare che, da un lato, ha animato il dibattito sull'urbanistica metropolitana, dall'altro ha però introdotto uno strumento non in linea con le disposizioni dello Statuto (almeno nella denominazione). Tuttavia nelle intenzioni della Città Metropolitana napoletana tale strumento “è destinato a costituire il punto di partenza per il futuro Piano Territoriale Metropolitan”, ponendosi, quindi, più che come piano immediatamente cogente, come patrimonio di informazioni, analisi e linee strategiche, esito di un'attività pluriennale di confronto con il territorio.

Quello che in definitiva appare necessario,



Ptc della Città Metropolitana di Napoli - Quadro strategico

a valle dei fatti burocratico-amministrativi descritti, è un ruolo di guida della Regione Campania che, al contrario, appare ancora assente all'interno di questo percorso che dovrà condurre alla piena operatività del nuovo ente metropolitano. In particolare è necessario l'adeguamento della legislazione regionale in materia urbanistica (L.R. 16/2004 e relativo regolamento attuativo), ma anche del Piano Territoriale Regionale, con la contestuale sollecitazione di strumenti, anche sperimentali, di governo del territorio, per innescare inedite forme cooperazione all'interno della nuova architettura istituzionale.

Riferimenti bibliografici

- Calafati A. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma.
- Gastaldi F., Zarino S. (2014), "Città Metropolitana e pianificazione del territorio", in *Millennio Urbano* [http://www.milenniourbano.it/citta-metropolitana-e-pianificazione-del-territorio/].
- Guida G. (2015), *Città Meridiane. La questione metropolitana al Sud*, La Scuola di Pitagora, Napoli.

Aree metropolitane, portualità e logistica nel caso pugliese

Donato Caiulo

La necessità di un coordinamento per una corretta programmazione e attuazione delle politiche nazionali nell'uso del territorio, della logistica e della portualità implicano un'attenzione globale verso il processo di riforme in atto. Il disegno di riassetto istituzionale promosso dalla Legge n. 56/2014 ha indotto un riassetto istituzionale, con relative attribuzioni di competenze ed emanazione di nuove norme regionali che, sembrano procedere per piani paralleli, con riferimento alle politiche nazionali di sviluppo del territorio, della logistica e della portualità, e ai processi di pianificazione del territorio nazionale.

L'evoluzione italiana della programmazione strategica e della normativa regionale in tempi di "riforma Costituzionale", unitamente ai sempre più frequenti fenomeni che riportano all'attenzione generale la rilevanza della buona gestione del territorio, invitano a focalizzare l'attenzione sulla coerenza e sulla rilevanza generale delle politiche pubbliche in materia di sviluppo e le strategie di "governo del territorio" anche a livello logistico - trasportistico.

Attualmente, il "governo del territorio" compare nella Costituzione italiana tra le materie affidate alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni. La delimitazione della materia e gli ambiti di competenza di ciascun livello di governo sono stati individuati, nel passato, prevalentemente dalla giurisprudenza costituzionale: il nucleo centrale continuava a essere rappresentato dall'edilizia e dall'urbanistica. A tali materie, si sono aggiunte nel tempo le politiche abitative, la pianificazione territoriale, la riqualificazione urbana, le dotazioni infrastrutturali, la legge obiettivo per le infrastrutture strategiche, i piani per la portualità e la logistica e, più in generale, tutto quanto attiene alla disciplina degli usi del territorio e dell'ambiente, da parte delle istituzioni che lo devono governare.

Pertanto, se da un lato il “governo del territorio” rischia di essere considerato come l’insieme-sommatoria delle politiche che disciplinano l’uso del territorio, dall’altro la riforma di riassetto istituzionale (L. n.56/2014, cd. Legge Delrio) e quella della portualità e della logistica (approvata in Consiglio dei Ministri nel gennaio 2016, su proposta del Ministro Delrio), possono essere raccontate, al momento, come due “riforme separate”.

Il governo del territorio e della portualità, cioè dei flussi di merci e persone che dal mare, “atterrando” sul territorio italiano nei nodi portuali, si incrociano con le reti infrastrutturali nazionali ed europee, interessa diverse altre materie di competenza legislativa statale e regionale, con conseguenti molteplici intrecci di competenze. Si ritiene, quindi, auspicabile una possibile contaminazione e sinergia tra le due riforme, anche perché, enti istituzionali esistenti (come ad esempio i Comuni e le Regioni), quelli esistenti-in-trasformazione (come ad esempio le Province) o quelli di nuova formazione (come le Città Metropolitane, istituite dalla L. n. 56/2014 o le Autorità di Sistema Logistico Portuale previste dalla Riforma della portualità) incidono tutti sulle politiche e sulle programmazioni e pianificazioni nazionali orientate ad una strategia di sviluppo e competitività del Sistema Paese.

Si pone quindi, in occasione delle due riforme Delrio, l’esigenza di interrogarsi sulla coerenza e sugli effetti del nuovo criterio di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, con riferimento al complesso di ambiti istituzionali, vecchi e nuovi, destinati ad incrociare il governo del territorio e le strategie nazionali di sviluppo riferite alla logistica ed alla portualità.

Tale esigenza nasce dalle considerazioni che, rispetto all’attuale formulazione dell’art. 117, comma 3, della Costituzione non si tratterebbe più di distinguere tra principi fondamentali, di competenza dello Stato e disciplina della materia, di spettanza regionale, bensì di individuare esattamente la portata della competenza esclusiva statale che attualmente sarebbe limitata alle “disposizioni generali e comuni sul governo del territorio”.

Un possibile coordinamento tra le due riforme

Va anzitutto precisato che la riforma dei porti approvata dal Consiglio dei Ministri nel gennaio 2016, prevede che, dalle 24 autorità portuali oggi esistenti ai sensi della legge 84/1994, si passi a 15 autorità di sistema portuale che dovranno gestire complessivamente i 54 porti italiani. In tale contesto, appare utile prevedere un processo di confronto tra lo Stato e le Regioni per l’individuazione, in modo condiviso, di una comune visione strategica del sistema paese e delle sue reali necessità.

D’altro canto le regioni dovranno valutare anche la possibilità, loro offerta dalla nuova formulazione dell’art. 116, comma 3, della Costituzione che, con riguardo specifico al “governo del territorio”, consente l’attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” alle Regioni, “su richiesta delle stesse, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119, purché siano in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio”.

Pertanto il nuovo riparto delle competenze potrebbe consentire, avendo ben presente l’interesse strategico nazionale, un efficace coordinamento della programmazione delle politiche pubbliche in materia di uso del territorio, da parte delle Regioni, nonché adeguati spazi di autonomia a livello territoriale per consentire interventi mirati, volti a differenziare la disciplina generale per le specifiche esigenze di ciascuna di queste.

Va rilevata, inoltre, la necessità di salvaguardare le competenze nazionali sulle scelte strategiche in materia infrastrutturale con quel che ne consegue sul governo e l’uso del territorio, il superamento delle province e la costituzione delle città metropolitane, come pure il superamento delle Autorità portuali e la costituzione delle Autorità di Sistema Logistico Portuale non può comportare solo un cambiamento di denominazione.

Il caso Pugliese

Considerato che è a partire dai casi specifici che si chiariscono e si rendono trasparenti le reali poste in gioco, come esemplificazione di un metodo di approccio alle problematiche in questione, si esamina il caso della Regione Puglia. In tale Regione è prevista un’unica area metropolitana intorno al capoluogo di regione, mentre la ri-

forma dei porti approvata dal Consiglio dei Ministri nel gennaio 2016, delle 15 Autorità di sistema portuale a livello nazionale, ne individua due in Puglia.

Originariamente, le Autorità di Sistema portuale previste dal Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, approvato dallo stesso Consiglio dei Ministri nell’agosto 2015 erano 14 con un’unica Autorità di Sistema Portuale in Puglia.

Successivamente è stato rivendicato presso il governo il ruolo della città metropolitana di Bari come sede di Autorità di sistema portuale. Questa nuova “opzione” che prevede una nuova autorità di sistema a Bari (con annesse le vecchie autorità portuali di Brindisi e di Manfredonia), ha premiato la logica della istituzione della città metropolitana di Bari, rispetto ad altre istituzioni provinciali più deboli (o in via di soppressione e/o unificazione). Va precisato, inoltre, che nelle riforme delle Camere di Commercio è prevista l’unione delle due Camere di Commercio di Brindisi e Taranto, ed analoga “fusione sta avvenendo tra i sindacati delle due province (o ex-province, o futura unica area vasta).

Forse, ragionando complessivamente sul “governo del territorio” e sullo sviluppo della logistica si sarebbero potute interpretare al meglio le vocazioni territoriali regionali facendo emergere ambiti territoriali, luoghi e popolazioni che potrebbero corrispondere a due aree metropolitane, quella barese e quella, policentrica jonica-salentina.

44

Rassegna urbanistica

Stadi, nuovi impianti e rigenerazione urbana: una riflessione a partire dai casi italiani di Udine e Torino a confronto con le esperienze straniere.

La Rassegna presenta quindi percorsi innovativi sul versante dell'urbanistica attuativa. Il Comune di Treviso si propone di verificare la fattibilità delle trasformazioni in modo di non produrre nuovi volumi inutilizzati.

Il terzo contributo propone di valutare gli scenari di collegamento dell'aeroporto di Venezia con l'alta velocità e le ricadute sul sistema dell'accessibilità urbana.

Francesco Gastaldi, Marco Traverso Stadi di proprietà in Italia, una storia di ritardi

La recente ultimazione dello "Stadio Friuli" di Udine, completamente rinnovato e gestito direttamente dalla società Udinese Calcio, offre uno spunto di riflessione su un tema di grande attualità in Italia: la gestione privata dei grandi impianti. Secondo questa tendenza, che si è già delineata in altri paesi europei, lo stadio evolve in una struttura che non ospita più solamente un evento calcistico, bensì è in grado di accogliere una più ampia scelta di eventi d'intrattenimento: allo stadio vero e proprii affiancano sempre più frequentemente cittadelle del divertimento, poli congressuali, strutture commerciali e ricettive. Spesso questo modello è considerato come una sorta di panacea, capace di risollevarle sorti di molte società calcistiche, che in diversi casi stanno attraversando un periodo di profonda crisi, o, più in generale, come una modalità per generare utili da investire nell'acquisto di calciatori.

In Europa il caso dell'Amsterdam Arena, stadio multifunzionale dell'Ajax Football Club, ha rappresentato un riferimento per molte società italiane impegnate in nuove progettualità. Si tratta di un esempio vincente di *partnership* tra pubblico e privato; in particolare, la parte pubblica ha giocato un ruolo rilevante nel finanziamento degli interventi. Il successo di questa operazione si è tradotto nella realizzazione di un impianto sportivo all'avanguardia, dando il via a meccanismi di rigenerazione urbana in un quartiere un tempo degradato. Casi simili si sono registrati negli ultimi venti anni in Inghilterra e Germania, dove la soluzione degli stadi di proprietà è stata già sperimentata e attuata da tempo.

In particolare, l'Inghilterra costituisce il modello di riferimento più avanzato, con le società che agiscono ciascuna da azienda privata, costruendo e gestendo da sé la propria struttura.

Nel nostro paese i ricavi provenienti dallo stadio sono sempre più ridotti e la maggior parte degli introiti derivati dai diritti tv. La disaffezione verso gli spalti è in parte attribuibile in molti casi anche alla inadeguatezza delle infrastrutture e/o trasporti per raggiungere gli impianti sportivi, e alla vetustà degli stessi: la maggior parte delle strutture risale a quasi cento anni fa (tra il 1920 e il 1940) e molte di esse, da anni, non sono oggetto di lavori di restauro compatibili con le nuove norme di sicurezza europee, per non parlare della carenza dei servizi destinati alle nuove esigenze dei tifosi. Gli stadi sono in genere collocati in aree periferiche, talvolta degradate, da sempre considerati come apportatori di problemi di ordine pubblico e quindi destinati ad aree esterne. Con i mondiali di calcio del 1990 si perse l'enorme opportunità di creare strutture con caratteristiche tali da far incrementare il livello dei ricavi e si agì invece solamente nella direzione dell'ampliamento dei posti a sedere.

Viste queste premesse, la privatizzazione degli stadi potrebbe rappresentare un'importante opportunità, se adeguatamente colta. La gestione privata degli impianti sportivi potrebbe essere un perfetto starter per riportare occasioni, luoghi, forme di centralità nel tessuto urbano, anche periferico, prevedendo adeguate forme di coinvolgimento degli abitanti e degli attori economici e sociali locali. Nell'ormai lontano 2010, fu presentato dal de-

putato Rocco Crimi (PDL) un disegno di legge denominato “Disposizioni per favorire la costruzione e la ristrutturazione di impianti sportivi”, che prevedeva un programma straordinario per la costruzione e l’adeguamento di complessi calcistici. Tra i criteri di selezione più interessanti di questo disegno legge c’era la possibilità di privilegiare gli impianti fruibili, oltre che nell’ambito sportivo, anche in quello culturale e sociale, considerando quindi anche eventuali esigenze di riqualificazione urbana e ambientale dei quartieri in cui gli stadi erano situati.

Tale decreto ha avuto vita difficile fin dalla sua nascita: alle prime posizioni critiche da parte dell’Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), che poneva l’attenzione sulle possibili operazioni speculative mascherate dalla previsione di uno stadio e dubitava di progetti localizzati in luoghi non provvisti delle apposite infrastrutture, sono seguite altre contestazioni da parte di importanti associazioni ambientaliste, come Legambiente. Il decreto è rimasto per quasi due anni allo studio della Commissione Cultura e Sport della Camera dei deputati; sopravvissuto al cambio di governo, e approvato a luglio 2012, è passato poi al Senato dove è stato definitivamente accantonato con la caduta del governo Monti.

Sono molte le società calcistiche (e le città) che attendono alla finestra, a partire da Roma e Milano dove vi sono progetti già avviati, per proseguire con Genova, con la Sampdoria che ha rilanciato l’ipotesi dello stadio alla Fiera del Mare, e Firenze con la Cittadella dello sport che è in programma da diversi anni. La Juventus Football Club è stata la prima società in Italia che ha voluto dotarsi di un impianto di nuova concezione: in sinergia con il Comune di Torino, e senza legge ad hoc, in soli tre anni, a partire dal 2009, è riuscita a costruire il suo stadio di proprietà (con annesso centro commerciale). Contestualmente è stata avviata la riqualificazione dell’area Continassa, adiacente alla struttura, che prevede la valorizzazione di un quartiere di circa 260mila metri quadri, attualmente di proprietà pubblica. Il progetto prevede la realizzazione sull’area di diverse attività legate al calcio, come la sede della Juventus e un centro di allenamento, ma anche di un hotel con 120-130 stanze, un cinema multisala, un centro benessere e alcune residenze private. I restanti 80mila metri quadrati circa resteranno nella piena disponibilità del comune, mantenendo la destinazione attuale

a servizi pubblici, che si concretizzerà anche grazie al contributo della società Juventus. Il tutto, oltre ad apportare benefici economici alla società calcistica, permetterà una riqualificazione urbana del quartiere delle Vallette. I lavori sono iniziati nell’estate del 2015 e la consegna è prevista entro l’estate del 2017.

Lo “Juventus Stadium”, in realtà, non è stato il primo impianto di proprietà italiano; il primo fu lo stadio di Reggio Emilia, l’attuale “Mapei Stadium” (ufficialmente lo stadio si chiama Città del Tricolore, ma Squinzi aveva acquistato *inamingrights*), inaugurato nel 1995 quando si chiamava “Giglio” ed era di proprietà della Reggiana, per le cui casse però si rivelò un peso, sino ad entrare fra i beni del fallimento del club granata nel 2005. Lo stadio fu messo così all’asta fallimentare, dove è poi stato rilevato da Giorgio Squinzi, patron del Sassuolo, che lo ha acquistato per 3 milioni e 750 mila euro, come gruppo Mapei. Pur essendo Mapei proprietaria del 95% del Sassuolo, non si può dire che il club neroverde abbia uno stadio di proprietà. Perché il modello di business è diverso rispetto a quello di Juventus e Udinese: la proprietà è dell’azienda del patron, anche se a tutti gli effetti il Sassuolo vi gioca ora senza sborsare un euro di affitto, dopo averlo pagato per anni a Modena.

Come detto, il più recente esempio italiano è il nuovo stadio “Friuli” di Udine, il cui nome ufficiale è dato dal main sponsor della società friulana: Dacia Arena. Inaugurato nel gennaio 2016, è costato 35 milioni di euro e ha 25mila posti tutti coperti. Il Comune ha ceduto all’Udinese il diritto di superficie dell’area per 99 anni in cambio di 4,5 milioni di euro circa; i lavori sono durati meno di due anni, durante i quali la squadra di casa ha sempre continuato a giocare. Per ora è stato completato solo lo stadio, ma sono previste aree commerciali per 20mila metri quadrati nel prossimo futuro. Da sottolineare, in questo “modello Udinese”, i tempi rapidi e i costi contenuti, anche senza l’esistenza di una legge speciale sugli stadi.

Per il prossimo futuro, la Roma ha dato recentemente via a un progetto che potrebbe portare alla realizzazione di uno stadio di proprietà nella stagione 2016/2017. Un impianto con una capienza di 60mila persone, totalmente finanziato da privati che, come lo Juventus Stadium, non prevede al suo interno solo il campo da gioco, ma vuole diventare un punto di riferimento per tutti i tifosi, con attività connesse come *shopping*, ristoranti, parco di

vertimenti, sulla scia di altre esperienze europee. Sembrava a buon punto anche il progetto del Milan: si attendeva solamente il sì definitivo per dare il via ai lavori per la costruzione di un nuovo stadio edificato in zona Portello, in un’area di proprietà della Fondazione Fiera di Milano, ma quando finalmente la Fondazione ha espresso il suo parere positivo la società rossonera ha accolto con freddezza la notizia e successivamente si è sfilata, ufficialmente a causa degli eccessivi costi per la bonifica. Un passo indietro clamoroso, arrivato direttamente dalla famiglia Berlusconi, che avrà probabilmente strascichi legali: se il Milan confermerà la volontà di non portare avanti il progetto del nuovo impianto alle condizioni proposte in sede di gara - *in primis* la marcia indietro sull’intenzione di pagare interamente le bonifiche - la Fondazione Fiera proporrà al Milan l’accordo sul pagamento di un risarcimento per evitare una causa legale vera e propria. Vista la freddezza del club rossonero, alle prese con il *closing* finanziario per l’ingresso del nuovo socio estero Bee Taechaubol, pare improbabile un investimento in tempi brevi per lo stadio.

Gli esempi citati dimostrano come l’investimento da parte dei privati possa riuscire a distribuire vantaggi anche al pubblico, a patto che la realizzazione di opere di interesse collettivo rappresenti un requisito fondamentale per i progetti. Un tempo i comuni dovevano svolgere un ruolo centrale per quanto riguardava il progetto, la costruzione, il finanziamento e la gestione di stadi, impianti e attrezzature sportive. In un quadro di risorse pubbliche sempre più scarse è essenziale prevedere l’ingresso dei capitali privati. Il passaggio degli stadi in mani private (o *partnership* pubblico-privato), se opportunamente sfruttato e valutato in termini di impatti territoriali, può rappresentare una chiave per la riqualificazione di aree, innescando dinamiche virtuose e ponendo anche in parte soluzione alle problematiche finanziarie che le amministrazioni pubbliche si ritrovano oggi ad affrontare in seguito alla sempre maggiore riduzione delle risorse a disposizione per queste finalità. Sorprendono però i contenuti del dibattito che si è sviluppato in alcune città, progetti con debole capacità di concretizzarsi, sottovalutazione dell’impalcatura economico-finanziaria delle operazioni e degli impatti territoriali delle operazioni, sono la norma più che l’eccezione.

Gaetano Di Benedetto

A Treviso margini di innovazione in tema di piani esecutivi di iniziativa privata

Il 23 febbraio 2016 il Consiglio comunale di Treviso ha adottato una variante alle norme di attuazione del Piano regolatore generale che presenta alcuni elementi innovativi.

Il settore nel quale si è intervenuti è la pianificazione esecutiva di iniziativa privata, e precisamente la norma che disciplina la facoltà di proposta, il titolo a formularla, la modalità di presentazione e i contenuti dello schema di convenzione.

A ben vedere, questi aspetti normativi sono praticamente rimasti invariati, nella legislazione statale e regionale, ma anche nella prassi pianificatoria, dal 1967, quando per la prima volta venne introdotto in Italia l'istituto dello strumento urbanistico esecutivo di iniziativa privata.

Se si fa un confronto con le clamorose innovazioni apportate in questi cinquanta anni nella contigua normativa sulle opere pubbliche, non si può non rilevare la singolarità di questa circostanza.

Sono in particolare tre gli aspetti di aggiornamento disciplinare che la variante ha affrontato.

Il primo è quello della documentazione del fabbisogno di trasformazione urbana cui la proposta di strumento urbanistico esecutivo si ripromette di dare soddisfazione. Questo aspetto è strettamente legato alla specifica condizione nella quale si trova in questa fase la strumentazione urbanistica di Treviso. La città infatti non dispone ancora di un Piano operativo redatto secondo i dettami della legislazione regionale di ultima generazione, e pertanto in questa fase sono tuttora eseguibili un numero di trasformazioni, in particolare additive, corrispondenti alla proiezione "a tempo indeterminato" del vecchio Piano regolatore.

Perciò il Comune ha deciso di porsi nella condizione di verificare che ogni nuova trasformazione proposta abbia una dimostra-

bile corrispondenza con aspettative reali, in modo da non concorrere all'incremento del già imponente parco di volumi inesitati che gli anni di crisi hanno deposto sul territorio comunale.

La variante adottata prevede quindi che ciascuna proposta di strumento urbanistico esecutivo, relativa a trasformazioni additive, sia corredata dalla documentazione di avvenute manifestazioni di interesse da parte dell'utenza, in misura non inferiore al venti per cento della volumetria realizzabile se residenziale, al trenta per cento se non residenziale.

Su questi elementi, insieme agli aspetti di merito della proposta, l'amministrazione sarà in grado di esprimere una valutazione dell'"interesse attuale" che la proposta riveste per i bisogni della città, anche in relazione ai programmi infrastrutturali e di sviluppo che il Comune porta avanti.

Il secondo aspetto affrontato dalla variante è quello relativo alla fisionomia del proponente. La legislazione vigente indica tra le caratteristiche di chi formula la proposta di piano esecutivo soltanto la titolarità degli immobili coinvolti (o di una quota maggioritaria di essi, che varia da regione a regione). Non dice nulla invece sulle capacità soggettive (culturali ed imprenditoriali) del proponente. In altri termini non apre la strada al riconoscimento di una figura professionale, quella del *promoter* immobiliare, che in altri paesi è da decenni il naturale interlocutore dell'amministrazione pubblica in materia di trasformazione urbana.

La variante trevigiana pretende che la proposta di piano esecutivo per le trasformazioni additive venga presentata da un soggetto, anche collettivo (nella forma del raggruppamento temporaneo, da trasformare in soggetto consortile in caso di approvazione), che riunisca entrambe le caratteristiche: es-

sere proprietario degli immobili (per la quota imposta dalla legge regionale del Veneto) ed avere un *curriculum* di operatore nel campo della trasformazione urbana. In tal modo si ritiene di porre le premesse per una interlocuzione pubblico-privato non limitata agli aspetti della valorizzazione fondiaria, ma estesa alle problematiche urbanistiche, sociali e culturali della trasformazione.

Il terzo aspetto è quello dell'aggiornamento normativo in materia di garanzie per la legalità e la trasparenza. Questo fronte è quello sul quale si misura la maggior distanza tra le novazioni apportate in materia di lavori pubblici dalle successive leggi Merloni, e in ultimo dal Codice dei contratti e degli appalti, e lo status della normativa ancor oggi in vigore in materia di realizzazione di opere di urbanizzazione di iniziativa privata, che in sostanza risale al 1967.

La variante adottata a Treviso introduce delle obbligazioni convenzionali ulteriori, rispetto ai contenuti di cui all'articolo 8 settimo comma della "legge ponte", che riguardano il rispetto degli obblighi societari da parte del soggetto proponente e/o sottoscrittore e anche dei suoi aventi causa come appaltatori o subappaltatori delle opere, nonché il rispetto di obblighi comportamentali nella conduzione dei lavori.

Il testo della variante è reperibile al seguente recapito:

<http://www.comune.treviso.it/delibere/navigatore?openagent&nodo=1>→Consiglio Comunale→2016→Seduta 2 del 23.02.2016→Atto n. 0009/16/DCC oggetto: Adozione variante al Prg/PI - "Variante Normativa" ai sensi dell'articolo 18, comma 2, della legge regionale 23 aprile 2004, N. 11.

Lucio Rubini, Paolo Corposanto

Il collegamento ferroviario con l'aeroporto Marco Polo di Venezia: un possibile scenario

Nel 2013, le pagine di questa stessa rivista¹ tracciavano una prospettiva delle possibilità espresse dagli scali e dalle aree ferroviarie di Venezia e Mestre, declinate nel loro potenziale di nuova trasformazione urbana. Le opportunità erano riconducibili alle diverse ipotesi per il trasporto passeggeri e merci che intrecciavano strategie nazionali (Alta Velocità) e locali (Sistema Ferroviario Regionale) con l'infrastrutturazione dei nodi principali del territorio (porto, aeroporto, interporto e stazioni).

Le vicende di questi ultimi tre anni confermano localmente il sistema ferroviario come uno degli ambiti più interessanti sotto il profilo infrastrutturale e della rigenerazione urbana di parti rilevanti della città. In questo contesto emergono due principali innovazioni: il collegamento ferroviario con l'aeroporto di Venezia Marco Polo e la riqualificazione della stazione di Mestre. Entrambi i progetti - anche se da molto tempo al centro del dibattito cittadino - si sono tradotti recentemente in proposte al vaglio dei rispettivi soggetti responsabili. Il fatto ha portato all'attenzione diverse reciproche implicazioni di sviluppo, alcune delle quali non ancora del tutto evidenti.

A conferma di questo, la volontà della nuova Amministrazione comunale di Venezia di sospendere l'*iter* dell'Accordo di Programma con le Ferrovie per la riqualificazione delle aree ferroviarie di Mestre rappresenta la necessità di indagare i motivi di contatto tra i due temi. Le ragioni alla base di questa scelta riguarderebbero infatti una migliore armonizzazione dell'Accordo con l'evoluzione infrastrutturale del comparto ferroviario nel suo complesso.

La difficoltà nel collocare il processo infrastrutturale locale all'interno di un contesto più ampio è dipesa negli ultimi anni sostanzialmente dalle diverse, talvolta contraddittorie,

ipotesi di prolungamento della linea Alta Velocità oltre il nodo di Mestre in direzione est: un terzo elemento di novità che ha tenuto in sospenso molte delle scelte sui due precedenti ambiti.

Nell'anno in corso è stata chiarita la strategia complessiva² che di fatto sposta qualsiasi ipotesi di nuova linea veloce per Trieste verso un orizzonte ben più lontano. Il progetto del 2010 - la cosiddetta ipotesi «litoranea», il cui tracciato interessava appunto il margine costiero adriatico - è infatti superato da uno studio di ammodernamento tecnologico della rete esistente, in grado entro due anni di aumentare la velocità dagli odierni 150 km/h a 200 km/h, con percorrenze minime tra i due capoluoghi di circa un'ora e 5 minuti, 50 minuti in meno rispetto ad oggi. L'eventuale nuova linea veloce verrà invece pianificata solo quando i volumi di traffico avranno saturato la linea convenzionale esistente.

Gli elementi più importanti però per comprendere il prossimo scenario arrivano dalla notizia di avvio della progettazione definitiva del nuovo tracciato ferroviario tra l'aeroporto Marco Polo, Mestre e Trieste. La comunicazione³, rilanciata con grande enfasi dalla stampa locale, chiarisce alcuni aspetti e permette dei primi ragionamenti sulle diverse implicazioni del progetto, benché non ancora nella sua fase definitiva. La valutazione del tracciato e del possibile servizio ipotizzato è dunque un elemento molto rilevante su cui appoggiare il prossimo, possibile assetto ferroviario tra i comparti dell'aeroporto Marco Polo e delle stazioni di Mestre e Venezia.

In treno all'aeroporto

La realizzazione di una linea ferroviaria verso l'aeroporto Marco Polo è una proposta maturata già negli anni '90, all'interno del primo progetto di Servizio Ferroviario Regionale. Nel 2014, la realizzazione della linea

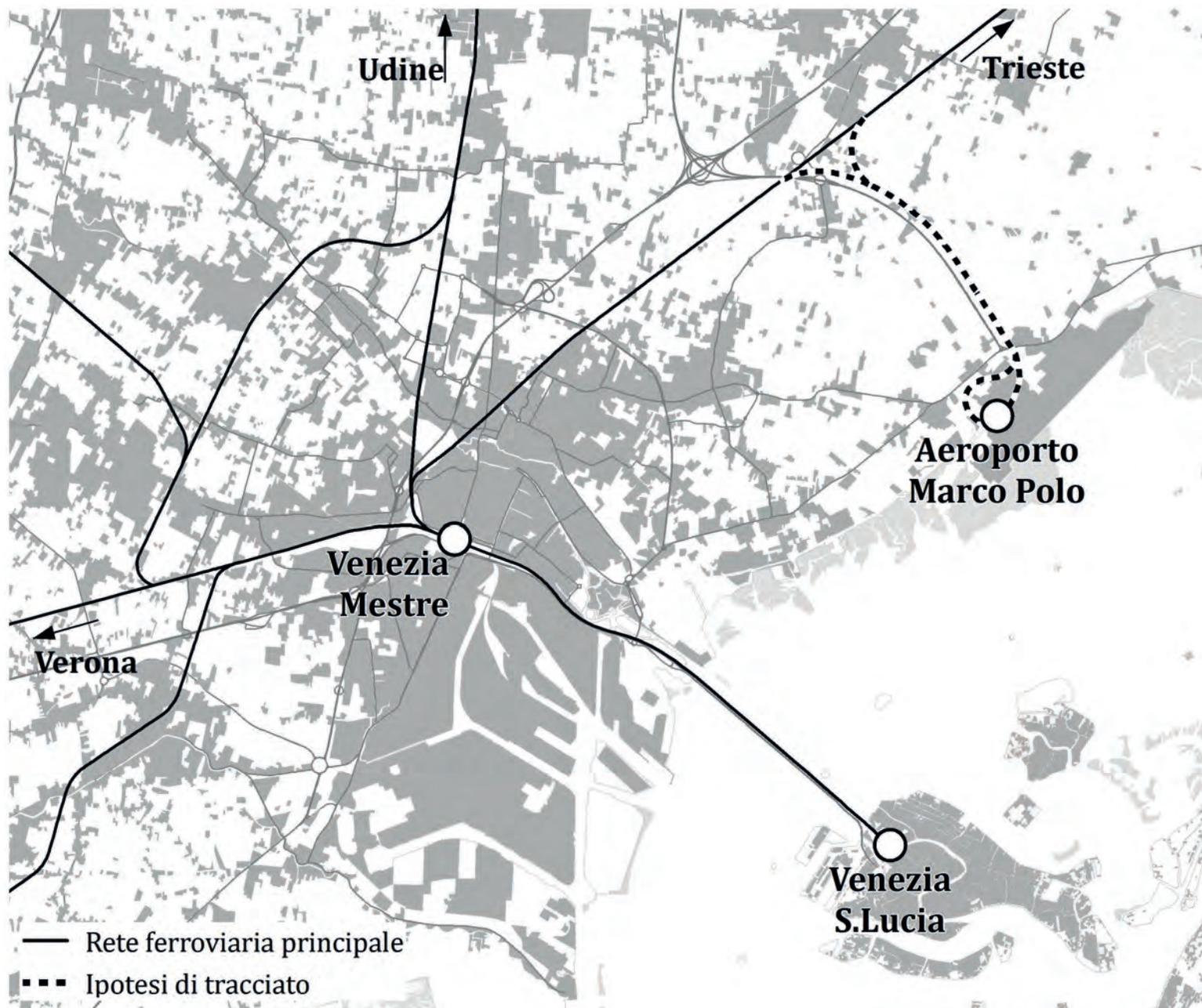
è stata inclusa nell'accordo di programma siglato tra Ferrovie dello Stato Italiane e Ministero delle Infrastrutture e Trasporti per migliorare l'interconnessione ferroviaria fra i principali aeroporti nazionali e il loro bacino di riferimento.

Alcuni fra gli aeroporti italiani maggiormente trafficati, con la notevole eccezione di Venezia (terzo scalo italiano), dispongono in effetti già da molti anni di collegamenti ferroviari. Nel caso di Milano Malpensa, Roma Fiumicino e Palermo Punta Raisi si tratta di collegamenti dedicati, sia da un punto di vista infrastrutturale sia riguardo ai servizi; le stazioni aeroportuali sono di testa, i treni svolgono prevalentemente servizi navetta fra l'aeroporto e la città, con o senza fermate intermedie. Collegamenti con poli diversi nel territorio rimangono ad oggi marginali: a Malpensa si effettuano alcuni treni di categoria regionale dalla Svizzera, mentre su Fiumicino sono state introdotte recentemente due coppie giornaliere di Frecciargento che oltre Roma toccano le città di Firenze, Bologna, Padova e Venezia.

Altri aeroporti dispongono invece di stazioni passanti collocate lungo linee ferroviarie già esistenti (Torino Caselle, Cagliari Elmas) o realizzate ex novo (Bari Palese), toccate quindi da servizi che avendo origine o destinazione altrove si rivolgono ad un'utenza non esclusivamente aeroportuale, seppur confinata all'ambito regionale. In altri casi, nonostante la vicinanza con le linee ferroviarie, gli aeroporti non dispongono di alcuna connessione: è il caso di Lamezia Terme, Catania, Trieste, Ancona, Pescara, Firenze, Alghero.

Alcuni interventi in programma puntano ad accrescere le possibilità di connessione ove già esistenti. A Milano Malpensa è in corso di realizzazione il prolungamento dall'attuale stazione di testa presso il Terminal 1 per raggiungere il Terminal 2 e da lì, in una seconda fase, a congiungersi con l'asse del Sempione per permettere l'istituzione di collegamenti passanti. Un intervento analogo è ipotizzato per l'aeroporto di Roma Fiumicino rispetto alla linea ferroviaria Tirrenica, unitamente alla realizzazione dell'anello nord fra San Pietro e il Nomentano.

L'aeroporto Marco Polo di Venezia non dispone di un collegamento ferroviario: per realizzarlo si ipotizza una nuova bretella che si dirami dalla linea Mestre - Trieste in località Dese, eventualmente in entrambe le direzioni.



Ipotesi di tracciato del collegamento ferroviario con l'aeroporto Marco Polo

Il tracciato raggiunge l'aerostazione in parallelo alla bretella autostradale dell'A27, attraverso sostanzialmente l'unico varco urbanisticamente compatibile con una soluzione di passaggio in superficie. L'ultima parte del percorso termina in tunnel, con una configurazione della stazione aeroporto interrata al di sotto del terminal viaggiatori.

In tale scenario i servizi ferroviari sarebbero attestati all'aeroporto. Tuttavia, per la configurazione attuale del nodo di Mestre, qualunque treno con provenienza diversa da Venezia Santa Lucia e diretto all'aeroporto dovrebbe, in alternativa, effettuare una regressione in stazione a Mestre oppure evitarla totalmente servendosi del Raccordo

Arrivi Partenze (situato in area Giustizia, connette le linee ferroviarie da Udine e Trieste con quella veloce per Padova).

Implicazioni ai nodi ferroviari di Mestre e Venezia

In entrambi i casi lo scenario presenterebbe diversi motivi di approfondimento. La stazione di Mestre è stata recentemente potenziata con la specializzazione dei binari di transito per ciascuna linea; i binari dedicati ad un'eventuale offerta strutturata di treni senza prosecuzione verso Venezia Santa Lucia, bensì con inversione di marcia, sono solamente due e il loro utilizzo comporta interferenze con gli altri treni in ingresso e uscita dalla stazione.

L'utilizzo del Raccordo Arrivi Partenze, del resto, sarebbe inadatto ad un'offerta regolare e numerosa nel corso della giornata in quanto l'innesto con le linee per Udine e Trieste avviene a raso, comportando anche in questo caso numerose interferenze problematiche. Soprattutto quest'ultima opzione imporrebbe di rinunciare alla stazione di Mestre, importante punto di interscambio ferro - ferro e ferro - gomma: si creerebbe una dispersione dell'offerta che oggi invece, essendo concentrata, massimizza le possibilità di interscambio.

Un'alternativa è costituita dal ripristino dell'ultimo ramo ad oggi non ancora riaperto della cosiddetta «Linea dei Bivi», fra Marocco e Dese; questo, unito alla realizzazio-

ne di un innesto rivolto verso Padova sulla linea storica, permetterebbe un nuovo itinerario passante evitando del tutto il nodo di Mestre. Se tale caratteristica lo renderebbe di sicuro interesse per il transito dei convogli merci, imporrebbe ancora, rispetto al trasporto passeggeri, la realizzazione di corse dedicate dirette all'aeroporto in aggiunta a quelle per Mestre e Venezia.

Di fatto, in tale scenario, l'unico nuovo collegamento che si realizzerebbe agevolmente sarebbe un servizio di tipo shuttle fra l'aeroporto e Venezia Santa Lucia. Da una parte è prevedibile che il servizio possa essere poco appetibile rispetto a quelli diretti attualmente su gomma, molto concorrenziali in termini di frequenza e tempi di percorrenza; dall'altra andrebbe ad incrementare ulteriormente il numero di treni fra Venezia e Mestre, dove oggi la capacità è pressoché esaurita e l'offerta di posti già abbondante, senza necessità di incremento quanto piuttosto di maggiore utilizzo mediante l'integrazione tariffaria e funzionale con gli altri vettori.

Nel caso la stazione aeroportuale venisse a sua volta realizzata 'a cappio' (la proposta presentata prevederebbe questa ipotesi), e l'innesto della bretella rivolto sia verso Mestre (ed eventualmente Linea dei Bivi riaperta) sia verso Trieste, si potrebbero immaginare dei servizi passanti per l'aeroporto e diretti verso Portogruaro o Trieste. Tuttavia la deviazione rispetto al percorso attuale comporterebbe un perditempo il cui effetto andrebbe valutato, soprattutto riguardo al rischio di minore attrattiva del treno sulle brevi e medie distanze.

Ricadute sul sistema dell'accessibilità a Venezia

Aldilà di questi elementi di attenzione, lo scenario che si va delineando suggerisce in ogni caso le potenzialità del progetto, e potrà rappresentare un forte elemento di competitività a favore del nodo aeroportuale nel mercato nazionale e non solo, ponendo i presupposti per aprire la *catchment* area alla rete ferroviaria regionale, nazionale (Lombardia, Friuli, Emilia-Romagna) e transnazionale (Slovenia, Austria).

Dall'altra parte ridimensiona anche alcuni aspetti molto discussi e riconducibili alle ricadute del progetto sul sistema di accessibilità all'area veneziana.

Lo scalo veneziano ha avanzato infatti un piano di sviluppo che prevede, tra le altre, la visione di un aeroporto con una forte connotazione di intermodalità, non solo per gli utenti del vettore aereo.

La nuova stazione ferroviaria ipogea verrebbe infatti connessa a un complesso di infrastrutture di trasporto che renderebbe il nodo aeroportuale, grazie alla vicinanza geografica (6 km), una possibile scelta ottimale per accedere al Centro Storico di Venezia, tramite l'interscambio con i collegamenti acquei diretti già esistenti. L'hub aeroportuale si candiderebbe dunque a essere tra le prime porte di ingresso alla città, decongestionando lo storico accesso tramite il ponte translagunare e potenzialmente declassando le stazioni di Venezia e Mestre. Questa visione va però ridiscussa anche alla luce delle possibili opzioni di servizio ferroviario presentate, le quali evidenziano le diverse criticità per servire il Marco Polo con collegamenti diretti dal bacino regionale, soprattutto dal quadrante nord e ovest (Treviso e Padova - Vicenza - Verona).

1. Baiocco R. - Giacomini C. (2013), "Il potenziale di urbanità delle aree ferroviarie. Il caso di Venezia-Mestre", in *Urbanistica Informazioni*, 249-250, pp. 23-26.
2. Aggiornamento 2015 del Contratto di Programma Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti/RFI 2012-2016 – parte investimenti.
3. Protocollo d'intesa sottoscritto il 9 marzo 2016 tra la Società Aeroporto di Venezia (SAVE) e Rete Ferroviaria Italiana.

urbanistica **INFORMAZIONI**
on-line
www.urbinfo.it

URBANISTICA

semestrale

153

(gennaio - giugno 2014)

urbanistica **INFORMAZIONI**

bimestrale

265

(gennaio - febbraio 2016)

urbanistica **INFORMAZIONI**

special issue

IX Giornata Studio INU

Infrastrutture blu e verdi,

reti virtuali, culturali e sociali

A cura di Francesco Domenico

Moccia e Marichela Sepe

INU
Edizioni

50

a cura di Carolina Giaimo

Nuovi paradigmi, piani e regole per il suolo

Le politiche di governo del territorio richiedono di essere strutturate attorno ad una preliminare conoscenza che, se riferita alle caratteristiche del suolo, è necessario che sia di tipo qualitativo (e non solo quantitativo), nella consapevolezza dell'importanza e dell'entità comunque finita delle risorse naturali. In questo quadro, mentre la disciplina urbanistica si interroga sul ruolo del piano e dell'attività di pianificazione oggi, il legislatore nazionale approva misure di green economy (L. 221/2015) che introducono un sistema di Pagamento dei Servizi ecosistemici ed ambientali e disegna norme per nuove modalità di regolazione e contenimento del consumo di suolo (Ddl C2039), delineando anche nuovi istituti della pratica urbanistica (dalla rigenerazione urbana ai cosiddetti compendi agricoli neorurali). I tre contributi affrontano, attraversandoli, i recinti di tali tematismi attorno al suolo: come risorsa naturale, come bene comune, come oggetto di analisi, pianificazione e regolazione.

Carolina Giaimo

Innovazione del governo del territorio: prospettive emergenti dai Servizi ecosistemi

Vi sono alcuni recenti eventi - ovvero occasioni di dibattito e confronto - che, se letti in maniera concatenata, allargano la riflessione urbanistica verso nuove, possibili, fertili prospettive. Gli eventi a cui ci si riferisce sono di due tipi: teorico-disciplinari i primi, metodologico-applicativi i secondi. Nello specifico si tratta delle recenti discussioni¹ attorno alla presentazione del libro di Luigi Mazza *Spazio e cittadinanza. Politica e governo del territorio*, Donzelli Editore 2015 e delle iniziative di disseminazione scientifica legate ai due progetti europei *Life SAM4CP-Soil Administration Models 4 Community Profit* e *Life MGN-Making Good Natura* e di cui sono stati presentati² in un caso primi risultati intermedi e nel secondo quelli definitivi³.

Sulla necessità di occuparsi ancora di tecnica

L'urbanistica moderna nasce in risposta agli effetti spaziali che si manifestano nelle città, determinati dal passaggio dal modo di produzione tradizionale a quello industriale e capitalistico, effetti che danno luogo alla necessità di organizzare lo sviluppo urbano attraverso forme istituzionali di regolazione (Gaeta, Janin Rivolin, Mazza 2013).

Il controllo degli usi del suolo diviene così una specifica attività tecnica e amministrativa che, attorno al tema della crescita urbana prende forma in pratiche e teorie volte ad affermare una teoria della pianificazione dello spazio (Zucconi 1989).

Alla base della produzione dei piani e delle politiche di governo del territorio vi è dunque un sapere costituito da modelli e regole spa-

ziali e dal linguaggio che li esprime (Mazza 2012). Un sapere che ha per oggetto il controllo dell'organizzazione spaziale (con evidenti ricadute sul controllo dell'organizzazione sociale ed economica) e che si fonda su una tecnica che si costituisce come un insieme di regole pratiche, procedimenti specifici, modi di fare dotati di relativa stabilità (Gabellini 2001) finalizzata a produrre gli strumenti della pianificazione. Perimetrando e definendo il campo d'azione, la tecnica offre ai processi decisionali politici gli strumenti necessari - i piani - per agire legittimamente in modi giustificati: la tecnica tende cioè a rassicurare chi degli strumenti deve avvalersi e farne uso.

L'ipotesi di considerare quella urbanistica come una "tecnica di connessione" fra tecniche che sorreggono specifiche azioni e prendono senso combinandosi (Gabellini, cit.) spiega il carattere fondamentalmente transdisciplinare dell'urbanistica, che molto spesso riutilizza strumenti propri di altri specialismi: la peculiarità della tecnica urbanistica, che le conferisce così identità, risiede nella capacità di muoversi all'interno delle singole componenti dei saperi settoriali e di portarle a sistema conferendo loro un senso nuovo, attraverso, ad esempio, le sintesi interpretative (Gambino 2005)

Dalla riflessione attorno al testo di Mazza sembra emergere una sorta di "elogio della tecnica" nella misura in cui oggi l'idea di piano resta un pilastro per la cultura urbanistica, nonostante la varietà delle interpretazioni tecniche e la crescente debolezza delle prescrizioni, di fatto ampiamente disattese (Palermo 2016): in altre parole, il disegno di

forme spaziali organizzate resta una attività tecnica cruciale per il governo del territorio (che dal 2001, con la riforma del Titolo V della Costituzione, ha preso il posto della materia urbanistica) inteso come i processi decisionali politici che sviluppano e legittimano le trasformazioni urbane e territoriali.

Se si considera come l'attività di pianificazione sia correlata alla sfera della decisione politica, appare evidente come il quadro contemporaneo delle dinamiche e dei mutamenti socioeconomici che avvengono a livello globale richieda un cambio di paradigma nel modo di concepire i concetti e le politiche di 'sostenibilità', 'sviluppo' e 'crescita'; ed appare evidente inoltre come il passaggio da uno stadio ad un altro della società e dell'economia ponga alcuni interrogativi: esiste un analogo e concomitante momento per l'urbanistica e la pianificazione? Se esiste, quali caratteri lo contraddistinguono o meglio lo dovrebbero contraddistinguere?

Pianificazione e Servizi ecosistemici

Garantire effettive capacità di resilienza e di adattamento delle città e dei territori è la sfida che le sollecitazioni poste dai cambiamenti climatici in atto – così come da quelli relativi alla struttura della popolazione – richiedono ai modi di governare, pensare, pianificare e progettare città e territori stessi.

Rispetto a questi problemi, l'Unione Europea ha indicato come gli ecosistemi naturali ed i Servizi ecosistemici (Se) da essi forniti, siano in grado di offrire soluzioni innovative e sostenibili ai problemi della società contemporanea. I Se sono stati definiti e classificati dal *Millennium Ecosystem Assessment* (MEA, 2005) come quei "benefici multipli forniti dagli ecosistemi al genere umano".

In particolare, l'Obiettivo 2 della Strategia Europea per la Biodiversità verso il 2020, definita nel 2011, indica di preservare e ripristinare gli ecosistemi e i loro Se, considerato che nel 2010 la maggior parte degli stessi risultava essere degradata.

Sul fronte della tutela della biodiversità ed in linea con gli indirizzi internazionali della Convenzione sulla Diversità Biologica (Rio de Janeiro 1992) e con la Strategia UE per la Biodiversità al 2020, l'Italia ha adottato, nel 2010, la Strategia Nazionale per la Biodiversità riconoscendo il valore intrinseco del capitale naturale: "La biodiversità e i servizi ecosistemici, nostro capitale naturale, sono conservati,

valutati e, per quanto possibile, ripristinati, per il loro valore intrinseco e perché possano continuare a sostenere in modo durevole la prosperità economica e il benessere umano nonostante i profondi cambiamenti in atto a livello globale e locale".

Questa visione ha orientato l'operato del Ministero dell'Ambiente che ha promosso e sostenuto alcune iniziative per valorizzare appieno i Se ed affrontare i cambiamenti ambientali ed economici in atto, ottimizzando le sinergie tra le politiche di settore e la protezione ambientale.

E' questa la cornice entro la quale il tema dei Se resi dal suolo sta progressivamente affermandosi quale supporto conoscitivo scientifico e specialistico finalizzato al dimensionamento ambientale delle politiche di governo del territorio.

A livello europeo il processo MAES (*Mapping and Assessment of Ecosystem and their Services*) in risposta all'azione 5 della Strategia Europea per la Biodiversità al 2020, sta coinvolgendo gli Stati membri in un'azione di mappatura e valutazione dello stato degli ecosistemi e dei relativi servizi. Si tratta di un lavoro finalizzato a costruire informazione di qualità, basata su conoscenze scientifiche, sulle condizioni degli ecosistemi e dei servizi da essi forniti al fine di identificare le priorità per il ripristino e il supporto allo sviluppo delle infrastrutture verdi.

Un approccio alla pianificazione incentrato sulla mappatura e valutazione dei Se si basa su un metodo di costruzione della conoscenza riferita alle qualità ecologiche dei suoli, attraverso l'adozione di specifici criteri di analisi e valutazione che permettono di assegnare pesi e valori ai Se.

I progetti europei LIFE + presentati nei citati eventi costituiscono due importanti momenti di sperimentazione e applicazione di innovazione tecnica delle analisi finalizzate al governo del territorio. Essi si collocano nell'ambito specifico di "Politica e Governance Ambientali" del Programma europeo LIFE+ finalizzato a migliorare le politiche europee attraverso nuovi metodi, strumenti, idee e tecnologie.

Costituiscono due interessanti esempi poiché entrambi considerato i Servizi ecosistemici, la loro mappatura e valutazione biofisica ed economica come punto di partenza per la definizione di politiche di governo del territorio in un caso alla scala territoriale finaliz-

zate alla tutela degli ecosistemi agroforestali e, nell'altro, a quella locale, finalizzate al contenimento e buon uso della risorsa suolo.

Il progetto LIFE MGN

Il progetto europeo LIFE+ MGN- *Making Good Natura - Making public Good provision the core business of Natura 2000* (2012-2016), cofinanziato dal Ministero dell'Ambiente, ha quale soggetto capofila il Consorzio universitario per la ricerca socioeconomica e per l'ambiente (Cursa) oltre ad un ampio elenco di enti partner fra istituzioni regionali, enti parco, enti di ricerca ed associazioni ambientaliste. L'innovatività del progetto si ritrova nei tre principali obiettivi: sviluppo di metodi di identificazione, analisi e misurazione dei Servizi ecosistemici nei siti Natura 2000; elaborazione di modelli di *governance* volti all'efficacia di gestione attraverso i pagamenti dei Servizi ecosistemici e meccanismi di autofinanziamento; coinvolgimento delle comunità locali e degli *stakeholder* per aumentare la consapevolezza dell'inscindibile rapporto tra Servizi ecosistemici e benessere umano.

In particolare in risposta all'art. 8 della Direttiva Habitat sulla necessità di finanziamento della Rete Natura 2000, il progetto MGN ha cercato di creare i presupposti per il raggiungimento di un'efficace gestione degli habitat e delle specie animali e vegetali sulla base della metodologia MEVAP (Metodologia Valutazione Aree Protette) ovvero cercando di raggiungere gli obiettivi di conservazione senza spreco di risorse finanziarie, ma attraverso il loro uso efficiente.

La recente approvazione della legge 28/12/2015 n. 221 (Collegato ambientale alla Legge di Stabilità 2016) ha posto all'attenzione nazionale la necessità di introdurre un sistema di Pagamento dei Servizi ecosistemici ed ambientali: essa contiene tre articoli interdipendenti tra loro: istituzione di un comitato per il Capitale Naturale (art. 67); revisione dei sistemi di contabilità nazionale per includere le variabili ambientali (art. 68); introduzione di un sistema di Pagamenti per Servizi ecosistemici ed ambientali (PSea) (art. 70). Se i Se sono una stima dei benefici che l'uomo percepisce, è dal capitale naturale che questi fluiscono. Quindi, la contabilizzazione e valutazione del capitale naturale e dei Se hanno lo scopo di meglio informare i decisori pubblici su come e quanto influiscono sui processi economici e sul benessere umano,

per "internalizzare" nelle contabilità che regolano le scelte quelle "esternalità negative" che vengono generate dai sistemi economici in assenza di remunerazione di beni o servizi pubblici, comuni o collettivi. L'articolo 70 declina i commi in tre raggruppamenti: (i) il Mercato dei Servizi Ecosistemici e Ambientali; (ii) l'identificazione dei soggetti coinvolti; (iii) i tipi di Sea e la loro modalità di erogazione, valutazione e pagamento. In questa fase il Ministero dell'Ambiente è direttamente coinvolto nella redazione dei Decreti Legislativi previsti dall'art. 70, anche perché sede del Comitato Capitale nonché del suo supporto tecnico. Il lavoro in corso intende fare tesoro di tutte le esperienze sviluppate sui PSEA a livello mondiale, europeo e nazionale, come dei risultati ad oggi disponibili del progetto Life MGN (ed in futuro dal progetto Life SAM4CP).

E' opportuno sottolineare che per evitare una corsa alla monetizzazione del capitale naturale, è però necessario prendere coscienza di cosa sono i Se, del loro ruolo in area vasta, del rapporto con la biodiversità e del loro valore non solo economico, nonché di alcuni principi ecologico-economici che regolano lo sviluppo sostenibile e gli effetti, a diverso grado di importanza, sul benessere umano. Nel Life MGN si è cercato di sviluppare la quantificazione economica del valore delle funzioni ecologiche, che diventano servizi nel momento di uso da parte dell'uomo, per ognuno dei grandi gruppi di Se: i servizi di supporto e di regolazione che garantiscono anche il funzionamento dell'ecosistema in una sorta di ciclo virtuoso ed i servizi di approvvigionamento e culturali legati ad un uso più diretto del bene e delle sue funzioni. In questo modo, il capitale naturale diventa chiave di comparazione nei bilanci ambientali in cui si può dare riconoscibilità a quelle attività antropiche compatibili con il mantenimento della qualità delle funzioni e dei servizi forniti dagli ecosistemi.

Il Life MGN ha approfondito i risultati di tale analisi che diventano uno strumento per internalizzare i costi e i benefici ambientali nel processo decisionale attraverso una transazione contrattuale tra acquirente e venditore che abbia come oggetto un servizio ecosistemico, un utilizzo o una particolare gestione delle risorse. In altre parole, il Pagamento dei Servizi ecosistemici serve a rendere la conservazione dell'ambiente l'opzione più attrattiva, inducendo gli operatori ad adottarla

riallineando in tal modo l'interesse pubblico con quello privato.

Il progetto LIFE SAM4CP

I temi al centro del progetto nel quadro del programma Life + 2007-2013 dal titolo SAM4CP - Soil Administration Model 4 Community Profit sono il suolo come risorsa non rinnovabile, 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. Delle finalità e dell'impianto metodologico di tale progetto, di cui sono partner Città metropolitana di Torino (capofila), Dist-Dipartimento Interateneo di Scienze Progetto e Politiche del Territorio - Politecnico e Università di Torino, Ispra-Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale e Crea- Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l'Analisi dell'Economia Agraria, si è detto in UI 261-262/2015, a cui si rimanda, ma in questo caso ne riprendiamo le fila del discorso per rimarcare un'importante specificità ovvero quella di praticare la mappatura ed analisi dei Se alla scala urbana, fornendo in tal modo importanti elementi conoscitivi in supporto alla decisione politica che presiede i processi di governo del territorio comunale.

Espletate le fasi analitico-valutative a livello biofisico ed economico, il progetto mira ad applicare e dimostrare la fattibilità di un campione degli scenari preliminarmente individuati attraverso un caso pilota, praticando con ulteriori 3 Comuni della Città metropolitana di Torino (selezionati tramite bando dopo un'articolata attività di informazione e partecipazione), attività di copianificazione del Prg vigente attraverso sue varianti finalizzate al contenimento e buon uso del suolo. Si parte dal presupposto che l'analisi dei Se aiuta ad entrare nel merito delle qualità dei suoli ed a decidere in maniera più consapevole e condivisa.

SAM4CP evidenzia chiaramente come questo approccio metta in gioco una pluralità di prospettive e punti di vista, nonché la necessità di rimettere in discussione le forme organizzative e decisionali della pubblica amministrazione, spingendo verso forme di governance multilivello capaci di coinvolgere i diversi attori implicati nelle dinamiche di adattamento e sviluppo. Il metodo della

copianificazione si configura come il più efficace per portare la visione del Comune sul risparmio del consumo di suolo nel suo pianificare, integrando l'inquadramento programmatico e normativo di Città metropolitana e Regione e diviene la sede per mettere in atto azioni di pianificazione urbanistica improntate contemporaneamente alla differenziazione e sinergia di ruoli istituzionali attorno alle questioni in gioco alle diverse scale (regionale, del territorio metropolitano e locale).

Conclusioni

Un'urbanistica della resilienza sollecita un rinnovamento significativo delle forme dei progetti e dei piani a tutte le scale, nella direzione di disporre di nuove metodologie di acquisizione della conoscenza in grado di confrontarsi con le problematiche in atto e supportare adeguatamente la valutazione dei possibili scenari di uso e valorizzazione del suolo. Se il piano può rappresentare ancora una chiave centrale, la dimensione analitico-valutativa e di progetto richiede l'innovazione dei suoi contenuti, della tecnica e del processo di formazione. Questa innovazione della tecnica attraverso la valutazione biofisica ed economica dei Servizi ecosistemici alle diverse scale, dovrebbe essere in grado di riaprire la discussione su a cosa serve la pianificazione oggi.

Se l'urbanistica arriva da una tradizione in cui la pianificazione serviva per regolare la crescita urbana, oggi invece è necessario restituire alla pianificazione un ruolo nuovo e diverso da quello storico: oggi è necessario il piano per imboccare la strada della rigenerazione urbana: nella necessaria modifica dello statuto disciplinare dell'urbanistica, il contenuto del nuovo piano dovrà assumere un profilo orientato all'ambiente⁴.

L'analisi dei Se è dunque funzionale ad una attività di pianificazione e gestione urbanistica attenta alle strategie e alle tattiche di rigenerazione ecologicamente orientate e va oltre la sola valorizzazione edilizia e tecnologica della questione ambientale. L'aspetto innovativo è che essa rende possibile rendicontare qualitativamente ciò che fino ad oggi è stato espresso solo attraverso dati di tipo quantitativo e prevalentemente di superficie, perché le azioni contenute nei piani vengono "pesate" sulla base della qualità biofisiche ed ecologiche dei suoli.

1. Ci si riferisce alle giornate di presentazione del libro: Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Milano 23 febbraio 2016 e Politecnico di Torino, Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio - Dottorato in *Urban and Regional Development*, Torino 20 aprile 2016.
2. Si tratta del Seminario Life SAM4CP *Il valore dei servizi ecosistemici: quanto ci costa la loro perdita?* Politecnico di Milano, Spazio Aperto DASTU, Milano 23 febbraio 2016 e del Seminario Life MGN *Il valore della natura*, Palazzo Pirelli, Milano, 4 maggio 2016.
3. A breve, i prossimi 26 e 27 maggio 2016, si terrà a Roma l'Evento Finale del Progetto LIFE+ Making Good Natura.
4. In tale direzione si è espresso, ad esempio, Federico Oliva nel corso del citato Seminario Life SAM4CP, Milano 23 febbraio 2016.

Riferimenti bibliografici

- Arcidiacono A., Di Simine D., Oliva F., Ronchi S., Salata S. (2015), *Nuove sfide per il suolo. Rapporto CRCS 2016*, Inu Edizioni, Roma.
- Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L. (2013), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Città Studi Edizioni, Novara.
- Gambino G. (2005), *Sintesi interpretative*, in C. Cassatella e R. Gambino (a cura di), *Il territorio: conoscenza e rappresentazione*, Celid, Torino.
- Legge 28 dicembre 2015, n. 221, *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*, GU Serie Generale n.13 del 18-1-2016
- Mazza, L. (2012), "Finalità e sapere della pianificazione spaziale. Appunti per la ricostruzione di uno statuto disciplinare", *Territorio*, 62, 7-13.
- MAES, (2013), *Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services. An analytical framework for ecosystem assessments under Action 5 of the EU Biodiversity Strategy to 2020*, Discussion paper, Final, April 2013, DG Environment
- Millennium Ecosystem Assessment (MEA) (2005), *Ecosystem and Human Well being: A Framework for Assessment*, Island Press.
- Palermo PC. (2016), "Per un'urbanistica che non sia un simulacro. Commento critico all'ultimo libro di Luigi Mazza", *Casa della cultura - Città Bene Comune*, <http://www.casadellacultura.it/viaborgogna3artic.php?id=271>
- Zucconi G., (1989), *La città contesa. Dagli ingegneri sanitari agli urbanisti. 1889-1942*, Jaca Book, Milano.

Contenimento del consumo di suolo e "Compendi agricoli neorurali"?

Carlo Alberto Barbieri

Il tema del contenimento del consumo di suolo è da tempo al centro dell'attenzione dell'INU Piemonte e Valle d'Aosta, sia nel merito di questo importante obiettivo e del valore biofisico, economico, paesaggistico da assegnare al suolo come risorsa fondamentale e finita, sia per il profilo legislativo-normativo con cui si sta cercando di affrontarlo a livello nazionale e di alcune Regioni (fra cui il Piemonte).

Riguardo al contrasto del consumo di suolo (e soprattutto all'interromperne "senza se e senza ma" lo spreco), riteniamo che ciò possa trovare la sede più adeguata di decisione e di valutazione, da un lato, proprio nella pianificazione del territorio alle diverse scale¹ ed in particolare, sia in un Piano strutturale, che interpreti e valuti (il riferimento è alla Valutazione ambientale strategica-Vas) condizioni e vocazioni, sia nella copianificazione in cui è più agevole, in un ambiente di sostenibile attuazione del principio di sussidiarietà, condividere le scelte, le opportunità ma anche i vincoli e le limitazioni che i piani deltradizionale sistema di pianificazione gerarchico e separato non hanno saputo esprimere o rendere efficaci.

Prima che di merito, riteniamo che siano prioritariamente due gli aspetti critici generali (e che destano preoccupazione) del Ddl nazionale sul "Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato" (C 2039 approvato alla Camera il 12 maggio) e più in generale dell'azione legislativa del Governo e del Parlamento. E' una critica che può essere estesa anche all'azione legislativa del Piemonte se la Regione non ritenesse di trattare più correttamente il contenimento del Consumo di suolo all'interno della Legge urbanistica con una opportuna specifica modifica ed integrazione di essa (come correttamente ha già fatto riguardo alla Vas, con la Lr 3 del 2013, di ampia modifica della Legge urbanistica 56/1977 "Astengo").

Il primo aspetto critico, a mio avviso, consiste nell'approccio settoriale dell'atto 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 ed 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) 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". E' questo il caso, con riferimento all'AC 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 costituzionalmente corretto (il riferimento è alla Legge 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.

E' in parte in quest'ultimo contesto che si colloca l'interessante e puntuale contributo dell'Avvocato Gianni Martino, di seguito pubblicato, che mette in luce uno specifico contenuto del disegno di legge (stranamente trascurato dal dibattito urbanistico) che appare poco comprensibile e coerente; ma che potrebbe aprire ad una pianificazione e pratica urbanistico-edilizia "originali", abbastanza estemporanee e di discutibili effetti.

Si tratta dell'articolo 6 dell'atto C 2039 e della "invenzione per legge" di una nuova Zona o fattispecie urbanistica: Il "Compendio agricolo neorurale" di cui non ci sembrava che si sentisse l'urgenza e la priorità problematica per essere ospitata all'interno di una legge nazionale importante ed urgente sul contenimento del consumo di suolo.

1. 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 C. 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, "invarianti" e precise direttive atte ad 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 ecologica.

Osservazioni ai Compendi agricoli neorurali del Ddl C2039

Gianni Martino

L'articolo 6 del Ddl C2039 "Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato" (si fa riferimento al testo sottoposto all'approvazione della Camera dei Deputati ed oggetto di emendamenti nella seduta del 4.5.2016) prevede e disciplina un istituto apparentemente del tutto nuovo nella dottrina e nella pratica urbanistica, definito all'art. 6 come Compendi agricoli neorurali (Can).

Con questa nota si cercherà di fornire una lettura analitica e critica di tale disposizione, con l'intento di evidenziare la natura giuridica, le opportunità di impiego, alcune evidenti contraddizioni e le possibili difficoltà applicative dei Can. A tal fine appare utile rielaborare e parafrasare in termini schematici il testo dell'art. 6 oggetto della presente disamina, fornendo qualche immediato commento critico.

Art. 6, comma 1: finalità della individuazione dei Can nella strumentazione urbanistica e territoriale:

"Al fine di favorire lo sviluppo economico sostenibile del territorio, anche attraverso la riqualificazione degli insediamenti rurali locali e il consolidamento e lo sviluppo dell'attività agroforestale nel territorio rurale, le regioni e i comuni, nell'ambito degli strumenti urbanistici di propria competenza, ferme restando le disposizioni di tutela di cui all'articolo 10, comma 4, lettera l), del codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché le norme contenute nei piani paesaggistici sovraordinati, possono prevedere la possibilità di qualificare i predetti insediamenti rurali come compendi agricoli neorurali".

Premesso che l'emendamento 6.44 approvato nella seduta del 4.5.2016 ha soppresso il seguente periodo che recitava Presupposti dell'ammissibilità di tale destinazione urbanistica sono: il recupero edilizio, inclusa la demolizione e ricostruzione, fatti salvi i casi di cui al comma 3, unitamente al recupero e alla qualificazione del patrimonio agricolo e ambientale, nonché la compatibilità degli interventi edilizi con il paesaggio a dominanza

rurale e la presenza di adeguata accessibilità, ne deriva dunque che le Regioni e i Comuni, nell'ambito degli strumenti urbanistici di propria competenza, possono prevedere la possibilità di qualificare determinati insediamenti rurali come Compendi agricoli neorurali al fine di favorire lo sviluppo economico sostenibile del territorio, anche attraverso la riqualificazione degli insediamenti rurali locali e il consolidamento e lo sviluppo dell'attività agroforestale nel territorio rurale nel rispetto dell'articolo 10, comma 4, lettera l), Dlgs 42/2004 (ovvero tenendo presente che sono compresi tra i beni culturali le tipologie di architettura rurale aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale).

Il generico ed approssimativo riferimento alla competenza pianificatoria delle Regioni e dei Comuni appare del tutto insoddisfacente quanto a tassatività; non è dato neppure comprendere se tale potestà pianificatoria relativa ai Can possa essere esercitata in via alternativa e disgiunta dalla Regione e dal singolo Comune ovvero se detta potestà possa essere esercitata nello strumento urbanistico comunale solo a seguito di una preventiva previsione nella strumentazione territoriale o paesaggistica della Regione.

La carenza di tassatività del testo normativo ma anche la più diretta possibilità di apprezzare i caratteri socio-economici ed urbanistici degli insediamenti rurali locali meritevoli di riqualificazione induce a ritenere che legittimamente la qualificazione di Can possa essere contenuta nella strumentazione urbanistica di livello comunale; i piani territoriali e paesaggistici di livello regionale potrebbero però dettare adeguati indirizzi e direttive al fine di consentire ad ogni Comune di addivenire alla qualificazione di Can nel proprio strumento urbanistico mediante la verifica e l'applicazione di criteri e modalità prefissate e condivise.

Le ragioni e la concreta utilità della eliminazione del secondo periodo dal comma in esame appaiono del tutto misteriose.

E' ben vero che i "presupposti dell'ammissibilità" della qualificazione di un insediamento rurale come un Can indicati dal testo precedente erano piuttosto generici; ma potevano quanto meno costituire un indirizzo operativo per gli strumenti urbanistici comunali che volessero esercitare la facoltà di individuazione dei Can.

In assenza di siffatti “presupposti”, l’eventuale qualificazione di un insediamento rurale come Can risulta nello stesso tempo meno sindacabile ma anche di più incerta legittimità.

Il portato più sostanziale del comma in esame consiste nello stabilire che la effettiva realizzazione di un Can può intervenire solo a seguito di un’attività pianificatoria, consistente nella qualificazione – da parte dello strumento urbanistico generale ovvero dalla pianificazione territoriale o paesaggistica di livello regionale – di un determinato insediamento rurale locale come Can.

Art. 6, comma 2: definizione di Can:

“Per compendio agricolo neorurale s’intende l’insediamento rurale oggetto dell’attività di recupero e riqualificazione che viene previsto delle dotazioni urbanistiche ed ecologiche e delle nuove tecnologie di comunicazione e trasmissione dati, in modo da offrire nuovo sviluppo economico ed occupazionale”.

La definizione in esame enuncia solo le conseguenze dell’istituto oggetto della presente nota, e non le condizioni che legittimano l’attività pianificatoria consistente nella individuazione di Can.

In altri termini, non si indicano le caratteristiche che un determinato insediamento rurale locale deve presentare per poter legittimamente essere qualificato come Can ma solo che cosa comporta tale qualificazione. Da questa sedicente definizione si desume dunque che un insediamento rurale, a seguito della sua qualificazione come Can, ed al fine di creare sviluppo ed occupazione, verrà fatto oggetto di attività di recupero e riqualificazione e verrà dotato delle necessarie infrastrutture e servizi, anche di natura telematica.

Art. 6, comma 3: contenuti della proposta di progetto di Can

“Gli interventi edilizi connessi alla proposta di progetto di compendio agricolo neorurale devono avere ad oggetto il riuso o la riqualificazione, anche con la demolizione e la ricostruzione, di fabbricati esistenti, qualora non più funzionali all’attività agricola, con le modalità previste al comma 4 successivo. La demolizione e ricostruzione non può interessare manufatti di valore storico-culturale. Gli interventi edilizi complessivamente re-

alizzati non devono comportare maggior consumo di suolo all’interno del compendio agricolo [rispetto alla situazione esistente] (parole aggiunte in forza dell’emendamento 6.3 approvato nella seduta del 4.5.2016) alla data di approvazione della presente legge. Le regioni e i comuni provvedono a definire la percentuale di superficie ricostruibile, a seconda delle tipologie da recuperare e riqualificare, della peculiarità dei contesti ambientali e territoriali, del carico urbanistico generato dalle nuove funzioni. Tale superficie edificate, dovutamente certificata e accertata dal comune territorialmente competente, non può in ogni caso superare la consistenza complessiva delle superfici esistenti e non può essere ceduta a terreni agricoli non confinanti che eventualmente concorrono a costituire il compendio”.

Il comma in esame ed i tre successivi disciplinano le modalità di attuazione del Can ed in primo luogo viene prevista la presentazione di una “proposta di progetto di compendio agricolo neorurale”. Appare auspicabile che nella qualificazione del Can recata dallo strumento urbanistico sia prevista la necessità che questa “proposta” consista nella presentazione di un Piano di Recupero, anche in considerazione del reperimento di aree a standard che secondo la definizione del comma 2 è propria del Can. Inoltre la formazione di uno strumento urbanistico esecutivo appare congrua ed opportuna anche alla luce delle prescrizioni fornite dal comma in esame a proposito della perimetrazione del Compendio agricolo necessaria per la misurazione del consumo del suolo, della definizione della percentuale di superficie ricostruibile a seconda delle tipologie edilizie e della eventuale presenza di beni di valore storico e culturale per cui è vietata la demolizione e ricostruzione.

Si osserva inoltre che se la percentuale di superficie ricostruibile è definita dalle Regioni e dai Comuni, significa che essa va indicata al momento in cui nella pianificazione comunale o regionale un determinato insediamento rurale viene qualificato come Can; l’individuazione del momento in cui verificare l’entità del consumo di suolo non aumentabile (“alla data di approvazione della presente legge”) è decisamente atecnica, mentre il corretto riferimento sarebbe “alla data di entrata in vigore della presente legge”.

Art. 6, comma 4: modalità di attuazione del progetto di Can

“I nuovi fabbricati sono da realizzarsi con tipologie, morfologie e scelte materiche ed architettoniche tali da consentire un inserimento paesaggistico adeguato e migliorativo rispetto al contesto dell’intervento, secondo i criteri stabiliti dall’ente territoriale competente nel rispetto della normativa e della pianificazione urbanistica, territoriale, paesaggistica e paesistica vigenti, del valore storico-culturale o testimoniale dei manufatti, ferme restando le competenze di tutela del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo”.

Si rileva che anche i criteri relativi alle tipologie architettoniche finalizzate a dar luogo ad un inserimento paesaggistico adeguato e migliorativo vanno definiti dalle Regioni e dai Comuni nel momento in cui nella pianificazione comunale o regionale un determinato insediamento rurale viene qualificato come Can.

Art. 6, comma 5 destinazioni d’uso ammesse nei Can

“All’interno del medesimo compendio agricolo neorurale, in conformità ai presupposti di cui ai commi precedenti e sulla base di valutazioni di sostenibilità territoriale ed ambientale, ferma restando la prevalente destinazione ad uso agricolo, possono prevedersi anche le seguenti destinazioni d’uso: a) attività amministrative; b) servizi ludico-ricreativi; c) servizi turistico-ricettivi; d) servizi dedicati all’istruzione; d-bis) attività di agricoltura sociale; e) servizi medici e di cura; f) servizi sociali; g) attività di vendita diretta dei prodotti agricoli [od ambientali] (parole soppresse in forza dell’emendamento 6.301 approvato nella seduta del 4.5.2016) locali; h) artigianato artistico”.

Questa norma prescrive un dato sostanziale e peculiare del Can, consistente nella necessaria prevalenza della destinazione agricola (forse facendo così quasi venir meno il senso di aver pianificato e poi progettato un Can). Ma si lasciano completamente privi di disciplina due aspetti fondamentali per attuare effettivamente tale prevalenza: i) non sono indicati i criteri con cui “misurare” l’entità della destinazione agricola rispetto ad altre tipologie di destinazione, ad esempio i “servizi ludico-ricreativi”, difficilmente parametrabili; ii) neppure è chiaro se tale pre-

valenza dovrà essere considerata ponendo a confronto la destinazione agricola rispetto a tutte le altre destinazioni complessivamente considerate, oppure rispetto a ciascuna delle diverse destinazioni d'uso attivande nel Can.

Art. 6, comma 6: destinazioni d'uso vietate nei Can

“Sono comunque escluse le seguenti destinazioni d'uso: a) residenziale, ad esclusione di quello già esistente alla data di approvazione della presente legge o dell'eventuale alloggio per il custode, ovvero di un'unità abitativa, da prevedersi nel recupero degli edifici esistenti; b) produttiva di tipo industriale o artigianale”.

La previsione in esame appare piuttosto inutile, in quanto la destinazione residenziale e quella produttiva non erano contemplate nell'elenco del comma 5 (al di là della poco comprensibile opportunità di escludere in toto la destinazione residenziale in un Can); inoltre, essa appare contraddittoria laddove esclude l'attività produttiva artigianale mentre il comma 5 alla lettera h) prevede la destinazione “artigianato artistico”.

Art. 6, comma 7: vincoli conseguenti al Can
“Il progetto di compendio agricolo neorurale è accompagnato da un progetto unitario convenzionato [nonché dall'obbligo a trascrivere il vincolo a conservare indivisa la superficie del compendio per almeno venti anni. Tale vincolo è oggetto di registrazione nei registri immobiliari e catastali. Per il periodo ventennale di cui al primo periodo, la proprietà del compendio agricolo può essere ceduta solo integralmente. Nel caso di successione, il compendio agricolo neorurale è considerato come un bene indivisibile sino alla decorrenza del ventesimo anno dalla trascrizione.] (parole sostituite dalle seguenti in forza dell'emendamento 6.302 approvato nella seduta del 4.5.2016) che preveda l'impegno a conservare immutate le destinazioni d'uso prescelte. Il compendio di cui al comma 2 comporta l'obbligo di conservare indivisa la superficie del compendio per almeno venti anni. Tale vincolo è oggetto di registrazione nei registri immobiliari e catastali. Nel caso di successione, il compendio agricolo neorurale è considerato come un bene indivisibile sino alla decorrenza del ventesimo anno dalla trascrizione. Nei casi di proprietà in comunione del compendio, resta ferma la

facoltà di disporre della propria quota”.

Probabilmente il “progetto unitario convenzionato” (ma resta poco chiaro se con esso si intenda lo strumento tecnico-attuativo della “proposta di progetto di compendio agricolo neorurale” del comma 3) che deve accompagnare il progetto di Can deve essere correttamente declinato come la convenzione che accompagna il Piano di Recupero. Il contenuto di detta convenzione è decisamente vincolante, ed in particolare appare improprio e probabilmente illegittimo il vincolo sine die alla permanenza delle destinazioni d'uso stabilite nel Can, ciò che potrebbe anche essere di pregiudizio per il “nuovo sviluppo economico ed occupazionale” auspicato dal comma 2

Art. 6, comma 8: interventi obbligatori di mitigazione inerenti al Can

“Il progetto di compendio agricolo neorurale prevede interventi di mitigazione e compensazione preventivi volti a mantenere, recuperare e valorizzare il paesaggio, l'economia locale e l'ambiente”.

Questa norma indica un ulteriore contenuto del progetto di Can, probabilmente obbligatorio in quanto espresso con l'indicativo presente “prevede”.

La esplicita indicazione del fatto che gli interventi di mitigazione e compensazione previsti debbano essere “preventivi” parrebbe suggerire che essi debbano essere concretamente realizzati prima degli interventi edilizi di attuazione del Can; mentre la relativa genericità della loro finalità può consentire di prevedere – prima da parte dello strumento urbanistico generale all'atto della qualificazione di un determinato insediamento rurale come Can, ovvero in seguito nel momento di confronto tra il privato ed il Comune relativo al contenuto del progetto di Can – misure di mitigazione e compensazione anche non strettamente legate agli immobili compresi nel Can.

In conclusione, sotto il profilo giuridico e di tecnica normativa, la disposizione in esame risulta largamente insufficiente (oltre che piuttosto incomprensibile nelle sue motivazioni e finalità di inserimento nel testo di legge) e sarà probabile fonte di contrasti interpretativi ed applicativi; si ricorda, a mero titolo di esempio, che essa:

- fonda un nuovo istituto giuridico, ma non

indica quali siano i caratteri e gli elementi che vanno riconosciuti in un insediamento rurale esistente perché sia legittima la sua individuazione quale Can

- non specifica quale strumento di pianificazione possa recare tale individuazione

- prescrive la prevalenza dell'attività agricola, ma non indica come essa debba valutata.

In termini di opportunità normativa, tenuto conto dell'inserimento della norma in commento all'interno del Ddl sul contenimento del consumo di suolo, occorre esprimere gravissime riserve.

Se non insensato, appare almeno paradossale prevedere con legge dello Stato che nell'ambito di nuclei rurali esistenti possano essere attivate destinazioni d'uso del tutto incongrue con i caratteri socio-economici dell'attività agricola e di un territorio rurale quali quelle indicate (l'ordine dell'elencazione forse non è casuale) dal comma 5. Questa previsione rivela che l'espressione “neorurale” è stata impiegata in termini del tutto impropri o addirittura forse con maliziosa ipocrisia, posto che un Can quale quello prefigurato dalla norma in commento non avrà nulla a che fare con nuove modalità di produzione agricola di alta qualità strettamente integrate al mercato urbano, ma al contrario consisterà nell'introdurre forzatamente nel tessuto agricolo destinazioni d'uso tipicamente urbane.

Infine, una definitiva e palese contraddizione emerge dalla esplicita necessità di dotare il Can delle infrastrutture e dei servizi (si pensi anche solo alla viabilità ed ai parcheggi) necessari alle destinazioni d'uso “non agricole”: questa dotazione comporta necessariamente un ulteriore e consistente consumo di suolo, che apparentemente e formalmente dovrebbe essere escluso nella progettazione del Can e soprattutto in contrasto con la finalità principale dichiarata del Ddl.

Giacomo Ariete

Una sentenza interessante sulla riduzione del consumo di suolo

Questo intervento trae spunto da una importante sentenza incentrata sulla problematica del consumo di suolo, della sua quantificazione e riduzione nell'ambito dei processi di pianificazione urbanistica e territoriale, per svolgere riflessioni di tipo tematico sulla legislazione e sulla ripartizione dei poteri rapportate al regime dei suoli ed al governo del territorio nel quadro della riforma costituzionale in fieri. La Sentenza prende le mosse dal Pgt del Comune di Segrate ed evidenzia la smisuratezza, l'abnormità ed irrazionalità dell'uso del territorio rispetto ai parametri euristici contenuti nel Piano Paesaggistico Regionale ed agli orientamenti e direttive contenuti nelle norme tecniche di attuazione del Piano di Coordinamento Provinciale, l'incongruenza con le determinanti e le matrici ambientali, la sproporzione ed il sovradimensionamento in relazione alle dinamiche effettive di sviluppo demografico del Comune.

Venendo al merito del ricorso, si evidenzia anzitutto il primo articolato motivo di impugnazione, con il quale si afferma che le trasformazioni previste dal Pgt di Segrate comporterebbero un consumo di suolo largamente eccedente rispetto a quanto consentito dal PTCP.

I ricorrenti affermano che:

- il Comune avrebbe misurato in modo errato il consumo di suolo, poiché avrebbe indebitamente escluso dal calcolo le aree a "verde non urbanizzato" comprese negli ambiti di trasformazione, nonostante le stesse risultino genericamente destinate nelle schede degli ambiti stessi a "dotazione per servizi pubblici"; per effetto degli errori commessi nel calcolo di consumo di suolo, l'incremento di aree urbanizzate sarebbe stimabile nel-

la misura del 13,5%, e non invece del 3,2%, secondo quanto dichiarato nello strumento pianificatorio;

- il parere di compatibilità del Pgt con il PTCP espresso dalla Provincia sarebbe illegittimo, per non aver rilevato tali erronee valutazioni.

Si fa anzitutto riferimento alle previsioni di cui all'articolo 85 delle NTA del PTCP, laddove si prevede la facoltà per i Comuni qualificati come "Centri di rilevanza sovra-comunale" di "concordare ulteriori quote di espansione, fino alla percentuale massima aggiuntiva pari al 2% della superficie urbanizzata, rispetto a quanto deducibile dall'applicazione delle disposizioni di cui al precedente art. 84 comma 3".

Al riguardo, è da rilevare che l'articolo 84 comma 3, secondo periodo delle NTA del PTCP stabilisce che, ai fini del calcolo del consumo di suolo "per superficie urbanizzata s'intende la somma delle superfici esistenti e di quelle programmate con piano attuativo – ad uso residenziale, extraresidenziale, per infrastrutture di mobilità, per servizi ed infrastrutture pubbliche urbane, nonché per attrezzature di interesse generale, ad esclusione dei parchi urbani e territoriali – misurata alla data di adozione dello strumento urbanistico".

La disposizione prevede quindi chiaramente che ai fini del consumo di suolo l'intera estensione delle superfici "programmate con piano attuativo" debba essere considerata come superficie urbanizzata, esclusi soltanto i "parchi urbani e territoriali".

Ne discende che le aree non direttamente oggetto di trasformazione edificatoria privata presenti all'interno degli ambiti di trasformazione devono essere considerate come superfici urbanizzate, laddove non siano espressamente destinate a parchi.

Si tratta, del resto, di una previsione non irragionevole, poiché le aree non edificate presenti negli ambiti da trasformare ed eventualmente utilizzate per attrezzature di uso pubblico o, anche, a verde privato, sono interessate dall'azione antropica e non è quindi illogico ritenere che esse perdano la loro naturalità e non possano quindi essere più equiparate al suolo non consumato.

In conclusione, sulla scorta di quanto precede, sono ritenute fondate le censure concernenti l'errore nei calcoli per la determinazione della superficie urbanizzata rilevante ai fini del consumo di suolo, in quanto la "superficie a verde non urbanizzato", che è stata scomputata da tale calcolo, non risulta coincidere con quella destinata a "parchi urbani e territoriali", che - essa sola - poteva essere esclusa.

In quella sede si sarebbe infatti dovuta rilevare l'erronea inclusione nel suolo non consumato delle superfici non oggetto di edificazioni private ricomprese nelle aree di trasformazione, benché non destinate a parchi.

E infatti la circostanza che le previsioni in materia di consumo di suolo non rientrino tra quelle cui è espressamente attribuito carattere prescrittivo e prevalente non implica affatto la loro irrilevanza né comporta, di per sé ed in ogni caso, la legittimità dell'operato del Comune che le abbia disattese.

È ben vero che il Comune ha facoltà di discostarsi, in sede di approvazione del proprio Pgt, dalle previsioni del PTCP "di carattere orientativo", come si evince anche dal disposto dell'articolo 13, comma 7 della legge regionale n. 12 del 2005. Tuttavia, una tale determinazione, per potersi reputare legittima, deve essere assunta consapevolmente dal Comune, sulla base di una corretta ricognizione degli elementi di fatto e con un'adeguata motivazione che dia conto delle prevalenti ragioni di interesse pubblico che abbiano indotto l'Ente a discostarsi dalle previsioni dello strumento sovraordinato.

Ciò non risulta però essere avvenuto nel caso di specie, poiché – come detto – le previsioni di consumo di suolo risultano basate su calcoli non corretti e, inoltre, non è stato esattamente determinato il limite che il Comune avrebbe dovuto assumere quale punto di riferimento, eventualmente al fine di discostarsene motivatamente.

L'errata ricostruzione dei dati di riferimento impedisce, dunque, in ogni caso di ritenere legittimo l'operato comunale, sotto il profilo qui considerato.

In definitiva, per tutte le suesposte ragioni, il primo motivo di ricorso è ritenuto fondato.

Vengono inoltre articolate una serie di censure concernenti la procedura di Valutazione Ambientale Strategica resa con riferimento al Pgt di Segrate.

In particolare, i ricorrenti lamentano: la presenza di carenze istruttorie e motivazionali del Rapporto ambientale (quinto motivo) e del parere motivato (sesto motivo), la mancata considerazione di scenari alternativi (settimo motivo), la previsione di uno sviluppo urbano incoerente rispetto agli indicatori statistici di incremento demografico (ottavo motivo), l'avvio tardivo della Vas rispetto al procedimento di formazione del Pgt (nono motivo), l'irragionevolezza delle previsioni del Pgt relative al c.d. *preverdissement* (decimo motivo).

Va anzitutto evidenziato che l'articolazione della procedura è sintetizzata all'articolo 5, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in base al quale essa "comprende (...) lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio". L'articolo 13, comma 4 del medesimo decreto stabilisce poi che "Nel rapporto ambientale debbono essere individuati, descritti e valutati gli impatti significativi che l'attuazione del piano o del programma proposto potrebbe avere sull'ambiente e sul patrimonio culturale, nonché le ragionevoli alternative che possono adottarsi in considerazione degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma stesso".

In altri termini, il Rapporto ambientale non valuta effettivamente le possibilità connesse ad eventuali altre destinazioni non edificatorie delle aree e non pondera comparativamente tali diverse possibili opzioni, pur prospettate dalla cittadinanza, nel quadro di un'effettiva analisi dei relativi costi e benefici. Inoltre – ciò che più rileva – il Rapporto ambientale esamina partitamente le trasformazioni e le azioni previste rispetto ai singoli ambiti di trasformazione, ma non prende espressamente in considerazione l'effetto derivante dal cumulo della simultanea trasfor-

mazione di tutte le aree in questione.

Lo scopo della Vas è, però, proprio quello di evidenziare gli effetti complessivi sul territorio attribuibili all'insieme delle previsioni di piano, e non già a singoli progetti di intervento, poiché proprio in ciò risiede la differenza rispetto alla diversa procedura di Via (Cons. Stato, Sez. IV, 6 maggio 2013, n. 2446). Conseguentemente, la mancata considerazione della sommatoria degli effetti derivanti dalla simultanea trasformazione di pressoché tutte le residue aree agricole costituisce di per sé una evidente carenza istruttoria del Rapporto ambientale, tale da evidenziarne, di per sé, l'illegittimità.

Da tutte le considerazioni sopra esposte deriva che il sacrificio della destinazione agricola del suolo avrebbe dovuto essere preso specificamente in considerazione nell'ambito della procedura di Vas, la quale invece – come detto – si è limitata a ritenere la trasformazione edificatoria degli ambiti e il relativo *preverdissement* come preferibili, dal punto di vista ambientale, rispetto alla presente situazione di assenza di colture in atto (peraltro contestata dai ricorrenti).

Si censura inoltre la mancata considerazione di scenari alternativi rispetto alla trasformazione degli ambiti.

E invero, non risultano realmente ponderate le sollecitazioni provenienti dalla cittadinanza. La mancata effettiva considerazione di possibili alternative risulta del resto espressamente dichiarata, come ben evidenziato dai ricorrenti, nelle controdeduzioni alle osservazioni laddove reiteratamente si afferma che le scelte di piano sono considerate sostanzialmente come "date" e che lo scopo del Rapporto ambientale è ritenuto solo quello di consentirne il migliore inserimento delle trasformazioni previste nel contesto ambientale. Ciò però contraddice lo scopo e la finalità stessa della Valutazione Ambientale Strategica, che – come affermato da consolidato orientamento giurisprudenziale – è proprio quella di "(...) garantire che gli effetti sull'ambiente di determinati piani e programmi siano considerati durante l'elaborazione e prima dell'adozione degli stessi, così da anticipare nella fase di pianificazione e programmazione quella valutazione di compatibilità

ambientale che, se effettuata (come avviene per la valutazione di impatto ambientale) sulle singole realizzazioni progettuali, non consentirebbe di compiere un'effettiva valutazione comparativa, mancando in concreto la possibilità di disporre di soluzioni alternative per la localizzazione degli insediamenti e, in generale, per stabilire, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, le modalità di utilizzazione del territorio" (così Cons. Stato, n. 2446 del 2013, cit.).

E invero, i ricorrenti rappresentano che la popolazione di Segrate risulta sostanzialmente stabile da circa un trentennio e che l'attuazione degli ambiti di trasformazione previsti dal Pgt, unita all'attuazione dei Pii, comporterà un incremento di popolazione di oltre il 50% rispetto all'attuale.

In altri termini, il piano reca bensì una motivazione della scelta di aumentare l'urbanizzazione del Comune, ma non evidenzia – in particolare nell'ambito della procedura di Vas – la sostenibilità ambientale di tale assai rilevante incremento del carico insediativo in un comune già fortemente urbanizzato, che è ciò che viene censurato nel ricorso.

Dalle risultanze della sentenza emerge la centralità nel dibattito politico e istituzionale, nella dottrina e nella giurisprudenza amministrativa del tema della riduzione del consumo di suolo.

Discende anzitutto che la crescente urbanizzazione delle aree urbane, l'abbandono delle campagne, la terziarizzazione delle attività d'impresa, l'uso di tecnologie avanzate di tipo quaternario applicate agli usi del territorio, hanno prodotto nel tempo un consumo di territorio "agricolo" le cui ricadute sono molto preoccupanti, integrando fenomeni di densificazione insediativa che confliggono con la tutela del suolo e dell'ambiente.

In tale prospettiva si pone la questione di prevedere una linea di governo che fissi alcune invarianti circa il consumo di suolo, ovvero introduca regole che preservino il territorio non urbanizzato da qualunque variazione che metta in discussione proprio la difesa del territorio e dell'ambiente naturale. Per consumo di suolo s'intendono tutti gli interventi che producono l'impermeabilizzazione o interclusione della superficie, creando una

alterazione spesso irreversibile delle caratteristiche ambientali delle originarie superfici verdi ed una sottrazione progressiva della superficie agricola.

Si tratta di stabilire preliminarmente la caratterizzazione costituzionale della materia legislativa nella quale rientri il tema del consumo di suolo poiché da questa scelta discende se questa rientri tra le competenze esclusive dello stato (art.117 2 co lett.s) o si sia nell'ambito della disciplina concorrente (art.117 3 co.).

E' evidente che nel primo caso si tratterà di disposizioni cogenti e perentorie cui dovranno attenersi in particolare gli enti regionali e locali, mentre nel secondo caso il legislatore statale potrà emanare solo principi fondamentali della materia cui dovranno attenersi le regioni in fase attuativa, dovendosi se del caso, rispettare anche le eventuali norme di dettaglio fino all'emanazione delle leggi regionali.

L'assetto ordinamentale delineato ha come fondamento l'attribuzione allo stato delle competenze legislative e amministrative nella materia del paesaggio, dei parchi, della tutela dalle acque, dei beni ambientali, dei boschi e delle foreste, in base al Titolo V cost., riunificando così la disciplina delle materie a livello statale cui compete l'esercizio delle funzioni amministrative fissate dalla legislazione.

Alle regioni, nelle stesse materie, residua solo una competenza meramente attuativa delle disposizioni statali.

Ma la disciplina delle "conservazioni" confligge naturalmente con l'esigenza di "trasformazioni" del territorio veicolate dai Comuni sulla base della legislazione regionale. E proprio tali soggetti, esponenziali degli interessi delle collettività esprimono in grado eminente il bisogno di crescita, sviluppo e trasformazione economica del proprio territorio che confligge apertamente con le esigenze di tutela e conservazione dello stesso. Le trasformazioni del territorio locale attonano alla materia dell'urbanistica, funzione tradizionalmente di competenza dei comuni che la esercitano con grande discrezionalità e protagonismo politico.

I responsabili del consumo di suolo sono quindi i comuni in concorrenza però con lo

Stato, atteso che nella loro attività di pianificazione determinano il fabbisogno abitativo, l'edificabilità dei suoli, la loro trasformazione a fini residenziali produttivi terziari o agricoli, dovendo temperare tali scelte con le invarianti ontologiche della difesa del suolo presidiata dalla disciplina statale generale e settoriale.

Qualunque politica di contenimento del consumo di suolo, dunque, a politiche invariate ed a legislazione costituzionale vigente non può che determinare un conflitto irriducibile tra bisogni di trasformazioni indotte dalle finalità di sviluppo del territorio perseguite dal sistema degli enti locali e politiche di tutela e difesa del suolo presidiata dallo Stato.

Il problema del consumo di suolo si traduce quindi in un problema di conflitto politico-costituzionale di prim'ordine.

La politica urbanistica che rende edificabili terreni in precedenza ineditati o agricoli, o la redazione di un nuovo piano regolatore che sia tralasciata all'espansione dell'effetto città, come nel caso del Comune di Segrate che abbiamo esaminato prima, incide inevitabilmente sugli equilibri e saldi ambientali aumentando il consumo di suolo a scapito delle aree ancora inedificate.

Né può dirsi che nella legislazione urbanistica vigente siano previste norme che limitino il consumo di suolo da parte dei comuni in rapporto alle loro esigenze di sviluppo. D'altra parte lo stesso processo di verifica dei Piani si risolve in un mero controllo di coerenza estrinseca che lascia del tutto impregiudicato il potere di approvazione imputato in capo al Comune, il quale può discostarsi motivatamente da un parere meramente obbligatorio e non più vincolante.

Il processo di pianificazione comunale non è più un processo duale, complesso ed ineguale cui concorrevano la Provincia ed il Comune, ma risulta essenzialmente come un dialogo del comune con se stesso inframmezzato da qualche voce che per quanto distonica non può mai dar luogo ad una vera e propria polifonia. La stessa riconduzione della Vas alla competenza decidente del Comune conferma questa struttura monocorde del processo di pianificazione e dei suoi effetti sull'ambiente.

In effetti residuerebbero i vincoli prescrittivi del contenuto del piano territoriale di coordinamento provinciale, che non sempre però, è in grado di determinare le condizioni di crescita dei piani regolatori, in rapporto alle sue previsioni di tutela. D'altra parte il ridimensionamento politico e costituzionale delle Province, avviato con la L.n.56/2014, rende ancora più problematico il loro ruolo di soggetti di copianificazione.

La disciplina delle zone agricole per i comuni ed i loro strumenti urbanistici costituisce quasi sempre una riserva urbanistica per future trasformazioni (vedi la Lr. n.14/82 della Campania che espressamente riservava la localizzazione degli insediamenti produttivi nelle zone agricole) mentre il piano provinciale o metropolitano sempre più debolmente delinea gli ambiti agricoli secondo le differenti vocazioni e ne detta di conseguenza la disciplina d'uso che dev'essere recepita però dagli strumenti urbanistici comunali in sede di attuazione delle disposizioni del piano provinciale.

Trattasi di un rapporto asimmetrico che quasi sempre non consente di uscire dalla dimensione urbanistica del territorio comunale e collocare le aree agricole nelle loro differenti caratterizzazioni in una dimensione pianificatoria di area vasta che ne salvaguardi l'unitarietà al di fuori dei confini amministrativi dei singoli comuni.

Si tratta cioè di temperare gli interessi statali con quelli locali trovando il giusto equilibrio tra le esigenze delle comunità locali e la domanda di tutela del territorio incardinata nello Stato ovvero nel Parlamento.

Le soluzioni si pongono in una diversa prospettiva a seconda che la materia relativa al consumo di suolo rientri nella competenza esclusiva dello stato in materia di tutela dell'ambiente o in quella del governo del territorio, disciplina concorrente e ripartita. Il suolo ed il suo consumo debbono appartenere di necessità al tema della difesa del suolo e come tale riguardare la materia della tutela dell'ambiente – competenza esclusiva statale – anche se vi sono certamente implicazioni con la materia del governo del territorio.

Ne deriva che attribuire al governo del territorio la finalità del contenimento del consumo del suolo appare impossibile se non vi è quale presupposto fondamentale una disciplina che ne fissi autonomamente i parametri, obiettivi e risultati e questa non può che appartenere alla materia dell'ambiente.

Con la riforma costituzionale approvata definitivamente dal Parlamento, oggetto di referendum confermativo ad ottobre del 2016, la disciplina concorrente è eliminata riconducendo il governo del territorio nell'ambito della competenza esclusiva dello stato all'art. 117 2 lett.u) ove si definiscono "disposizioni generali e comuni sul governo del territorio" che potrebbero comprendere proprio il contenimento del consumo di suolo, statuendo quindi non principi generali ma norme cogenti e vincolanti in subbietta materia.

Dalle considerazioni svolte, prendendo spunto dalla sentenza Tar sul Pgt del Comune di Segrate, discende la necessità di attrarre nella competenza esclusiva statale il consumo di suolo di guisa che divenga possibile emanare norme imperative che si applichino immediatamente a tutti gli strumenti urbanistici, fissando nuove regole cui i comuni siano astretti in tempi certi e definiti.

Raffaele Lungarella

I deludenti risultati dei piani casa regionali

Alla ricerca di politiche di sostegno all'economia a costo zero per la finanza pubblica, nella primavera del 2009, l'allora presidente del consiglio dei ministri Berlusconi, propose un nuovo "piano casa" capace di generare consistenti flussi di investimenti privati nella ristrutturazione e rigenerazione degli immobili di proprietà privata. Per raggiungere quest'obiettivo il governo ritenne fosse sufficiente alleggerire le procedure burocratico-amministrative da seguire e derogare alle prescrizioni urbanistiche e edilizie con la concessione di premi di volumetria o di superficie, cioè di diritti edificatori in aggiunta a quelli previsti dai piani regolatori¹. Per diventare operativo il piano del governo aveva, però, bisogno della collaborazione delle Regioni, essendo incentrato su una materia - governo del territorio - a potestà legislativa concorrente. Inizialmente non tutte furono entusiaste, ma poiché un conflitto istituzionale (e, in prospettiva costituzionale²) prolungato non era nell'interesse né dello Stato né delle Regioni, nel giro di poche settimane definirono la cornice entro cui le Regioni avrebbero legiferato. In deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali fu previsto un premio del 20% per gli interventi di ampliamento, ammessi solo sugli edifici uni e bifamiliari di volume non superiore a 1.000 mc., e del 35% per quelli di demolizione e ricostruzione. Il Governo si impegnò a emanare un decreto legge per consentire la realizzazione degli interventi con la DIA; le Regioni si impegnarono ad applicare i loro piani almeno agli immobili residenziali e per almeno 18 mesi.

Eccetto alcune, le Regioni approvarono le loro leggi entro il 2009. Solo in quattro casi la durata fu stabilita in 18 mesi; nella

maggioranza degli altri casi fu fissata in 24 mesi e la Valle d'Aosta non pose alcun limite temporale. Con la sola eccezione di quelle dell'Emilia-Romagna e della Lombardia, le altre leggi sono state più volte prorogate e resteranno in vigore almeno fino alla fine del 2016, in altri tre casi sono state rese permanenti. Quasi tutte le Regioni hanno, quindi, allungato la durata dei loro piani oltre il periodo previsto dall'Intesa del 1° aprile 2009 con il Governo. Con le proroghe delle scadenze è stato anche ampliato il ventaglio delle destinazioni d'uso degli immobili che possono beneficiare dei premi e reso più conveniente, per i proprietari, la realizzazione degli interventi.

I premi per le destinazioni non residenziali

La concessione di premi sugli immobili con destinazioni d'uso diverse dalla residenza non rientrava nell'Intesa Stato-Regioni. La loro estensione all'edilizia destinata alle attività economiche è stata quindi una decisione autonoma della Regioni. Alcune la assunsero fin dall'approvazione delle leggi (Marche, Molise, Piemonte, Sardegna ecc.); altre l'hanno fatto in seguito. Attualmente gli immobili non residenziali sono esclusi dall'applicazione dei piani solo nelle province di Trento e Bolzano e in Abruzzo.

I premi che le Regioni prevedono per questi immobili sono dello stesso ordine di grandezza di quelli stabiliti per gli immobili residenziali. Un terzo di esse (Basilicata Calabria, Lazio, Liguria Piemonte, Puglia Sicilia) pone un limite alla volumetria dell'immobile esistente e/o al suo aumento. In Liguria, Molise, Puglia, Veneto le leggi regionali concedono i premi alla generalità delle destinazioni non residenziali; nella generalità delle altre Regioni i premi sono accordati ai soli immobili destinati alle attività industriali e artigianali, con qualche estensione agli edifici per attività commerciali o turistico-ricettive o di servizi (es. Campania, Lazio, Friuli V. G., Piemonte, Sardegna, Valle d'Aosta).

L'analisi dei piani evidenzia che le Regioni non hanno finalizzato i premi alla documentata esigenza di nuovi spazi per lo svolgimento dell'attività economica svolta negli

immobili. È verosimile, tuttavia, ritenere che, in genere, chi si accolla la spesa per aumentare le superfici di capannoni e uffici lo faccia per espandere l'attività e non esclusivamente per accrescere il valore degli immobili. Quest'ultima finalità potrebbe essere stimolata dalla possibilità di trasformare le destinazioni d'uso originarie degli edifici per renderli residenziali. Le Regioni hanno fatto, però, un ricorso moderato a questa possibilità. Solo alcune (per esempio Molise, sia per gli ampliamenti sia per le demolizioni e ricostruzioni, e Calabria, Campania e Puglia per una di queste due tipologie di interventi), le permettono senza particolari vincoli. La possibilità, non di rado sottoposta a condizioni, di trasformare in abitazioni gli edifici non residenziali è prevista soprattutto per la realizzazione di programmi di trasformazione o riqualificazione edilizia e urbanistica.

I premi per le abitazioni

Alla base di una politica che si proponeva di rilanciare la domanda nel settore edilizio senza oneri per la finanza pubblica vi era la convinzione del governo che centinaia di migliaia di famiglie avessero bisogno di una stanza in più, senza poter soddisfare questa esigenza a causa dei vincoli delle previsioni urbanistiche e delle procedure edilizie. L'architettura dei piani fu perciò disegnata soprattutto sull'edilizia residenziale privata, anche se nel corso del tempo un certo numero di Regioni incluse anche l'edilizia re-sidenziale pubblica, o edilizia residenziale sociale, per usare la preposizione con cui ora è più spesso denominata³.

Nella definizione della misura dei premi, la maggioranza delle Regioni non si è discostata, sia per gli ampliamenti sia per le demolizioni e ricostruzioni, dalle percentuali previste dall'Intesa con il Governo. Per gli interventi di ampliamento è previsto un incremento della superficie o del volume esistente prevalentemente del 20%. La quasi totalità delle Regioni pone un limite al volume aggiuntivo che può essere realizzato: in genere 200 metri cubi o una superficie corrispondente a questo volume, pari a uno spazio molto più ampio di una stanza; alcu-

ne non pongono alcun limite alla dimensione e alla tipologia dell'edificio sul quale può essere realizzato l'intervento.

Con l'unica eccezione della Liguria, le Regioni non pongono un limite alla volumetria esistente degli edifici per gli interventi di demolizione e ricostruzione. Le percentuali dell'incremento consentito oscillano tra il 50% (Friuli V. G.) e il 15% (Provincia di Trento), con il 35% come percentuale più frequente. In pochi casi le Regioni hanno modificato nel tempo il livello dei premi definiti al momento dell'entrata in vigore delle loro leggi; il caso più rilevante è quello del Veneto che, per gli interventi di demolizione e ricostruzione, ha portato la percentuale del premio dall'iniziale 40% al 70%.

Alcuni piani elevano il livello base dei premi tra i 5 e i 10 punti percentuali. Per beneficiarne occorre, a seconda dei casi, utilizzare tecniche e materiali di edilizia sostenibile, impiegare fonti di energia rinnovabile, ridurre il rischio sismico e il consumo energetico oltre i livelli previsti dalle specifiche normative in materia. Negli interventi di ampliamento l'ulteriore premio è spesso subordinato al raggiungimento di determinati risultati qualitativi per l'intero edificio e non solo sulla sua parte di nuova costruzione. Il che rende particolarmente oneroso l'investimento. Pertanto, solo la valutazione di ogni specifico caso permette di stabilire se la fruizione dei premi aggiuntivi migliori o peggiori la fattibilità economica degli interventi.

In termini più generali, per valutare la fattibilità economica degli interventi e l'efficacia dei premi sul segmento residenziale del mercato edilizio, è opportuno scomporre la domanda di spazi che i piani dovrebbero stimolare in due parti: una "per necessità" e una "per convenienza".

La prima dovrebbe essere alimentata dalle famiglie, interessate a realizzare spazi aggiuntivi rispetto a quelli disponibili per migliorare la loro condizione abitativa. Ammesso che esista una domanda di tali spazi, ritenere che la concessione di premi edificatori in deroga ai Prg comporti automaticamente la sua soddisfazione, dà per scontata la disponibilità, da parte di famiglie, delle

risorse finanziarie necessarie per sostenere le spese degli interventi di ampliamento.

La domanda "per convenienza" dovrebbe essere alimentata soprattutto dagli interventi di demolizione e ricostruzione, promossi dalle imprese e dagli altri soggetti economici che professionalmente investono nell'edilizia, e assumono le loro decisioni in base a valutazioni di convenienza economica. Anche con previsioni in linea di massima generose (premio del 35% e nessun limite alla dimensione dell'immobile da demolire né al volume aggiuntivo) si può tuttavia dubitare della convenienza a realizzare questa tipologia d'intervento. Quando la demolizione non riguarda un edificio fatiscente che dovrebbe essere comunque abbattuto e ricostruito, la realizzazione dell'intervento inizia a essere economicamente conveniente se il valore monetario del premio è almeno sufficiente a coprire le spese per la demolizione dell'immobile esistente e per la costruzione di un nuovo edificio della stessa superficie. È difficile che questa condizione si realizzi anche nel caso di edifici con una vetustà di 50-60 anni pure se sono localizzati in aree centrali, dove il valore delle aree edificabili è alto. Ma vi sono anche altri ostacoli alla realizzazione di questi interventi. I proprietari degli immobili dovrebbero disporre dei capitali necessari per finanziare la costruzione dei nuovi edifici (ed eventualmente l'acquisto di una nuova area edificabile, in caso di delocalizzazione) ed essere propensi ad accollarsi il rischio di mercato, che in questi anni di operatività dei piani è diventato sempre più forte. Inoltre, gli interventi di demolizione e ricostruzione non sono certo agevolati dalla frammentazione della proprietà immobiliare residenziale, particolarmente accentuata nel segmento delle case in proprietà, ma che caratterizza anche il mercato dell'affitto, dove gli alloggi di proprietà di persone giuridiche sono poco più di 150 mila. È relativamente piccolo, quindi, il numero di proprietari con patrimoni di una qualche consistenza, o anche solo di un intero edificio, che possono decidere in piena libertà di demolire e ricostruire un palazzo.

Attese deluse

Anche per queste ragioni, l'attuazione dei piani casa non sembra aver dato la spinta sperata al settore dell'edilizia e all'economia. Quasi tutte le leggi regionali prevedono un monitoraggio periodico della loro attuazione. Le Regioni per le quali è possibile reperire maggiori informazioni sui risultati di quest'attività sono Sardegna e Veneto. Esse forniscono dati positivi sul volume di pratiche e di attività edilizie promosse in applicazioni delle loro leggi. I dati però contrastano con quelli sull'andamento del rilascio dei permessi di costruire, pubblicati dall'Istat, dai quali si evince un risultato molto deludente dei piani casa, sia complessivamente sia nelle singole regioni.

Nel grafico 1 è sintetizzato l'andamento della superficie da realizzare con i progetti per i quali sono rilasciati i permessi di costruire tra il 2005 e il 2013 (ultimo anno per il quale si dispone del dato). Se anziché la superficie, il grafico riportasse il volume o il numero di permessi, le sue curve manterrebbero approssi-

simativamente lo stesso profilo.

Come si può osservare successivamente al 2009 le superfici autorizzate dai permessi di costruzione diminuiscono per tutte le tipologie di interventi e destinazioni d'uso. Dal 2010 l'Istat, per gli ampliamenti residenziali distingue i titoli abilitativi rilasciati anche per la realizzazione di nuove abitazioni da quelli che prevedono solo la realizzazione di nuovi vani. Nei quattro anni per i quali si dispone di queste informazioni, il numero delle nuove abitazioni realizzate con gli interventi di ampliamento ha fatto registrare una tendenza al calo (passando dalle quasi 9.300 unità del 2010 a meno di 7.600 nel 2013); anche il numero complessivo delle stanze si è ridotto, dalle quasi 53.000 del 2010 a meno di 50.000 del 2013.

Anche ipotizzando che tutte le nuove abitazioni e tutte le nuove stanze siano state realizzate in applicazione dei piani casa regionali, si dovrebbe comunque concludere che il loro effetto economico è stato molto modesto. Con

una spesa media di 1.000 per ogni mq. di superficie complessiva realizzata, in quattro anni l'insieme dei piani avrebbe stimolato investimenti per circa 9 miliardi di euro: una cifra molto al di sotto anche della più pessimistica stima di partenza.

Ma poiché l'applicazione delle leggi regionali ha stimolato un volume di attività edilizia molto inferiore alle attese, è scemato anche il timore di chi temeva una diffusa e massiccia cementificazione con conseguente impatto molto negativo sull'ambiente, sebbene specifiche previsioni di alcune leggi regionali possano suscitare preoccupazioni al riguardo.

Una politica errata

Al risultato insoddisfacente possono avere contribuito anche carenze nelle architetture dei singoli piani. Ma esso è soprattutto dovuto ad un'analisi non corretta della motivazioni alla base dell'allora incipiente crisi del mercato dell'edilizia e alla conseguente definizione di una politica errata per risollevarne le sorti.

Estremi delle singole leggi regionali, data di prima scadenza, data dell'ultima scadenza attualmente prevista

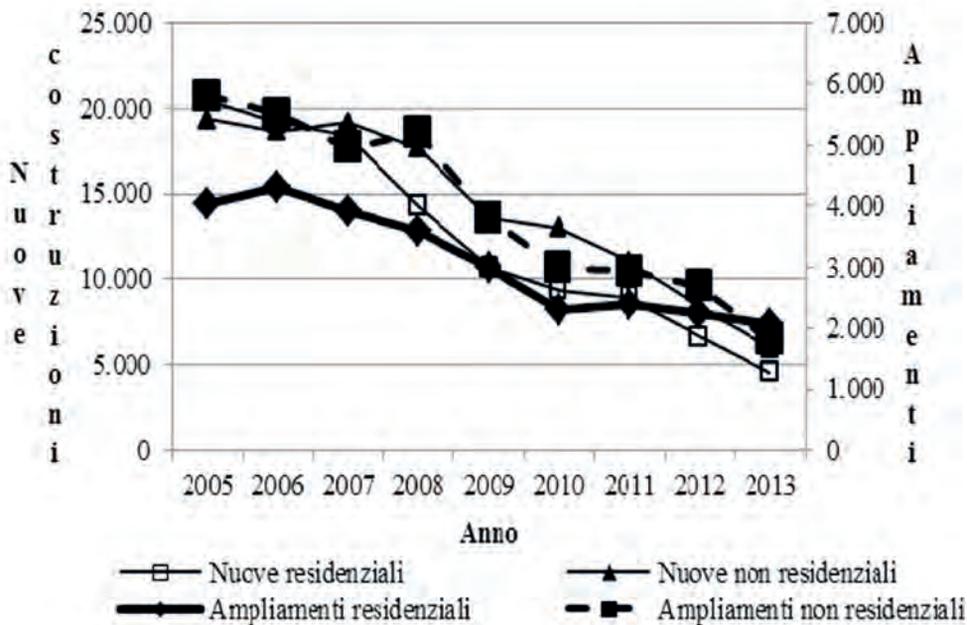
Regione	Legge regionale	Prima scadenza	Scadenza prorogata
Abruzzo	19/8/2009, n. 16	31/12/2011	31/12/2016
Basilicata	7/8/2009, n. 25	8/8/2011	31/12/2016
Calabria	11/8/2010, n. 21	21/8/2012	31/12/2016
Campania	28/12/2009, n. 19	1/10/2011	10/1/2016
Emilia-Romagna	6/7/2009, n. 6	31/12/2010	No proroga
Friuli V. G.	11/11/2009, n. 9	19/11/2014.	19/11/2017
Lazio	11/8/2009, n. 1	5/12/2011	31/1/2017
Liguria	3/11/2009, n. 49	5/11/2011	Mai
Lombardia	16/7/2009, n. 13	16/4/2011	31/12/2014*
Marche	8/10/2009, n. 22	29/5/2011	31/12/2016
Molise	11/12/2009, n. 30	17/12/2011	31/12/2017
Piemonte	14/7/2009, n. 20	31/12/2011	31/12/2016
Pr. Bolzano	L.P. 9/4/2009, n. 1	31/12/2010	Mai
Puglia	30/7/2009, n. 14	3/10/2011	31/12/2016
Sardegna	23/10/2009, n. 4	1/5/ 2011	31/12/2016
Sicilia	23/3/2010, n. 6	20/7/2012	31/12/2016
Toscana	8/5/2009, n. 24	31/12/2010	31/12/2016
Umbria	26/6/2009, n. 13	30/12/2010	Mai
Valla d'Aosta	4/8/2009, n. 24	Mai	
Veneto	8/7/2009, n. 14	11/12/2011	10/5/2017

*solo per interventi di edilizia residenziale sociale

Fonte: Testi vigenti delle leggi regionali sui piani casa.

Premio "Giacomo Venturi"

Permessi di costruire 2005-2013. Nuove costruzioni e ampliamenti di fabbricati residenziali e non residenziali (superfici in m²x1.000)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Permessi di costruire, <http://www.istat.it/it/archivio/permessi+di+costruire>

Quando alla fine del decennio scorsi i piani delle Regioni avrebbero dovuto iniziare a produrre i loro effetti, e accrescere la disponibilità di abitazioni con gli interventi di demolizione e ricostruzione, il mercato presentava già un'abbondante offerta in cerca di una domanda che riuscisse ad assorbirla. Dall'inizio di questo secolo è fino al palesarsi dei primi segni della crisi il numero medio annuo dei titoli abilitativi alla costruzione di nuove abitazioni rilasciato dai comuni fu di circa 230 mila, 70 mila in più rispetto al livello del quinquennio precedente. Se i piani non avessero deluso le attese, e prodotto altre abitazioni, si sarebbe registrato un aggravamento dello squilibrio tra l'offerta e la domanda; anziché rilanciare il mercato edilizio un loro successo lo avrebbero ulteriormente appesantito.

Già alla fine del secolo scorso, quando fu promossa la politica incentrata sui premi edificatori, risultava chiaro che il mercato non correva a causa dell'insufficienza della domanda, indebolita dalla riduzione dei redditi

delle famiglie e dalla crescita dei valori immobiliari⁴. Le autorità pubbliche avrebbero dovuto (e dovrebbero ancora oggi) intervenire concedendo un contributo pubblico alle famiglie potenziali acquirenti di una casa. Ma questo avrebbe smentito l'intenzione del Governo di creare ricchezza a costo zero per l'erario⁵.

1. Sono qui riproposti i principali risultati di un più ampio articolo: Lungarella R., L'efficacia dei premi edificatori nei Pianicase regionali. Una valutazione d'insieme, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2015.
2. Cerulli Irelli V., De Lucia L., Secondo "Piano casa": una (incostituzionale) de-pianificazione del territorio, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2010.
3. Lungarella R., Social housing: una definizione inglese di "edilizia residenziale pubblica"?, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4, 2010.
4. Lungarella R., La questione delle abitazioni al tempo della crisi. Lo strabismo delle politiche, in *Archivio di studi urbani e regionali*, 115, 2016.
5. Tremonti G., Creiamo ricchezza a costo zero, intervista a *Panorama*, 24 settembre 2.



GIACOMO VENTURI nato a Bologna il 31 dicembre del 1968. Laureato in Giurisprudenza nel 1990 viene eletto nel Consiglio Comunale di Zola Predosa e, dal 1995 al 2004, per due mandati consecutivi è stato Sindaco di questo Comune. La sua attività istituzionale si è concentrata prevalentemente sui settori della pianificazione territoriale, dell'urbanistica, della rigenerazione e riqualificazione urbana, della sostenibilità ambientale e delle infrastrutture di servizio per la comunità e a rinnovare le sedi e le forme della partecipazione attiva dei cittadini alle decisioni istituzionali. Nel 2004 è nominato Assessore alla Pianificazione territoriale, all'Urbanistica, ai Trasporti, alle Politiche abitative e al Progetto Appennino nella Giunta dell'Amministrazione provinciale di Bologna. Dal giugno 2006 è stato Vice Presidente della Provincia di Bologna. È prematuramente scomparso il 4 ottobre 2014.

L'INU Emilia-Romagna e Legacoop Bologna, e con il patrocinio della Città Metropolitana di Bologna, della Regione Emilia-Romagna e del Dipartimento di Architettura dell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna bandiscono un concorso riservato ai neolaureati al fine di promuovere la cultura della rigenerazione urbana sostenibile e di dare un contributo alla riqualificazione del territorio della città metropolitana bolognese. I Premi sono intitolati alla memoria di Giacomo Venturi.

La domanda di ammissione al concorso, da redigere in carta libera, dovrà essere spedita entro il 30 luglio 2016 al Presidente dell'INU Emilia – Romagna, Via Castiglione 41, Bologna.

I premi verranno assegnati durante un evento pubblico in occasione delle celebrazioni per l'anniversario della scomparsa di Giacomo Venturi (4 ottobre 2014).



a cura di Enrica Papa

Una finestra su: Amsterdam

Amsterdam è in una fase di delicata transizione. L'articolo propone e affronta una lettura critica di quattro temi chiave: la diversificazione della struttura demografica e socio-economica, la liberalizzazione della politica abitativa, l'approccio organico dello sviluppo urbano e la governance metropolitana. Oggi la città di Amsterdam è più etnicamente e socialmente frammentata che mai. La geografia sociale mostra una crescente diversificazione tra centro e periferia che sottolinea importanti asimmetrie economiche e culturali. Stanno avvenendo anche cambiamenti nella tradizione degli interventi su larga scala e della pianificazione pubblica: in tempi di austerità, gli interventi urbani sono infatti prevalentemente su piccola scala ed orientati a stimolare imprenditorialità in determinate aree urbane e spesso legate a sperimentazioni ed 'economie creative'. Infine alla base di questi trends si configura un nuovo panorama politico composto da partiti liberali e progressisti, che sfidano gli equilibri politici della città-regione.

* L'articolo costituisce una sintesi di uno studio pubblicato nella versione integrale dalla rivista *Cities*: Savini, F., Boterman, W. R., van Gent, W. P., & Majoor, S., (2016). *Amsterdam in the 21st century: Geography, housing, spatial development and politics*. *Cities*, 52, 103-113

Federico Savini Amsterdam in transizione

15 anni fa, Amsterdam vantava una grande varietà di interventi urbani su larga scala: progetti di riqualificazione lungo le sponde del fiume IJ, interventi di riqualificazione urbana della città storica ed importanti investimenti infrastrutturali (portuali, aeroportuali e ferroviari). Tale dinamicità era sostenuta e potenziata da un rapido sviluppo economico urbano, da una incessante crescita demografica e da una politica nazionale orientata alla connettività globale e allo sviluppo economico nei campi della logistica, dei servizi finanziari e nell'industria della conoscenza. Quindici anni dopo, nel 2016, Amsterdam mostra importanti tratti di cambiamento, che rivelano una marcata, seppur lenta, transizione verso un modello di sviluppo economico e sociale caratterizzato da una dimensione urbana differente.

La trasformazione della struttura socio-economica e delle politiche urbane ad Amsterdam vanno interpretate in continuità con alcuni degli elementi politico-istituzionali che hanno segnato, e tuttora caratterizzano, le politiche urbane della città fin dagli anni del dopoguerra. In primo luogo, la città abbina nelle proprie politiche di sviluppo urbano una lunga e radicata tradizione di social-democrazia, un forte ruolo del soggetto pubblico ed un'agenda politica rivolta a promuovere

l'imprenditorialità urbana, sia nel campo dello sviluppo immobiliare che in quello economico e commerciale. Tale agenda politica ha reso Amsterdam un caso studio privilegiato per lo studio delle politiche di urbanistica creativa e dei fenomeni di gentrificazione. In secondo luogo, Amsterdam ha da sempre coniugato una crescita economica relativamente forte a livello nazionale e globale, con una solida regolamentazione del consumo di suolo e con un controllo dell'espansione urbana. Ancor oggi la città cerca di stabilire una sinergia tra le politiche economiche di sviluppo urbano ed il controllo e la salvaguardia dei suoli non edificati. La città compatta rimane un obiettivo importante dello sviluppo della città contemporanea. Infine, la crescita urbana di Amsterdam non può non essere compresa che in ragione di un sistema fiscale e di organizzazione del welfare basato su una forte centralizzazione della tassazione e della gestione di finanziamenti pubblici, e su una forte autonomia locale nel campo dell'urbanistica e delle politiche urbane. Tale sistema in vigore, seppur criticato fortemente, è ancora oggi un fattore importante per comprendere le strategie di sviluppo urbano a livello comunale.



Edificio *Zuiveringshal West*, all'interno del parco della *Westergasfabriek*, un'ex-area industriale nella zona ovest di Amsterdam ora riqualificata ed utilizzata per eventi culturali. Foto di Enrica Papa

Cambiamenti demografici e socio economici: diversificazione e frammentazione regionale

La mappa sociale ed economica di Amsterdam mostra un contesto in rapida e profonda trasformazione rispetto agli anni passati. Tale cambiamento si caratterizza da una rapida crescita demografica entro i confini della città e dell'area metropolitana, un marcato e sostenuto processo di gentrificazione dei quartieri del primo '900 e una crescente diversità etnica della

popolazione residente. Non diversamente da molte città Europee, anche Amsterdam ha subito una forte decrescita economica e demografica tra gli anni '70 e '90. Le politiche di suburbanizzazione e delle 'new towns' promosse dal governo nazionale hanno fornito in quegli anni canali di migrazione della popolazione cittadina verso l'hinterland. Dalla metà degli anni '90 invece, Amsterdam sta vivendo un'ondata migratoria di grandi dimensioni, che ha amplificato la diversificazione sociale,

economica ed etnica della città a tal punto da renderla quella con il più alto numero di nazionalità entro i confini municipali. Tale crescita è in maggior misura dovuta all'arrivo di famiglie di giovani qualificati e con titolo di studio. Questi gruppi si concentrano principalmente nelle aree più centrali della città storica, come lo Jordaan, il Pijp, e più recentemente nei quartieri edificati tra la metà del 1800 e il 1900 entro i confini dell'autostrada A10 (Hochstenbach & Van Gent, 2015).

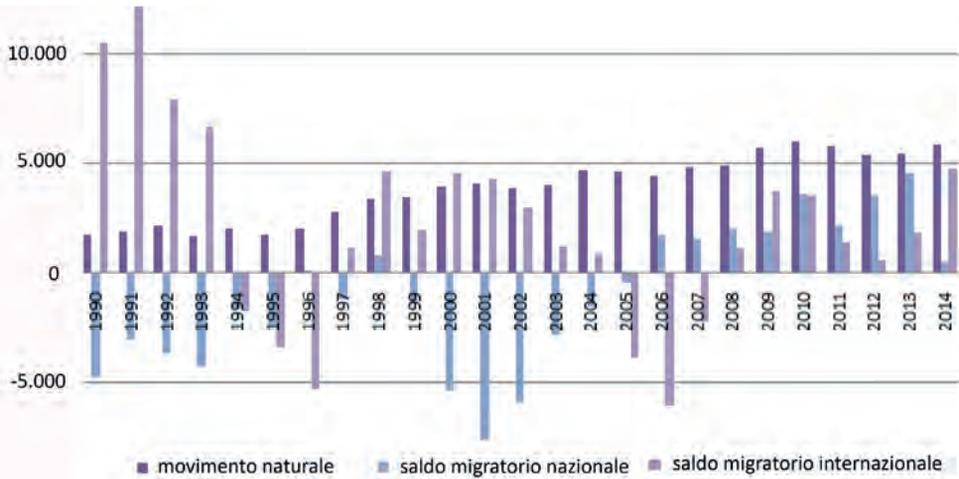
Paradossalmente, la città tuttora presenta una condizione demografica diversificata in termini di reddito e nazionalità. La maggior parte delle aree in gentrificazione sono ancora catalogate come le più povere della città (Amsterdam Oost, Bos en Lommer, Noord).

La frattura sociale ed economica più marcata appare invece tra l'area urbana entro il perimetro della A10 e quella esterna, dove si trovano i quartieri edificati negli anni del dopoguerra, e tra il 1960 e 1990. I quartieri periferici di Oosdorp e Bijlmermeer rimangono tuttora destinazione delle famiglie più indigenti, escluse dal mercato immobiliare dei quartieri centrali in gentrificazione. Tale fenomeno è definito come *'tweedeling'* per indicare la divisione in due parti della città.

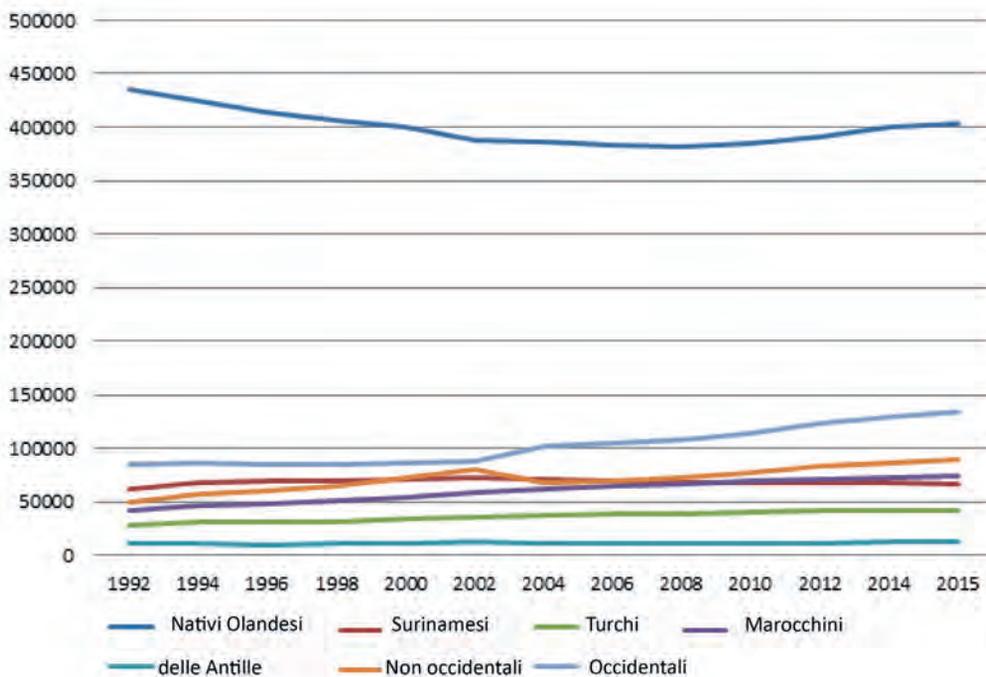
La frammentazione sociale ed economica di Amsterdam è dunque più evidente se si adotta una prospettiva metropolitana e regionale. Come molte altre città europee, sono le fratture tra il centro e la periferia che caratterizzano e rafforzano in maggior modo le problematiche sociali degli ultimi anni (Musterd et al., 2006; Savini, 2014). La relazione tra centro e periferia è variabile ma comunque asimmetrica. Mentre le tendenze di gentrificazione sono rapide nella città storica, altre zone della regione metropolitana mostrano tendenze contrarie. Come la municipalità di Almere, per esempio, che soffre un'economia stagnante e un mercato immobiliare omogeneo e dove il 30% delle famiglie è di origine non europea. Le problematiche regionali e metropolitane sono esacerbate dalla presenza sempre maggiore di famiglie unipersonali nel comune di Amsterdam: quasi il 50% degli appartamenti all'interno dell'anello stradale dell'A10 sono infatti ad oggi abitati da un solo individuo.

Situazione abitativa e rigenerazione urbana: liberalizzazione e crisi

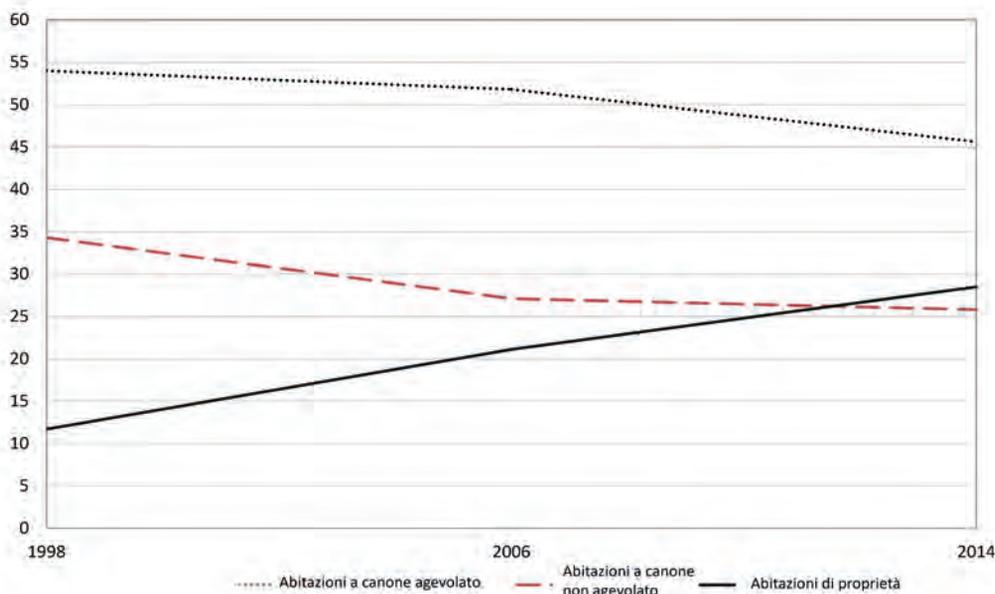
Le cause di questo cambiamento socio-economico a livello urbano e regionale va ricercata nell'ultimo decennio di politiche abitative e di rigenerazione urbana intraprese dal governo locale e nazionale. Tra gli anni '70 e '80, le politiche di rigenerazione urbana e di costruzione di alloggi a canone agevolato (case popolari) furono motivate da obiettivi politici d'inclusione sociale e di accoglienza delle popolazioni meno abbienti. Le forti e violente proteste della fine degli anni '70, le pratiche legalizzate di occupazione degli alloggi sfitti e una politica di controllo degli affitti, hanno alimentato una politica urbana attenta all'accoglienza dei redditi più bassi, in tutti i quartieri della città. Il numero di alloggi a canone agevolato nella città ha infatti raggiunto il picco nel 1995, con una percentuale pari a quasi il 65% di tutto lo stock immobiliare. Tale percentuale nel 2014 raggiunge solo il 45% (un valore comunque altissimo in confronto alla media europea). Fin dal 1990, la politica abitativa olandese è stata guidata da una forte riduzione dei sussidi nazionali, una progressiva privatizzazione delle associazioni per la gestione delle case popolari (*housing association*, che restano tuttora dei soggetti ibridi tra pubblico e privato) e una convinta politica di finanziamento degli investimenti immobiliari individuali, con mutui agevolati, tutelati e con tassi di prestito rispettivo al valore d'acquisto fino al 120%. Nel 1990, il fondo monetario internazionale ha rilevato che i prezzi delle case ad Amsterdam erano 'gonfiati' e che il debito privato degli abitanti era fortemente aumentato (IMF 2009). Anche il mercato degli affitti è stato fortemente liberalizzato nell'ultimo decennio. La recente riforma della casa del 2015 propone di incrementare i canoni agevolati proporzionalmente all'aumento dei valori immobiliari. Allo stesso modo, le riforme fiscali più recenti hanno tassato le *housing association* causando sia un aumento dei canoni che una privatizzazione parziale del parco delle abitazioni da loro gestito. Il mercato della casa ad Amsterdam oggi presenta una situazione fortemente problematica. Da un lato, la città è dotata di una percentuale sostanzialmente alta di case popolari (45%) ma in via di riduzione. Dall'altra, gli alloggi disponibili sul mercato presentano prezzi relativamente alti rispetto alle capacità di spesa della popolazione.



Variazione della popolazione residente ad Amsterdam per componenti demografiche. Fonte: Ufficio Statistiche del comune di Amsterdam, 2015



Composizione etnica della popolazione residente ad Amsterdam. Fonte: Ufficio Statistico di Amsterdam, 2015



Variazione dal 1998 al 2014 delle tipologie di contratti di locazione e del numero di case di proprietà nel comune di Amsterdam. Fonte: OIS, 2015

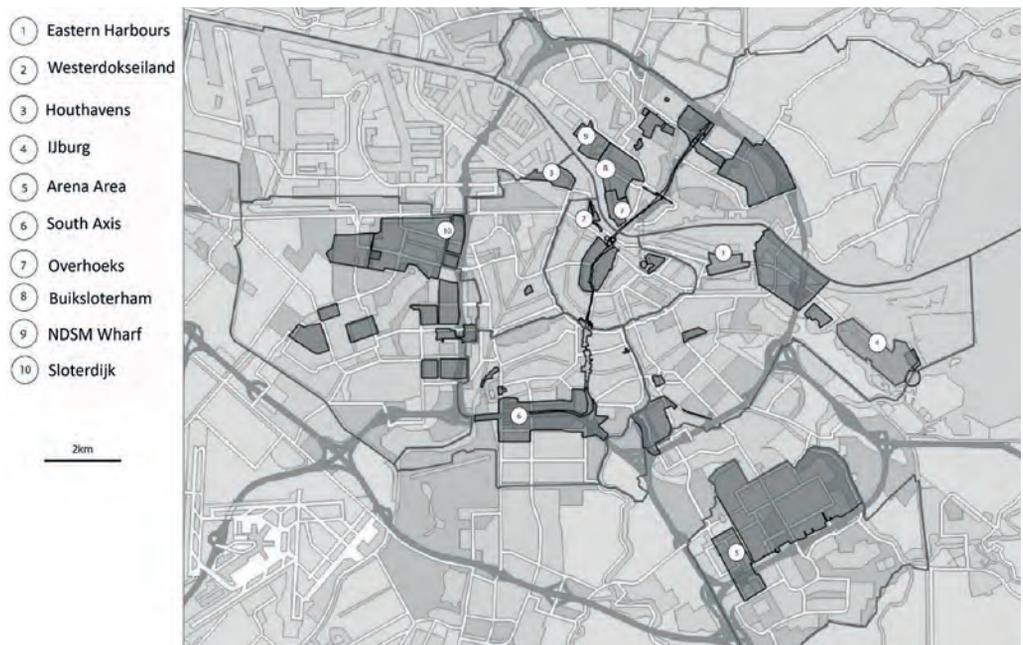


Il fiume IJ che separa Amsterdam della zona nord, le cui sponde sono state oggetto di grandi interventi di trasformazione degli anni '90. Foto di Enrica Papa

Data tale polarizzazione del mercato, una fascia di abitazioni di prezzo intermedio (*middle-segment*), che include prezzi all'acquisto tra i 200 e 350 mila euro, è tuttora fortemente limitata rispetto ad una domanda di alloggi in forte crescita. Va anche notato che l'esplosione degli affitti temporanei (i.e. AirBnB) rendono tale situazione ancora più problematica, specialmente nelle zone più centrali.

Sviluppo urbano: dalla grande scala all'approccio organico

Il modello di sviluppo urbano di Amsterdam è stato storicamente definito, e ammirato, come un 'paradiso' per gli urbanisti. Tale concezione era giustificata da un modello di sviluppo dominato da investimenti pubblici basato su una solida infrastruttura amministrativa a livello locale, e fondata sull'indiscussa proprietà pubblica di (quasi) tutto il suolo comunale. Tale modello ha inevitabilmente promosso progetti di sviluppo urbano su scala vasta, a volte standardizzati sul piano architettonico e urbanistico, e fondati su una programmazione negoziata molto dettagliata. I progetti sulle sponde del fiume IJ, il *business district* dell'asse Sud (Zuidas) e gli interventi di sviluppo urbano su larga scala delle aree VINEX (per esempio IJburg) rappresentano in modo emblematico la capacità di piani-

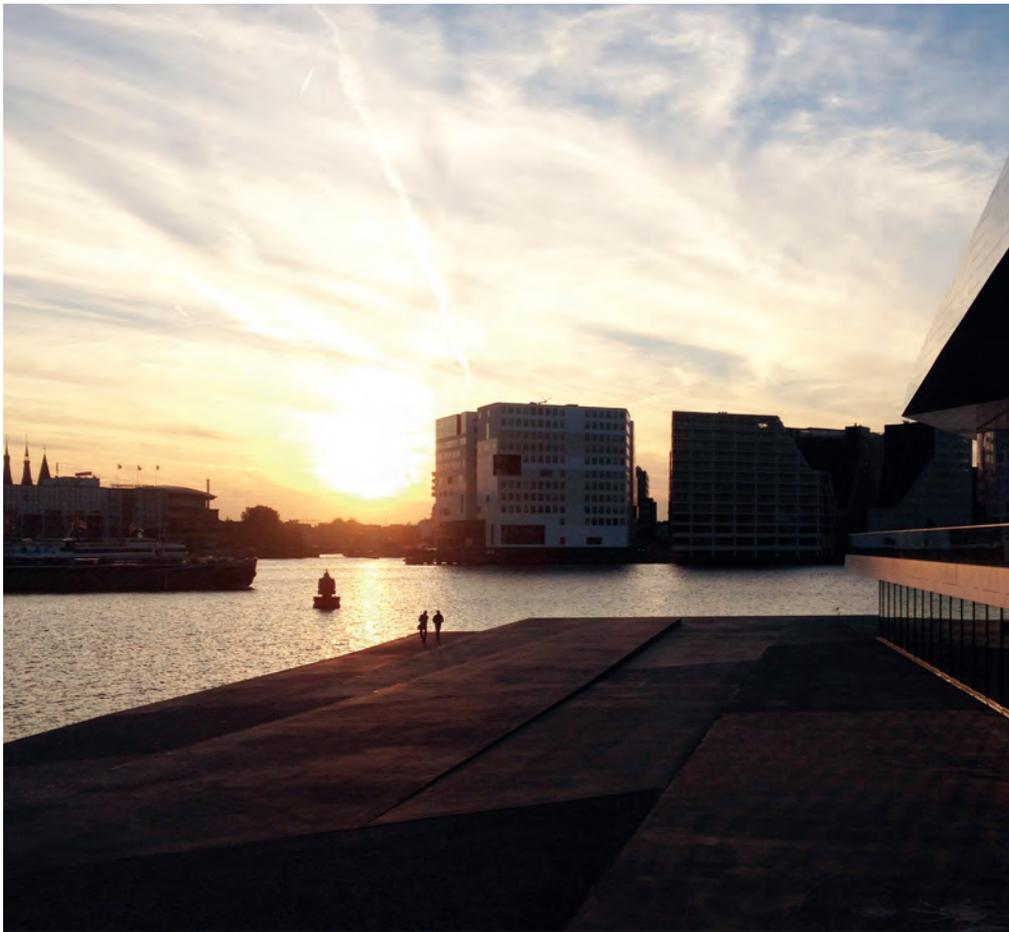


I principali progetti di sviluppo urbano attualmente in fase di implementazione. Fonte: autore

ficazione e implementazione di progetti da parte del comune.

La recente crisi finanziaria ha ridotto la pressione immobiliare nella città, rendendo sempre più difficile il completamento di molti progetti in corso. L'organizzazione di questi progetti era figurativamente descritta come 'meccanica' o 'cadenzata' proprio per indicare la presenza di una visione unitaria e di una programmazione dettagliata

nel lungo periodo. Negli ultimi ro anni, la domanda di spazi urbani è molto cambiata. Il mercato del terziario è praticamente fermo e l'afflusso di giovani famiglie qualificate nella città sta cambiando la domanda abitativa. I 'nuovi' residenti chiedono spazi più diversificati e versatili, meno omogenei, con possibilità di adattamenti architettonici, anche a livello estetico, e più sofisticati sul piano dell'efficienza energetica.



Vista sul fiume IJ dal nuovo EYE Film Institute aperto nel 2012. Foto di Enrica Papa



L'ora di punta ad Amsterdam: ciclisti in attesa del passaggio di una nave in uno dei canali del centro. Foto di Enrica Papa

Tale domanda abitativa deve essere inquadrata anche nella rapida diffusione nei dibattiti politici della città di principi di co-produzione, *do-it-yourself*, e *new urbanism*.

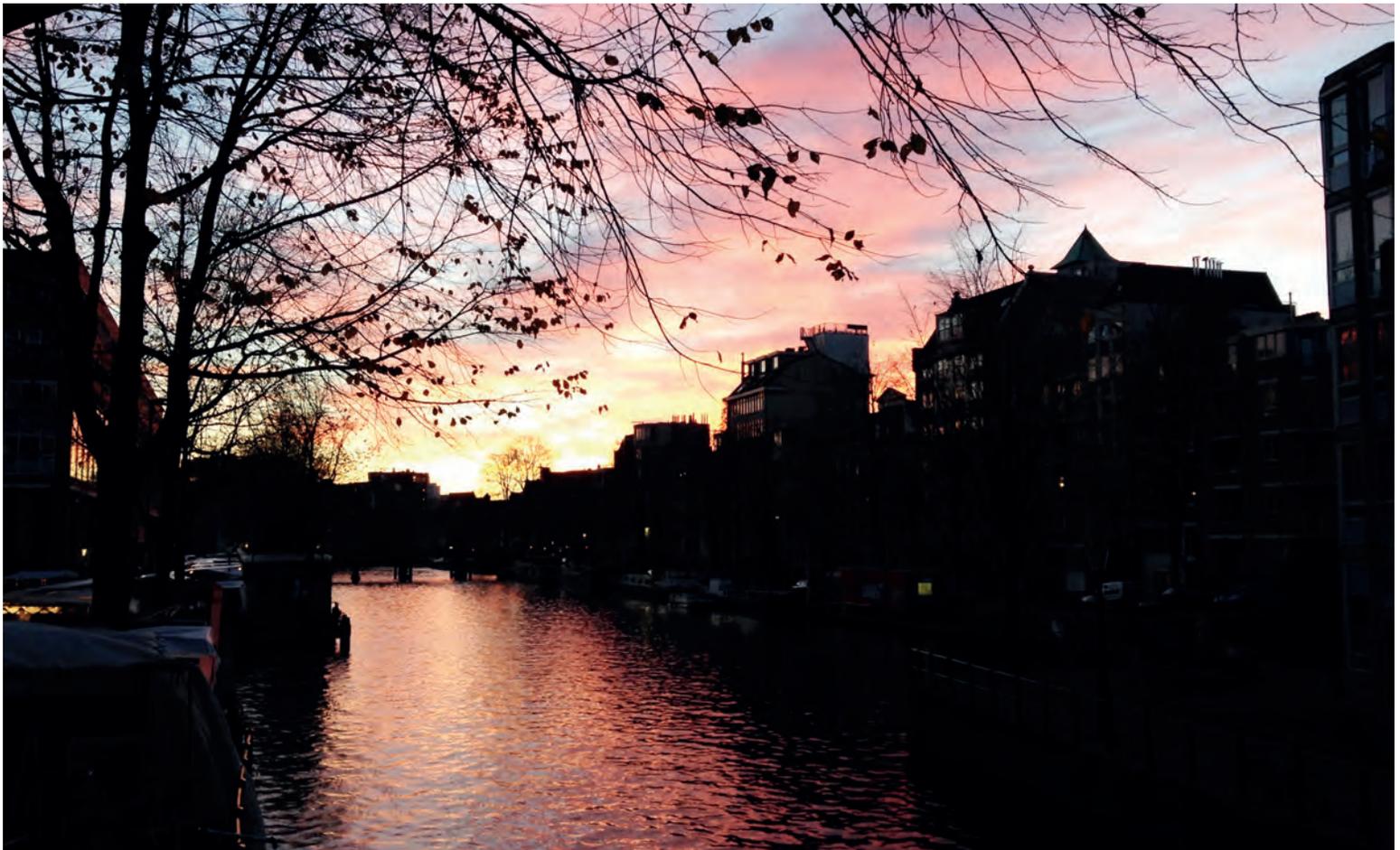
Dal 2008, è possibile rilevare un cambiamento delle procedure di programmazione e sviluppo fondiario e immobiliare di Amsterdam. Lo sviluppo 'per lotto' (*Kavelsturing*) indica per esempio un approccio di sviluppo architettonico, urbanistico e finanziario incentrato sul lotto, dove ogni intervento viene gestito singolarmente, e meno inquadrato in un programma rigido su scala di progetto. Tale approccio, più generalmente definito come 'urbanismo organico' prevede un ruolo del comune meno interventista, orientato a mobilitare le pratiche e le risorse dei cittadini e funzionale a catalizzare gli investimenti diretti delle famiglie e di nuove aziende attive nel settore della casa. Gli esempi più interessanti di tale modello si possono oggi trovare a *Zeeburgereiland*, *NDSM* e *Buiksloterham*, dove reti di cittadini si sono attivate in laboratori urbani e workshop orientati a ridiscutere i principi dell'abitare e tradurli in domande per le politiche pubbliche.

Governance Metropolitana: da sperimentazione a frammentazione

Le dinamiche abitative, socio-demografiche e urbanistiche qui descritte hanno trasformato l'orizzonte geo-politico dell'area metropolitana di Amsterdam. L'interdipendenza funzionale tra la municipalità di Amsterdam e la sua regione (che si estende fino ad Almere, e a tutta la penisola dell'Olanda settentrionale) si è rafforzata, soprattutto a seguito dello sviluppo esponenziale delle attività dell'aeroporto di Schiphol, della crescita del porto 'Amsterdam Haven' (che in 10 anni moltiplicherà il volume gestito annualmente) e della preoccupazione crescente riguardo al consumo della cintura verde della città (Stelling van Amsterdam).

Tra gli anni '80 e '90, le politiche regionali furono sostenute da una coalizione, principalmente social democratica, che univa le quattro grandi aree urbane del Randstad (la rete-regione di cui Amsterdam fa parte con Rotterdam, L'Aia ed Utrecht). Le politiche regionali furono orientate alla crescita, allo sviluppo residenziale (sia urbano che suburbano) e alla connettività internazionale (TAV e aeroporto).

Tali pratiche erano direttamente sponsorizzate dal governo centrale, che sosteneva interventi e politiche regionali con ingenti finanziamenti pubblici. Dagli anni '90, forte di una



Il quartiere Pijp è uno dei quartieri del centro della città di Amsterdam che continuano ad attrarre le classi abbienti, contribuendo al fenomeno del *'tweedeling'*: la divisione della città in zone ricche e povere. Foto di Enrica Papa

maggior autonomia decisionale e politica di decentralizzazione, Amsterdam ha intrapreso esperimenti innovativi di cooperazione metropolitana, non formalizzati in confini amministrativi determinati. La Stadregio (città-regione) e la Metropoolregio Amsterdam (la città metropolitana) sono due esempi di configurazioni di governance metropolitana orientata a gestire e canalizzare risorse per lo sviluppo di infrastrutture e aree residenziali. Dal 2008 ad oggi si è assistito tuttavia ad una certa riduzione di tali esperimenti. Forte di una nuova tipologia di domanda abitativa (più urbana e meno suburbana) e spinta da una maggiore competizione sul mercato immobiliare, la città di Amsterdam ha ridotto gli sforzi di cooperazione intercomunale. Il PLABEKA (Piattaforma per la riduzione dello sviluppo commerciale e industriale nella regione), un esempio di organizzazione intercomunale finalizzato alla riprogrammazione degli spazi destinati ad uffici, ha nel tempo avuto forti difficoltà di coordinamento tra i comuni per la distribuzione dei costi. Tale difficoltà alla cooperazione informale è giustificata sia dalla mancanza di stimoli finanziari e strategici del governo nazionale che ad una nuova agenda

politica che favorisce la dimensione urbana della città, concentrandosi sulle aree con più alto potenziale di sviluppo e più attrattive per le classi medie. In primo luogo, la pianificazione territoriale nazionale, che ha caratterizzato il contesto olandese fin dal dopoguerra, è stata riformata e ridotta ed ora si concentra quasi esclusivamente su progetti di infrastrutture e trasporto (SMASH o RAAM, sono due esempi legati all'aeroporto e all'infrastrutturazione Est-Ovest della regione).

Esistono tuttavia anche ragioni politiche per la ridefinizione delle strategie di cooperazione intercomunale. Nuove correnti e maggioranze politiche stanno emergendo a livello locale, mettendo in discussione alcuni dei principi del governo del territorio propri della tradizione urbanistica di Amsterdam. Tra molti, vanno menzionati il sistema di canone del fondiario pubblico e le procedure di programmazione negoziata per lo sviluppo urbano. Questa lenta transizione è forse meglio rappresentata dal risultato delle elezioni amministrative del 2014. Per la prima volta nella storia politica della città, Amsterdam è governata da una coalizione che esclude il partito social democratico (PvdA) e lega invece il partito so-

cialista, quello neoliberale del D66, e la destra liberale del VVD. Un altro esempio di una cultura politico-amministrativa della città che sembra sposare ideali sociali di politiche urbane con principi imprenditoriali di governo dell'economia locale.

Riferimenti bibliografici

- AFWC Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (AFWC) (2015). Jaarbericht 2015. Amsterdam
- Hochstenbach, & Van Gent, W. P. (2015). An anatomy of gentrification processes; variegating causes of neighbourhood change. *Environment and Planning A*, 47(7), 1480-1501.
- International Monetary Fund (IMF) (2009). Kingdom of The Netherlands — Netherlands; Staff report for the 2009 article IV consultation. Washington D.C: IMF Publication Services.
- Musterd, S., Bontje, M., & Ostendorf, W. (2006). The changing role of old and new urban centers: The case of the Amsterdam region. *Urban Geography*, 27(4), 360-387
- Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS) (2015). Amsterdam in cijfers 2015. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Savini, F. (2014). Urban peripheries: The political dynamics of planning projects
- Savini, F., Boterman, W. R., van Gent, W. P., & Major, S. (2016). Amsterdam in the 21st century: Geography, housing, spatial development and politics. *Cities*, 52, 103-113.

a cura di Iginio Rossi

Emilia Romagna: Premio "Franco Tinti"

Premio "Franco Tinti" per Tesi di Laurea e Dottorato in discipline attinenti al governo del territorio, edizioni V e VI, anni 2012 e 2013.

L'Istituto Nazionale di Urbanistica - Emilia Romagna bandisce un concorso annuale per premi di Laurea e di Dottorato al fine di diffondere tra le nuove generazioni lo studio e l'attività di ricerca sulle trasformazioni insediative e sul processo di pianificazione della regione Emilia-Romagna.

Coerentemente con la missione istituzionale dell'INU, il premio ha lo scopo di sostenere e di valorizzare il contributo di giovani ricercatori all'affermazione di una nuova cultura tecnico-progettuale che, nell'ambito delle discipline associate più direttamente al governo del territorio, sappia adottare con rigore e originalità il metodo dell'analisi critica e della interdisciplinarietà.

Franco Tinti (1948-2007) si è laureato in architettura a Firenze nel 1973 e poco dopo, nel 1975, fu tra i fondatori di Tecnicoop. In questa cooperativa di tecnici di varie discipline e specializzazioni ha operato per tutta la sua vita professionale, fino alla sua morte, un vita dedicata interamente, con impegno, passione e rigore etico, alla pianificazione urbanistica e territoriale al servizio delle amministrazioni comunali e provinciali.

Niccolò Benghi, Michele Giordani L'autodromo di Imola. Strategia territoriale e riqualificazione urbana nella terra dei motori

Pensando a una grande infrastruttura urbana quale un circuito automobilistico, tornano alla mente immagini di tribune gremite e masse di tifosi festanti. Per molti anni Imola è stata la sede del Gran Premio di San Marino e ha ospitato una lunga serie di epiche imprese e memorabili successi. Con l'uscita di Imola dal "circus" della Formula Uno, lo scenario è drasticamente cambiato: il calendario delle gare ha perso il fascino degli anni precedenti, caratterizzato solo da eventi minori, e il tracciato e le strutture di pertinenza sono rimaste oggetto di degrado per diversi anni. Numerose discussioni e contestazioni si sono alternate dal 2006, data dell'ultimo Gran Premio di Formula Uno, da quando la cattiva gestione e i fallimenti finanziari hanno addirittura portato parte della cittadinanza imolese a domandarne la dismissione. In questo scenario controverso, il circuito di Imola non ha ancora ritrovato una propria identità, troppo piccolo per competere con gli emergenti "giganti economici" mondiali, troppo "mitico" per essere semplicemente abbandonato. Allo stato attuale i tifosi ne invocano la rinascita, cresciuti tra il rombo dei motori e l'odore intenso di pneumatici surriscaldati nella grande arena all'aria aperta distesa sulle colline imolesi. D'altro canto va riconosciuta anche quella parte di cittadinanza da sempre infastidita dal rumore e confusione generati dal circuito, che si sente privata di una delle porzioni più belle del proprio territorio. Nella situazione di stallo così generata, nessuno può beneficiare realmente delle potenzialità dell'impianto.

Come si può affrontare il problema del recupero di un pezzo così importante del patrimonio storico e culturale di una città? Quale direzione deve essere presa, e soprattutto, chi deve beneficiarne?

Il lavoro di tesi nel suo insieme, declinato in un progetto urbano a diverse scale di intervento, ha voluto dare una risposta alle richieste di tifosi e cittadini, accettando la legittima e sana diversità tra chi guarda con nostalgia alle gloriose immagini del passato, e chi si lamenta dei numerosi "inconvenienti" che accompagnano le gare. Sono stati rispettati i diversi punti di vista ponendo alla base dell'ipotesi progettuale per l'area dell'autodromo la volontà di aggiungere nuove funzioni a carattere cittadino, accessibili e apprezzabili dalle diverse fasce della cittadinanza imolese, parallelamente a un recupero dell'infrastruttura automobilistica.

La fase di analisi ha portato all'individuazione delle diverse realtà che già oggi vedono coinvolto l'Autodromo di Imola e di quelle in cui avrebbe le potenzialità per esserne inserito; è stata poi studiata la natura delle diverse aree circoscritte dal tracciato per evidenziare criticità e potenzialità e risolvere le diverse situazioni di degrado. La progressiva costruzione e ampliamento dell'autodromo, nei decenni che ne hanno seguito la nascita, hanno portato ad un graduale distacco dal sistema di strade cittadine, fino alla costituzione di un vero e proprio "taglio" del tessuto urbano. Da un lato giace la città, con il centro storico e il suo lungo fiume, dall'altro rimane il vecchio parco cittadino delle Acque Minerali, circondato dalle barriere del tracciato. In

questo scenario, l'autodromo si pone come elemento in contrasto con l'ambiente naturale che lo circonda, limitandone gravemente la percezione e l'accessibilità.

La strategia progettuale è stata studiata su tre differenti scale di intervento: la scala urbana, per ricucire il legame con la città creando nuove funzioni e incrementando le relazioni esistenti; la scala territoriale per consolidare il rapporto con il paesaggio e offrire un punto di incontro e una vetrina delle eccellenze del circondario imolese; la scala regionale, per il potenziamento dell'immagine dell'Autodromo come polo attrattivo inserito nel sistema di marketing territoriale della "Terra dei Motori", già affermato in Italia e nel Mondo.

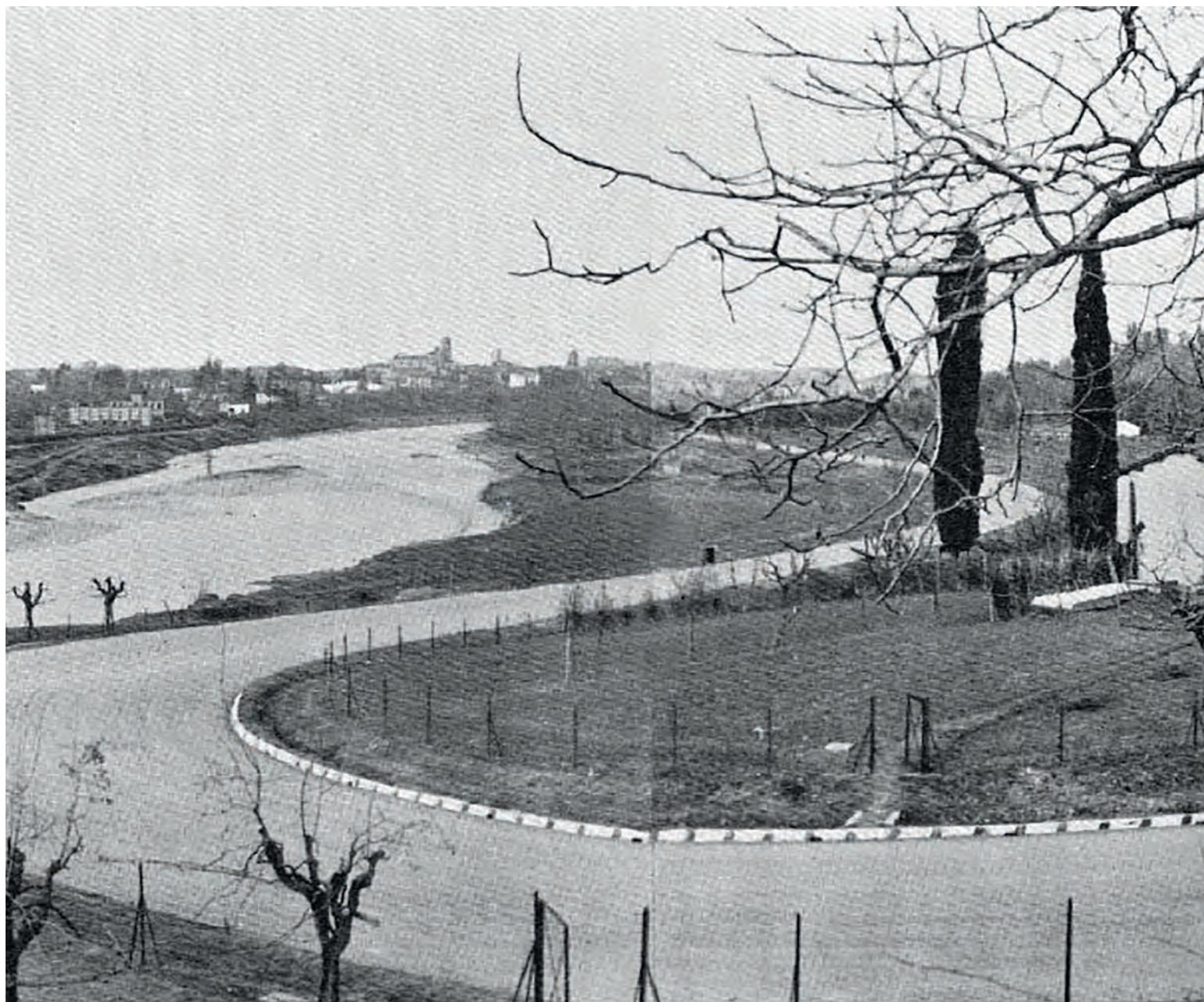
Sono stati presi in analisi non solo le tribune e le diverse infrastrutture legate al circuito, ma anche il Parco delle Acque Minerali, creato nel 1951 e mai più oggetto di sostanziali politiche di rinnovamento, insieme al lungofiume e alle aree limitrofe al tracciato, deserte e mal sfruttate.

Il progetto si caratterizza attraverso la creazione di nuove epicentri in corrispondenza delle aree più degradate o in via di abbandono mettendole in relazione con gli elementi positivi dell'area.

La proposta alla scala urbana e territoriale riguarda la dimensione cittadina dell'Autodromo, con il suo patrimonio di strutture e spazi pubblici, ripensato come un contenitore di

funzioni ricreative, educative e commerciali, oltre che aree verdi e un rinnovato sistema di mobilità ciclo-pedonale a servizio del territorio del Fiume Santerno.

Per la scala regionale si propone la creazione del "Parco dei Motori", un vero e proprio percorso espositivo immerso nel verde, in grado di ospitare installazioni, monumenti ed approfondimenti dedicati al mondo delle corse, ricorrendo anche a nuovi sistemi di connettività multimediale open-source. All'interno del Parco si inserisce uno spazio museale denominato MIAM (Museo Imolese Arte e Motori) ricavato attraverso la riqualificazione della tribuna centrale del rettilineo di arrivo.



L'autodromo di Imola negli anni '50

Sia il Parco che il MIAM sono finalizzati alla valorizzazione dell'autodromo nel sistema "Terra dei Motori" al fine di creare una polarità turistica e di richiamo per attività economiche.

L'attività di progettazione è stata condotta seguendo principi di sostenibilità e minimo impatto ambientale: nuove funzioni e maggiore densità non significano aumento indiscriminato del volume urbano, piuttosto l'intensificazione dei tessuti esistenti, il consolidamento e la riqualificazione del patrimonio edificato e delle infrastrutture, la promozione di un moderno stile di vita in grado di permettere a tutti di beneficiare del patrimonio pubblico.

Sia dal punto di vista fisico che funzionale è stata messa in luce la necessità di un mutuo riavvicinamento fra circuito e città, identificando non una sola azione, ma prevedendo una combinazione di interventi connessi all'interno dello stesso sistema.

Il lavoro di tesi propone uno scenario di crescita funzionale e culturale per riaffermare l'Autodromo di Imola come polo strategico delle politiche di sviluppo urbane e territoriali.

Una porzione così importante del tessuto urbano e del paesaggio naturale non poteva essere risolta con un unico gesto, ma necessita della definizione di una gerarchia di strategie e interventi per dimostrare che una pianificazione attenta e innovativa a Imola non è solamente possibile ma anche necessaria.

D'ora in poi la città dovrà impegnarsi a difendere una propria ricchezza; con il lavoro svolto si desidera offrire un contributo significativo alla difficile realtà del circuito cittadino, proponendo una nuova e più ampia visione, a supporto di una soluzione possibile.



Figure ground dell'area e Masterplan di progetto.

Stefania Girardi Intrusione salina: analisi e proposte per il caso studio delta del Po

Il cambiamento climatico è un fenomeno quanto più attuale, come dimostrato dal *report* dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC, 2014; IPCC, 2007; *World Health Organization*, 2009). Allo stesso modo l'intrusione salina è un fenomeno sempre più presente (Monforte G., 2012), che si forma naturalmente all'interno delle foci fluviali e degli ambiti costieri (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ottobre 2010; Minelli A., 2009). È soggetta però ad un aumento a causa dei *climate change* (Rahman and Alam, 2004) dato l'innalzamento del livello marino (Iddri, Cired-Météo France, s.d.) e la minor disponibilità d'acqua dolce. Dalla volontà di comprendere come agire adeguatamente per migliorare il territorio affetto dalla risalita del cuneo salino, è stato analizzato il fenomeno in corrispondenza delle foci fluviali e nel territorio, assumendo come caso studio il Delta del Po. Si è compreso in questo modo quali siano le ricadute ecosistemiche all'interno di un territorio interregionale, collocato tra Regione Veneto ed Emilia-Romagna.

Il Delta del Po affronta un fenomeno complesso dovuto alla risalita del cuneo salino, che comporta elevati problemi nella produzione agricola. È possibile vedere quale sia la situazione presente nel territorio in Figura 1a, ove è evidenziato lo stato di salinità nel Delta. La mancanza d'informazioni uniformi tra le due regioni e tra tipologie di dati, ha portato alla realizzazione di mappe del territorio mediante l'uso di un metodo innovativo. È stata poi analizzata la sensibilità di alcune tipologie di piante, osservando le ricadute ecosistemiche causate dalla salinità sul territorio. Sono stati quindi inseriti all'interno di una matrice gli habitat del Delta, gli usi del suolo (Rossi, Gianoni, s.d.) e la Carta della Vegetazione del Po di Volano (Regione Emilia-Romagna - Geoportale).

Una volta indicati gli habitat a rischio, in funzione del grado salino e della sensibilità degli habitat crescente, sono stati considerati gli effetti riscontrabili a seguito della presenza di salinità in quantità ridotta e tempi limitati. La combinazione tra il grado di salinità e la sensibilità degli habitat, ha permesso di capire quali habitat cambino stato in condizioni di salinità, quali rimangano uguali e quali invece subiscono un turbamento ma sono comunque in grado di ripristinare il loro stato iniziale, grazie alle loro caratteristiche di resilienza. Si è ricavata così la carta delle aree sensibili alla salinità (Figura 1b) che indica le aree molto sensibili, come le colture comuni che cambiano di stato (aree più scure) e quelle poco sensibili, come i canneti presenti tipicamente in acque salmastre, in grado di sopportare maggiormente la salinità (aree più chiare). Dalla combinazione tra la carta dello stato di salinità e quella delle aree sensibili alla salinità, ne è derivata la carta delle aree a rischio di salinizzazione (Figura 1c), dove sono indicati gli ambiti moderatamente a rischio (aree più chiare) e a rischio elevato di salinizzazione (aree più scure).

Tra i rischi connessi ai cambiamenti climatici, è stato considerato anche il rischio legato all'innalzamento del livello del mare, che in futuro comporterà gravi conseguenze per il territorio del Delta. Considerando uno scenario a breve termine al 2015 (figura 2a) non si registra infatti nessun cambiamento sostanziale, mentre nel medio termine in corrispondenza del 2050 (figura 2b), verrà registrato un eustatismo pari a 6-12 cm (Circe, 2011) e una subsidenza pari a 50 cm. Di conseguenza si otterrà una variazione totale del terreno pari a 60 cm, che comporterà effetti in corrispondenza della circolazione lagunare e della produzione della molluschicoltura, dato l'aumento della quota delle acque, oltre alla diminuzione degli scanni a mare.



Figura 1a, b, c. Carta dello stato di salinità, degli ambiti sensibili alla salinità e delle aree a rischio di salinizzazione del delta. Fonte: elaborazione dell'autore.

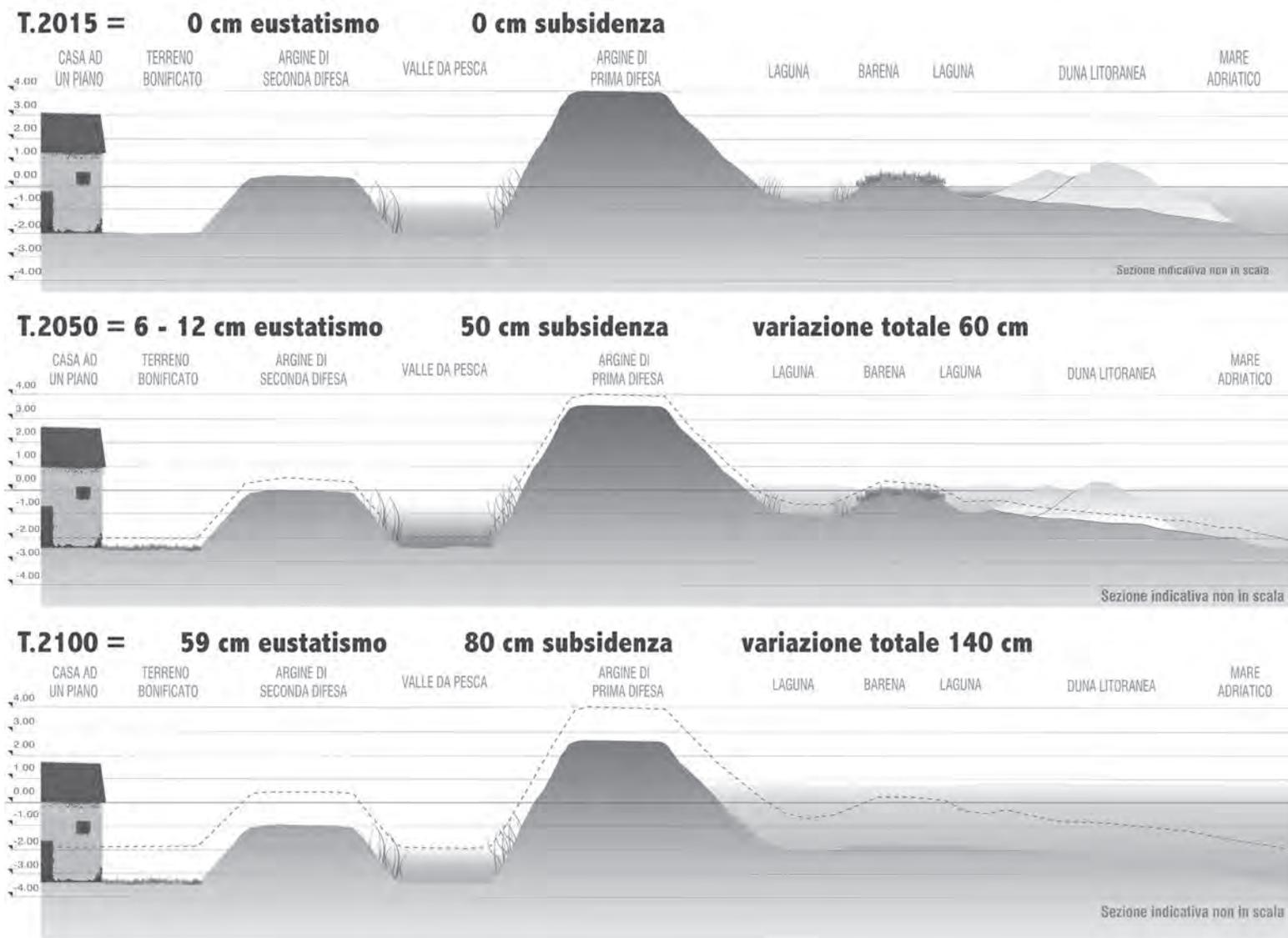


Figura 2a, b, c. Scenario attuale a breve, medio e lungo termine del territorio delta del Po. Fonte: elaborazione dell'autore.

Infine, lo scenario a lungo termine al 2100 (Figura 2c) riporta un eustatismo di circa 60 cm (IPCCa, 2007) e una successiva subsidenza di 80 cm, che comporterà una variazione totale di circa 140 cm, provocando la sparizione degli scanni, quindi delle lagune e della produzione della molluschicoltura. Ad ogni modo, la presenza degli argini lagunari permetterà di proteggere il territorio dall'innalzamento marino, considerando però i limiti presenti a causa del territorio situato per la maggior parte al di sotto del livello del mare (Bitelli G. et al., 2010). Questo infatti comporterebbe conseguenze drastiche a seguito dell'incremento della bonifica necessaria (Colombo, Tosini, 2009) e della risalita delle acque marine negli ambiti fluviali.

Considerando il rischio di salinizzazione e l'incremento del livello marino², è stata elaborata una carta delle aree soggette a rischio

del Delta, in funzione di un grado di rischio idrogeologico e di salinizzazione crescente. Sono state così ottenute le aree soggette a un unico rischio e quelle soggette ad entrambi, secondo valori di rischio moderato o elevato. In questo modo si è compreso quali fossero le aree sulle quali è necessario intervenire, applicando azioni che siano in grado di rispondere a entrambi i rischi cui il territorio è soggetto. L'inserimento di tali soluzioni all'interno di una matrice ha permesso di evidenziare quali azioni rispondano al rischio idrogeologico, quali al rischio di salinizzazione e quali ad ambedue, risultando così multifunzionali.

Sono state quindi proposte soluzioni di adattamento e mitigazione adeguate al territorio considerato che rispondono ognuna a uno o più rischi cui il territorio è soggetto, garantendo una risposta multifunzionale, al fine

di garantire l'economicità delle azioni suggerite e una risposta positiva a tali applicazioni. Le soluzioni apportate sono di tipo strutturale e non strutturale, come la diffusione di bacini di contenimento o fitodepurazione, la conversione colturale in specie meno idroesigenti o in grado di rispondere meglio alla salinità. Al contempo sono necessari incentivi agli agricoltori, affinché siano in grado di convertire le colture, oltre a una pianificazione più accorta, che permetta di gestire in modo adeguato tali operazioni.

Le proposte suggerite sono utili anche per migliorare le condizioni di sostenibilità economica: le soluzioni, infatti, sono incentrate su un ritorno monetario.

Ad esempio, la conversione colturale permette agli agricoltori di incrementare i ricavi dei loro investimenti, mentre la trasformazione di alcune aree in valli da pesca, permette di

umentare i guadagni grazie alla diversificazione economica del luogo, riducendo al contempo i costi di bonifica. L'applicazione di tali soluzioni può inoltre essere occasione per unificare gli ambiti regionali, date le caratteristiche simili dei territori, eppure gestiti secondo modalità differenti. Tutto ciò determinerebbe un elevato beneficio per entrambe le regioni. Migliorando le tecniche ad oggi utilizzate e adattando il territorio all'intrusione salina, sarà possibile risolvere le problematiche che il territorio ha, poiché un intervento può apportare benefici multipli. In questo modo si ridurranno i problemi dovuti all'intrusione salina e all'innalzamento del livello del mare, ma si attiveranno anche meccanismi innovativi che aiuteranno il miglioramento economico, ecologico e sociale del Delta. È quindi importante adattarsi all'intrusione salina, sfruttando l'esistenza di questo fenomeno per agire sul territorio migliorandolo.

Francesca Gorni Campagna di città. Riflessioni progettuali sul paesaggio urbano contemporaneo

Negli ultimi vent'anni la metamorfosi subita dal paesaggio italiano ha assunto, per intensità e per diffusione, una proporzione paragonabile a quella che ha portato alla creazione e all'affermazione della città industriale nei secoli scorsi. Le città tendono a saldarsi l'una all'altra. Le centralità si spostano lungo gli assi delle infrastrutture e la residenza nei campi urbani mettendo in crisi la visione del paesaggio come quadro o unità¹.

Dati tali presupposti, si rende necessario riconsiderare l'importanza degli spazi della città e della campagna che, a causa del progressivo avanzamento dell'abitato a scapito del suolo coltivato, vanno via via fondendosi, dando origine a luoghi incerti, la cui funzione ed identità rimangono indefinite: emblematiche a tal proposito sono le trasformazioni subite dalla pianura emiliana, lombarda e veneta.

Il caso del comune di Reggio Emilia ben si inserisce in questo contesto: l'agglomerato urbano si è sensibilmente espanso, arrivando a lambire le frazioni più prossime al capoluogo. Alimentata da una miscela di tendenze economiche favorevoli la città, ha vissuto un processo di crescita demografica, per immigrazione dall'interno e dall'estero, di dimensioni eccezionali rispetto alle altre realtà urbane di dimensioni simili.

Basti pensare che nel periodo 2001-2008, la provincia di Reggio Emilia, ha registrato il più alto tasso di crescita demografica (+11,9%) nel contesto nazionale, mentre il comune di Reggio Emilia ha fatto registrare un aumento del 11,1% a fronte dell'1,7% di Modena e del 5,1% di Parma. Nel periodo fra il 2000 e il 2005 le famiglie sono cresciute del 9% e la popolazione straniera è raddoppiata. Al forte aumento dei nuclei famigliari e dell'immigrazione straniera, ha fatto riscontro una ancor più consistente dinamica della produzione edilizia, che è passata da

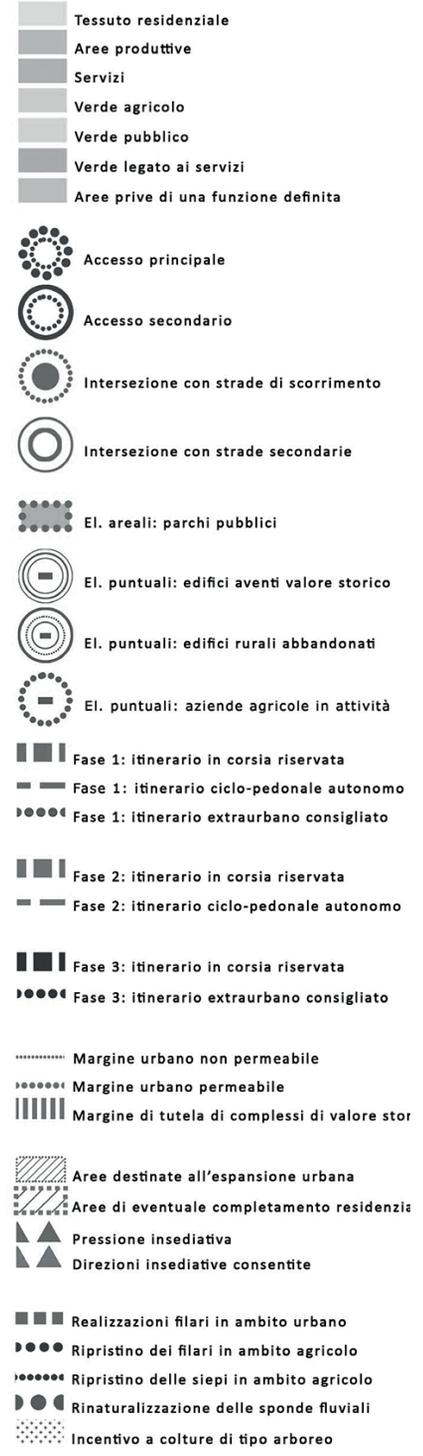
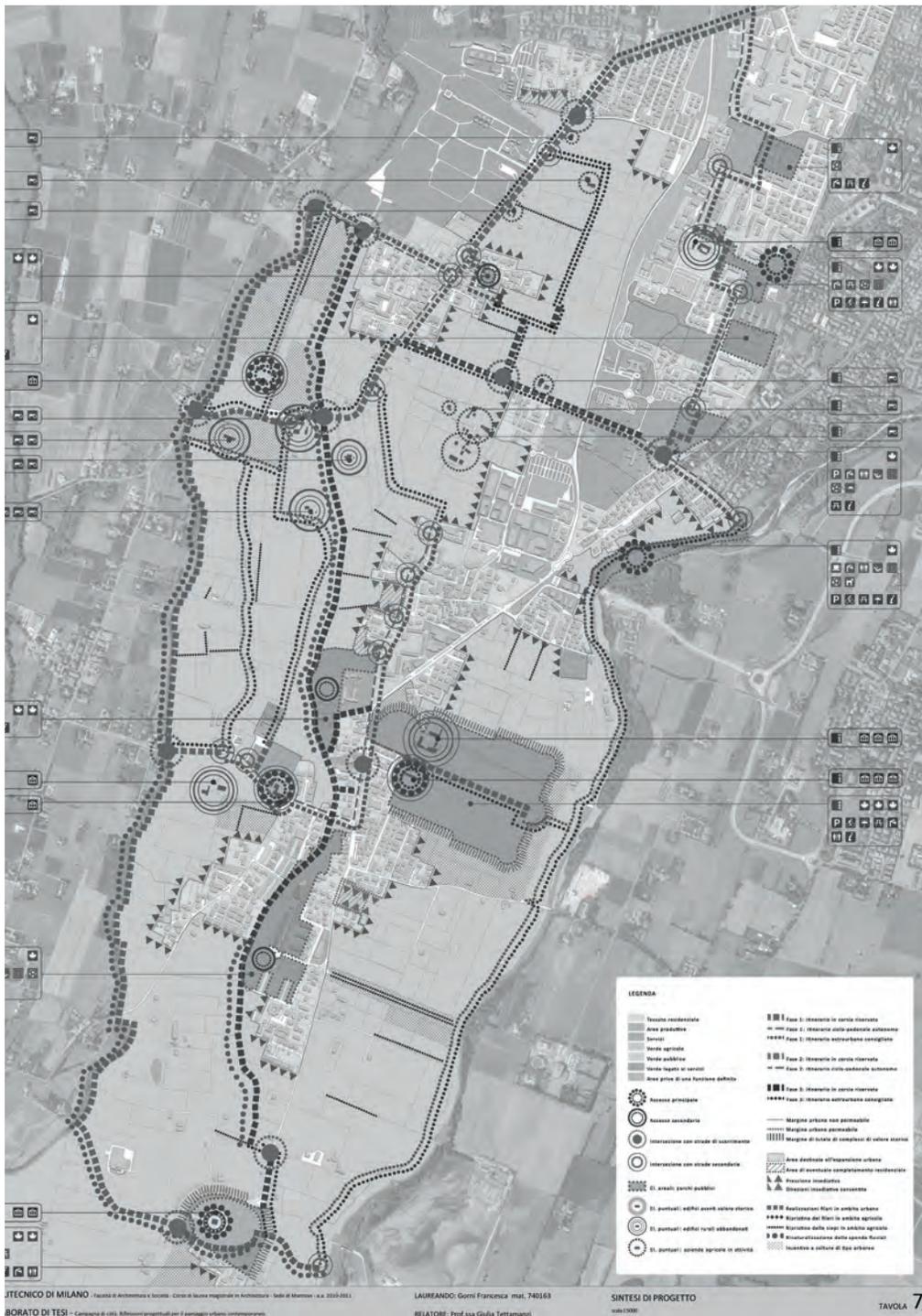
una media di oltre 1000 nuovi alloggi l'anno negli ultimi quattordici anni a quasi 1700 nel quinquennio 2001-2006. Un ulteriore aspetto, che ha progressivamente assunto caratteri di criticità, è riferibile al consumo del territorio agricolo: nel Comune di Reggio Emilia, il territorio urbanizzato, è cresciuto nell'ultimo decennio quasi del 30%².

Si è cercato quindi di fornire alcune risposte ai processi urbanistici in atto attraverso l'elaborazione di modelli di sviluppo urbano che prevedessero la creazione di una fascia verde intorno alla città, che da un lato ne limitasse lo sviluppo e dall'altro fornisse ai cittadini un'area verde, prossima all'abitato, destinata al contatto con la natura, ad attività legate al tempo libero e a soddisfare il fabbisogno alimentare locale come ipotizzato da studiosi quali Howard e Olmstedt nel secolo scorso. L'Amministrazione Comunale si è posta come obiettivo la realizzazione di una cintura verde, composta dai cosiddetti "Cunei Verdi" e dagli "Ambiti Fluviali" dei torrenti che circondano la città, che limiti l'espansione dell'urbanizzato e favorisca il recupero del tessuto agricolo e naturale.

Lo studio si propone di caratterizzare fortemente una porzione della cintura, valorizzandone i caratteri, favorendo il processo di identificazione tra popolazione e territorio e consentendo così il recupero e la valorizzazione del paesaggio reggiano, tentando contemporaneamente di fornire una serie di indicazioni di carattere generale applicabili sia all'interno del comune considerato, sia nei confronti di altre realtà nazionali che presentano caratteristiche simili a quelle del capoluogo emiliano.

Individuato il cuneo numero otto, situato tra le frazioni di Coviolo e Rivalta, posto a Sud Ovest di Reggio Emilia, la proposta progettuale parte da un'analisi dello stato di fatto, organizzata secondo quattro macro-temi

1. È stato assunto come valore di base da cui si registrano ambiti soggetti a salinità 1dS/cm, poiché è questo il valore a partire dal quale le colture erbacee risentono della salinità.
2. Va precisato che nell'analisi sono stati considerati anche il rischio di subsidenza e idrogeologico, mentre rispetto ai cambiamenti climatici è stato considerato l'innalzamento del livello marino. Non si è tenuto conto invece dell'andamento della piovosità.



Elaborato di tesi: Sintesi di progetto

principali: l'analisi territoriale, che individua le destinazioni funzionali, gli ambiti fluviali ed il sistema ambientale (verde pubblico, privato ed agricolo) interessati dall'area di intervento; l'analisi del sistema storico, che identifica le presistenze storico-architettoniche legate in particolar modo all'Intervento Estense e alla presenza di manufatti di valore testimoniale sparsi sul territorio compreso tra il torrente Crostolo ed il torrente Modolena. L'analisi del sistema agricolo che evidenzia la presenza di aziende agricole in attività e di edifici agricoli dismessi, e

infine l'analisi del sistema viario, che individua il sistema delle strade vicinali storiche e sottolinea la cesura creata dalla tangenziale e dalla Statale del Cerreto. La proposta di intervento si articola poi secondo tre temi fondamentali: la creazione di una rete di percorsi ciclopeditoni, la regolamentazione dell'espansione urbana e la ricostruzione del paesaggio reggiano. Ciascuno dei tre ambiti di progetto è strutturato secondo un abaco degli interventi volto a restituire un modello di intervento applicabile a realtà presenti sia all'interno del territorio comunale,

sia riferibile a territori aventi caratteristiche analoghe a quelle di Reggio Emilia. Il primo ambito trattato è la fruizione e la mobilità territoriale; essa è legata principalmente alla connessione tra tessuto residenziale e tessuto agricolo nell'area a Sud Ovest della città e viene incentivata sia attraverso la realizzazione di una serie di percorsi appositamente predisposti, sia attraverso il recupero, la valorizzazione e la segnalazione della mobilità storica esistente. La rete dei percorsi collega tra loro i parchi e le aree verdi pubbliche, definiti quali elementi areali all'interno del

progetto, e gli edifici storici e agricoli, considerati elementi di natura puntuale, al fine di segnalare, valorizzare e recuperare gli elementi territoriali significativi. In particolare sono state curate la sequenzialità temporale degli interventi, la differenziazione tipologica dei percorsi, l'individuazione delle intersezioni (tra percorso e strade di scorrimento e tra percorso e strade locali), l'individuazione degli accessi (principali e secondari) e gli interventi sugli elementi puntuali (fabbricati agricoli ed edifici storici) ed areali (parchi pubblici).

Per quanto riguarda la definizione dei margini urbani, questa è effettuata tramite l'individuazione delle spinte insediative e la definizione di limiti invalicabili entro i quali la città deve espandersi in rapporto alle aree disponibili, preservando in questo modo il territorio agricolo circostante e rendendo l'agglomerato urbano più denso e compatto.

Il recupero paesaggistico e naturalistico del suolo agricolo è realizzato, infine, tramite il ripristino della vegetazione e delle piantumazioni storiche, in particolare siepi e filari, e la ricostruzione delle sponde fluviali e dei corsi d'acqua. E' inoltre studiato il recupero ed il miglioramento della vegetazione e del verde in ambito urbano, anche attraverso la definizione dei percorsi e modifiche alle sezioni stradali. Tali interventi, volti alla realizzazione di una ipotesi di assetto territoriale, sono improntati al rispetto delle condizioni ambientali e culturali, nonché alla fattibilità tecnica ed economica.

Questo modello di gestione mira a valorizzare le caratteristiche locali, connettendole tra loro e formando un sistema territoriale organico, che unisca la città e la campagna, rendendo quest'ultima fruibile ai cittadini e contemporaneamente preservandola dall'espansione urbana e dalla speculazione edilizia. La cintura verde diviene così una parte integrante del territorio urbano: area produttiva ma nel contempo riserva naturale e luogo di svago e apprendimento per la popolazione.

Lara Albertini

Area Nord Ovest Parma 2013. Scenari di trasformazione urbana ai tempi della crisi

La Tesi di Laurea ha proposto la prefigurazione di scenari di trasformazione urbana dell'Area Nord Ovest di Parma, situata all'interno del quartiere Golese (solo la zona di via Reggio, ad est, appartiene al quartiere Pablo) in cui sono concentrate alcune delle principali infrastrutture quali l'autostrada, le tangenziali nord e ovest, il tracciato ferroviario (Milano - Bologna), l'aeroporto Verdi e le fiere di Parma.

Il Comune di Parma nel 2008 ha istituito, per tale area, un concorso intitolato "Riqualificazione Urbana dell'Area Nord Ovest di Parma", al quale mi sono riferita per definire la perimetrazione del comparto di intervento e riprendere alcuni spunti progettuali.

La procedura concorsuale prevedeva la suddivisione in due fasi: la prima riguardante l'ambito A, più ampio, e la seconda l'ambito B (166 ha), su cui si è concentrata la mia proposta progettuale.

L'obiettivo era la creazione di un "Forum del cibo e del tempo libero" e presentava, come linea guida, il progetto di MBM Arquitectes. Considerando il momento di crisi economica che l'intero Paese stava e sta attraversando, sarebbe difficile perseguire queste proposte, per le quali era posta a base del bando una stima dei costi di circa 80.000.000 euro. Da qui è nata l'idea di proporre un'alternativa coerente con le necessità della città, promuovendo una pianificazione puntuale che garantisse interventi di qualità urbana con costi sostenibili e minore consumo di suolo. Partendo dalle previsioni stabilite dagli strumenti di pianificazione, quali Psc, Poc e Rue, la Tesi ha definito nuove possibilità di intervento, riqualificando l'esistente, e apportando alcune modifiche alle trasformazioni previste, cercando di favorire realizzazioni di tipo privato, piuttosto che pubbliche, ma limitando entrambe.

Gli obiettivi conseguiti in fase di progetto

sono stati principalmente:

- selezionare interventi mirati di trasformazione urbana;
- limitare le previsioni dei nuovi insediamenti;
- favorire il riuso degli edifici dismessi;
- prevedere un assetto complessivo per il sistema degli spazi verdi.

Le potenzialità, le criticità e i valori dell'area, da cui partire per lo sviluppo dell'ipotesi progettuale, sono emerse dalla fase di analisi comparata tra gli strumenti di pianificazione, lo stato di fatto e le proposte del concorso 2008.

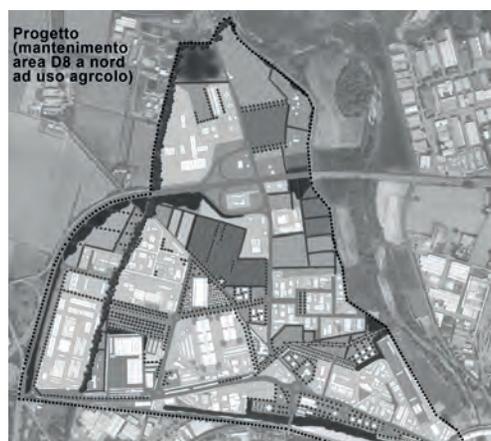
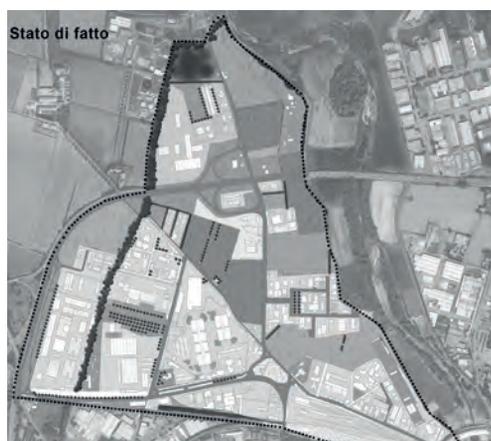
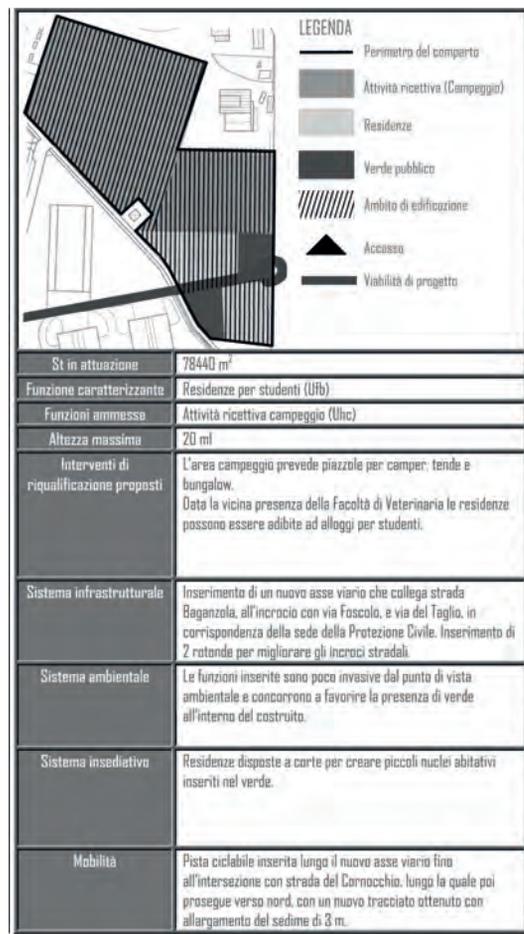
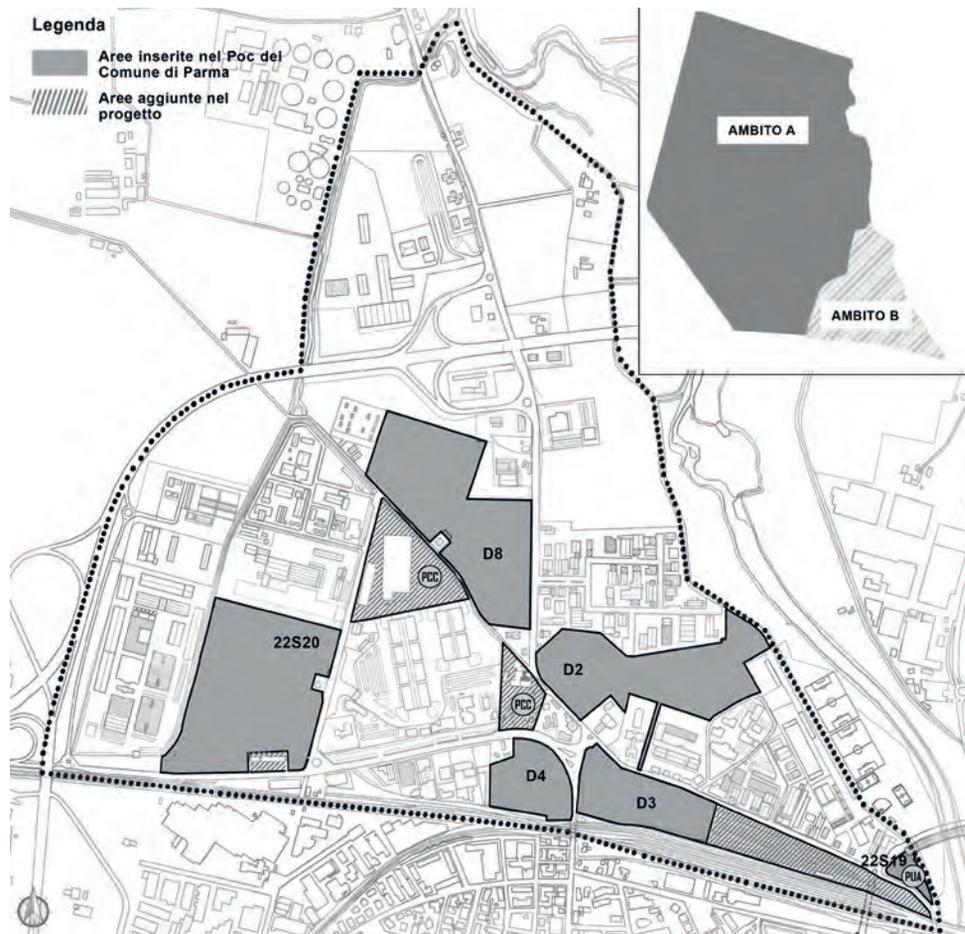
L'area presenta facile accesso alle infrastrutture di rango territoriale, ma scarsi collegamenti in direzione est- ovest e viabilità ciclabile non interconnessa con i percorsi esistenti.

Dal punto di vista ambientale è opportuno ricordare la vicinanza al torrente Parma e la presenza dello storico canale Abbeveratoio, purtroppo scarsamente valorizzati e che rientrano in un sistema ambientale ad elementi sparsi che non contribuisce alla realizzazione di reti verdi. Inoltre, le mitigazioni, considerate le importanti infrastrutture presenti, sono carenti e gli spazi verdi pubblici sono poco fruibili e privi di attrezzature.

Le aree di trasformazione, considerate nella definizione delle ipotesi progettuali sono state (Fig. 1):

- quelle inserite nel Poc (22S20, D2, D3, D4, D8 e 22S19), valutando possibili modifiche ai punti già delineati dal Piano, in relazione ai mutamenti socio economici del momento;
- la ex fabbrica Gondrand (edificio dismesso da recuperare) e gli ex stallini di Maria Luigia (edificio di valore storico testimoniale).
- l'intera perimetrazione dell'ex scalo merci.

1. Clementi A. (a cura di), *Interpretazioni di paesaggio*, Maltemi, Roma, 2002, pp.242-243.
2. Piano Strutturale Comunale di Reggio Emilia. Relazione illustrativa, Reggio Emilia, C.C. n. 5167/70, 5 aprile 2011, p.49.



Nella pagina a fianco a sinistra: Aree di progetto all'interno dell'Ambito B (figura 1)
 Nella pagina a fianco a destra: Esempio scheda guida di progetto per l'area D8 (figura 2)
 In questa pagina: Stato di fatto, Progetto con il mantenimento dell'area D8 agricola (parte nord), Progetto con inserimento attività campeggio nell'area D8 (parte nord) (figura 3)

Sulla base delle schede norma del Poc, ho prodotto nuove linee guida, in cui ho definito gli obiettivi progettuali in relazione al sistema insediativo, infrastrutturale, ambientale e alla tipologia di attuazione dell'intervento (pubblica o privata) (Fig. 2).

Il principio base delle proposte è stato quello di limitare nuove edificazioni (da porre in continuità con il tessuto urbano esistente) e favorire gli spazi verdi. Per raggiungere questo obiettivo ho scelto, nelle aree definite dal Poc, l'uso di un indice di Utilizzazione territoriale basso ($Ut=0,1$), per limitare la superficie lorda utile massima costruibile; mentre nelle perimetrazioni che ho aggiunto, ho calcolato un indice che potesse congelare il costruito esistente, evi-

tando così possibili nuovi insediamenti.

La proposta viabilistica è tesa a migliorare i collegamenti e gli snodi viari, garantendo al contempo l'interconnessione della rete ciclabile esistente e di progetto.

La proposta ambientale ha mantenuto gli elementi del paesaggio esistenti, integrandoli, al fine di raggiungere un sistema di continuità ambientale.

Per quanto concerne le nuove funzioni, l'idea sostenuta è stata quella di rendere l'area vissuta il più possibile, non solo per necessità lavorative. Per tali motivi ho inserito residenze e attività ad esse complementari, che possano interfacciarsi con spazi pubblici e corridoi verdi, al fine di rendere sia la permanenza, sia la percorrenza nell'a-

rea, esperienze piacevoli.

L'attuazione degli interventi per tutti i comparti è prevista tramite Piano urbanistico attuativo di iniziativa privata, che copra interamente i costi di realizzazione.

Per stabilire la fattibilità della proposta progettuale ho redatto una stima dei costi degli interventi, sia privati che pubblici, comprensivi di opere di urbanizzazione e di una percentuale del 15% di imprevisti (il costo di acquisizione delle aree non è stato considerato, poiché il computo è al servizio dell'Amministrazione Comunale al fine di controllare le quantità in gioco in fase attuativa).

Le stime differiscono tra loro nella realizzazione di un'area campeggio (attività non presente in città e facilmente sfruttabile vista la vicina zona fieristica), situata nella perimetrazione D8 (nella parte nord) o la scelta di mantenere tale superficie agricola, come è allo stato di fatto (Fig. 3).

Ho verificato la fattibilità delle opere, definendo prezzi di vendita paragonabili a quelli forniti dall'Agenzia delle Entrate per il quartiere Golese. Ho considerato accettabili gli interventi, poiché potrebbero garantire all'attuatore un guadagno di almeno il 20%. Tale percentuale è però aumentabile, se si considera che i prezzi di riferimento assunti per tutti gli edifici di progetto, nuovi e riuso, sono riferibili ad edifici esistenti e il progetto prevede anche nuove costruzioni. Le cifre calcolate sono inferiori agli 80.000.000 euro concessi dal concorso (57.660.000 euro ipotesi con campeggio, 52.160.000 euro ipotesi senza campeggio).

Ho scelto di limitare anche i costi pubblici a circa 1.630.000 euro, comprensivi della realizzazione:

- di aree per mitigazione;
- di verde pubblico temporaneo;
- del tratto di pista ciclabile che percorre il canale Abbeveratoio, da strada dal Cornocchio fino alla congiunzione con il Torrente;
- del 20% di incentivi a favore dei privati per l'inserimento di siepi e filari campestri.

Si può quindi concludere che le ipotesi progettuali sono perseguibili, determinando costi inferiori rispetto a quelli definiti nel concorso del 2008.

Inoltre, la variazione del rapporto tra il territorio costruito e gli spazi verdi e agricoli, varierebbe solo dell'1% (nell'ipotesi di non realizzare l'area campeggio) e la superficie coperta aumenterebbe di soli 500 mq circa, evitando così l'aumento del consumo di suolo.

Erika Fabbri

Il Fiume Marecchia: una nuova infrastruttura culturale

Secondo quanto disposto dalle linee generali contenute all'interno della Convenzione Europea del Paesaggio, è fondamentale la necessità odierna di ricalibrare il rapporto tra popolazione, paesaggio e territorio, costruendo una più forte e condivisa identità.

La scelta di studiare secondo questo indirizzo l'Alta Valmarecchia nasce dal suo essere un caso per certi versi eccezionale.

Il fiume da cui la valle prende il nome attraversa tre regioni (Emilia Romagna, Marche, Toscana), ed è da sempre legato alla Romagna sia per le dinamiche economiche e sociali sia per il profilo storico.

La volontà della popolazione dei comuni marchigiani, espressa nel referendum del 18 dicembre 2006, di essere accolti nel territorio romagnolo rappresenta un fatto importante che impone la necessità di ripensare le forme di gestione dell'interregionalità di quest'area.

Utilizzando il fiume come spina strutturale su cui poggiare i diversi interventi di riqualificazione territoriale e di rilancio

dell'economia locale basati su potenzialità alternative, il progetto di tesi propone uno sviluppo in chiave turistica del territorio che rafforzi i legami esistenti tra le città della Comunità Montana nonché la competitività del territorio, attraverso il consolidamento delle identità locali, al fine di promuovere l'integrazione territoriale dell'Alta Valmarecchia con il territorio costiero e le regioni confinanti.

L'Alta Valmarecchia è un territorio dalle ampie possibilità di sviluppo di un prodotto turistico "entroterra" autonomo, integrato ma non dipendente dalle dinamiche del turismo balneare, un prodotto in grado di intercettare clienti motivati dalla sua specifica offerta e di essere proposto sul mercato dodici mesi l'anno, il tutto nel rispetto dei principi della sostenibilità ambientale. Per raggiungere questo obiettivo è però necessario un programma di sviluppo sostenibile a macro scala che non comprometta l'ambiente, in cui convergano economia e questioni sociali di tutti e sette i comuni dell'Alta Valmarecchia.





**vuoti urbani:
da luoghi di passaggio a "scenari" di un nuovo vivere la comunità**

Date tali premesse, il progetto riconosce l'importanza e la necessità di sensibilizzare cittadini e amministrazioni ai temi della tutela e del recupero ambientale, al fine di promuovere uno sviluppo insediativo del territorio che si rapporti in maniera adeguata alle risorse storiche paesaggistiche e ambientali della valle.

Utilizzando quindi il fiume come generatore di nuovi spazi di relazione e di condivisione, si propone il miglioramento dell'accessibilità al territorio abbracciando la mobilità lenta come nuovo modello di fruizione, che stimoli la diversificazione del turismo già in atto, e fornisca una risposta adeguata alla domanda di servizi dei cittadini residenti.

Il turismo fluviale, che sta occupando una fetta di mercato sempre più interessante, rappresenta una straordinaria opportunità di scoperta di territori, regioni e città differenti, in risposta alternativa al turismo di massa e alle mete congestionate tipiche della riviera di Rimini.

Perché questo si sviluppi, è necessario valorizzare le risorse esistenti e creare sinergie che tocchino a diverso livello attività e mete di interesse, attività ricettive presenti sul territorio e nuove forme di "ospitalità" posizionate lungo le rive e all'interno del territorio stesso.

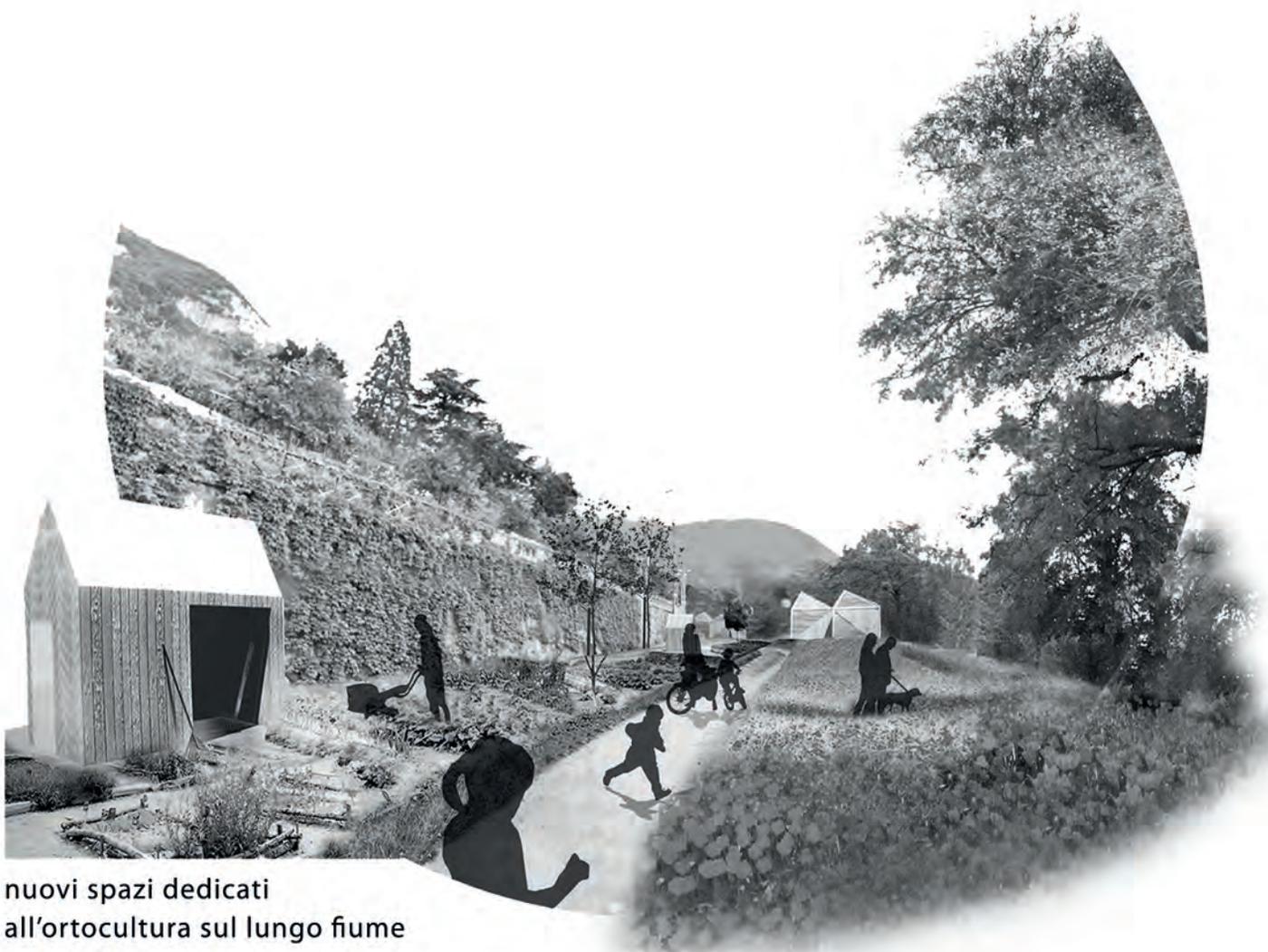
La via d'acqua rappresentata dal fiume Marecchia si presta quale "asse di sviluppo" turistico per promuovere i territori della Comunità Montana attraverso più chiavi di lettura, quali l'ambiente naturale, l'architettura, la cultura, sviluppando specifiche opportunità che porteranno nel lungo tempo ad un'estensione della stagione turistica a più mesi all'anno, nonché ad un progressivo incremento dell'autocoscienza comunitaria, sia da un punto di vista del valore delle testimonianze storiche, sia da un punto di vista dell'attuale identità culturale e sociale.

Il progetto, a seguito di un'attenta analisi del sistema ambientale, socio-economico e territoriale, propone una strategia di cresci-

ta che mira a qualificare e valorizzare l'Alta Valmarecchia, riconoscendo l'importanza che crescita economica, crescita urbana e capacità di attrazione turistica del territorio camminino pari passo, in un vero e proprio approccio sistemico ed integrato.

Si propone un progetto di sviluppo sostenibile economico, che turi la programmazione non solo in relazione ai bisogni, ma anche in relazione agli effettivi risultati; di sviluppo sociale, puntando alla qualità dei servizi e alla loro raggiungibilità; infine di sviluppo e conservazione ambientale, non più valore aggiunto bensì pre-condizione allo sviluppo.

Infine, ma non per questo di minore importanza, il progetto di tesi riconosce quanto le politiche di sviluppo debbano rispettare, valorizzare e sostenere l'identità del territorio, che se consolidata intorno ad obiettivi di sviluppo sostenibile può dimostrarsi potente leva economica in grado di stabilire nuovi rapporti di condivisione con il mondo esterno.



**nuovi spazi dedicati
all'ortocultura sul lungo fiume**

Lungi dal fare interventi estesi su tutta l'area del fiume, all'interno della Comunità Montana Alta Valmarecchia, si identifica poi la città di Novafeltria come territorio di studio.

Si propongono una serie di azioni concentrate e strategiche di sviluppo a medio-lungo termine che a partire da specifiche potenzialità locali, genereranno grandi cambiamenti nell'accessibilità lungo tutto il corso del fiume.

Il fiume è stato nel passato il fattore determinante per la scelta del sito dove edificare l'odierna "capitale" della Comunità, e condizione essenziale del suo sviluppo economico. Il fiume stretto o largo che fosse rappresentava una sorta di luogo "unico" ricco di possibilità, anche quando le logiche difensive richiedevano una fortificazione delle sponde. La situazione è poi mutata e a quel rapporto positivo si è andata a sostituire una colpevole trascuratezza, quando non una totale dimenticanza, che provoca oggi ben visibili stati di abbandono ed incuria.

A fronte di questo, il progetto di tesi indaga sul rapporto città-acqua e sulla necessità di recuperare, con attenzione e lungimiranza, la presenza del fiume all'interno della struttura urbana, che avendo fatto del fiume il proprio retro, deve tornare a godere di esso come una risorsa e non un limite.

Ciò che si propone è la costruzione di un nuovo insieme di percorsi fruitivi e di relazioni tra spazi lungo il fiume e il tessuto urbano retrostante, che supportino la riapertura delle rive alla vita cittadina.

In particolare si favorisce e si migliora l'accesso all'acqua, rendendo possibile il collegamento tra le due rive del fiume, e al contempo, si riorganizza la zona del bordo, garantendo l'uso pubblico e la percorribilità pedonale e ciclabile, senza dimenticare l'esigenza ecologica di continuità del verde.

Il progetto mira alla riqualificazione del paesaggio attraverso la predisposizione di nuovi percorsi e servizi nel tessuto urbano di Novafeltria e lungo il suo affaccio sul fiume, abbracciando l'idea del policentrismo

per valorizzare e sostenere l'identità dei singoli sistemi locali e al contempo metterli in comunicazione e integrarli in un modello reticolare basato sulla complementarità e la relativa specializzazione dei diversi punti nodali identificati.

Piuttosto che limitarsi a mitigare gli effetti ambientali, il circuito diventa occasione di promozione locale attraverso percorsi a fruizione lenta che, con finalità relative al turismo e al tempo libero, mirano a riconnettere e fare da vetrina alle produzioni locali e i manufatti di valore storico-culturale.

Il progetto persegue quindi una logica di crescita incentrata sulla considerazione del luogo e delle sue risorse, in modo che la collettività possa leggere le cause e gli effetti delle trasformazioni del proprio territorio, che possa cioè trovare nella specificità locale la ragione della propria attrattività rivolta al turismo di passaggio.

Stefano Fatone

Densificazione urbana: valutazione della capacità residua dell'esistente

Il tema della densificazione è generalmente proposto come soluzione all'eccessivo consumo di suolo che ha caratterizzato lo sviluppo urbano delle città europee negli ultimi decenni, in coerenza con gli obiettivi di sviluppo urbano sostenibile.

Nonostante la "città compatta" possa in generale essere considerata una forma urbana preferibile rispetto alla "città diffusa", la densificazione non è una strategia applicabile ad ogni contesto, a prescindere dalle condizioni locali. Gli interventi di densificazione, strutturati e classificati per tipo di strategia attuabile, non possono prescindere da tali capacità di carico e quindi devono confrontarsi con i limiti o le opportunità offerti dal territorio.

La Tesi descrive un metodo operativo di analisi del tessuto urbano consolidato mirato a valutare la sostenibilità degli interventi di densificazione, inteso come linee-guida per l'inserimento nel tessuto consolidato di nuovi volumi o per il completamento di quelli esistenti.

Per quantificare e parametrizzare la densità è possibile utilizzare grandezze di riferimento, quali le Densità di abitanti (Dab), Densità di alloggi (Dal) e Densità di superficie (FAR). Oltre alle densità geometrico-fisiche, grande importanza hanno le densità sociali, come la Densità di usi e la Densità di incontro, quantificabili in *mixité* di funzioni (e loro distribuzione) e *minutes-to-walk*.

Il tema viene indagato sia alla scala edilizia sia alla scala urbana, confrontandosi sia sulle questioni riguardanti puramente l'edificio, come la riqualificazione energetica e il miglioramento strutturale dell'esistente, sia sulla morfologia e sulle infrastrutture in ambito urbano, quali trasporti, reti del verde, idriche e flussi stradali.

Partendo dalla definizione delle grandezze di riferimento, sono stati analizzati esempi e tipi edilizi-campione, utili per evidenziare come varia il parametro FAR e quindi avere ordini di grandezza sui livelli di densificazione possibili.

A conclusione della prima parte dello studio, tramite l'exkursus storico fatto sulla nascita dello *sprawl* e sul comporsi dei tessuti e delle città, sia europee sia americane, sono state prese in considerazione le moderne teorie del New Urbanism, de La città europea di Rogers e del *New Typologism*, quindi le loro ipotesi.

Sono poi stati analizzati alcuni esempi e realizzazioni internazionali, alcuni alla scala edilizia con soluzioni basate sul grande edificio e diversamente declinate a seconda della quantità e qualità di funzioni in essi contenute, altri alla scala urbana con veri e propri programmi di sviluppo degli insediamenti.

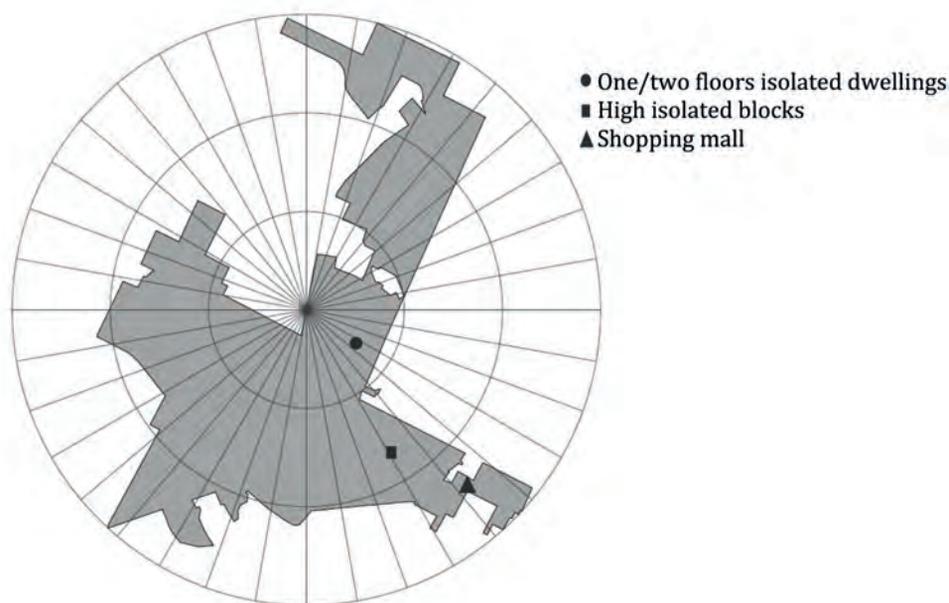
Codificando ciò che è emerso sia dai tipi edilizi sia dai tipi urbani, sono stati definiti Parametri di sostenibilità (vento, ombreggiamento, temperatura, ecc.), Soluzioni alle varie scale (Addizione, Fusione, Suddivisione) e Situazioni esemplificative. Tutte le considerazioni e i dati analizzati sono confluiti nel vero e proprio Metodo di Valutazione del Grado di Densificazione di un'area, suddiviso per componente ambientale, ognuna delle quali articolata in Obiettivi, Precondizioni, Riferimenti e Misure attuative.

I limiti alla densificazione vanno valutati in funzione delle componenti ambientali, quali Acqua – Suolo – Energia – Elettromagnetismo – Sismica – Verde – Dotazioni Sociali – Rifiuti – Mobilità – Rumore – Aria.

Densificare implica volontariamente un risparmio e la conservazione dello stato dell'ambiente circostante la città, ma necessariamente anche l'alterazione di un equilibrio (derivato da trasformazioni antropiche) che nel tempo aveva stratificato il costruito e la dimensione urbana.

Per definire il grado minimo di densificazione per una data area, andrà considerato l'effetto dell'intervento sulla componente e quindi cercata la componente più limitante. Il concetto che sta alla base della quantificazione e delle condizioni è quello della "capacità residua" nei confronti della componente. Si definisce "capacità residua" la potenzialità ancora fruibile dell'area, quel valore aggiunto dell'area, che la mantiene al di sopra degli standard, ma che quindi permette ulteriori carichi urbanistici esprimibili in misura tale da mantenere l'area negli standard.

A conclusione, l'applicazione qualitativa del metodo a 3 situazioni reali (edifici ad un piano, insediamento commerciale, edifici alti isolati), individuate nella realtà locale di Faenza,



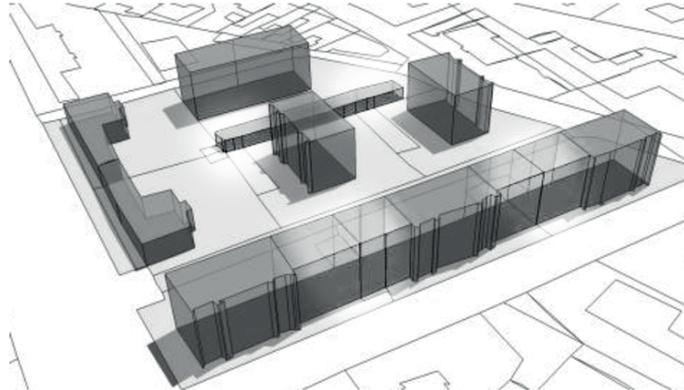
Computing diagram for Faenza's compactness index and location of the case studies

1st Case study - One floor dwelling



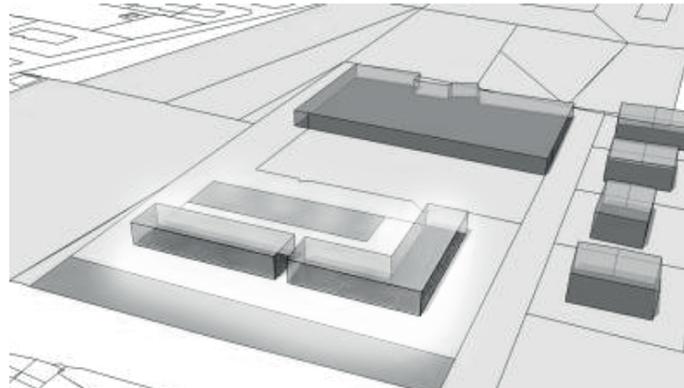
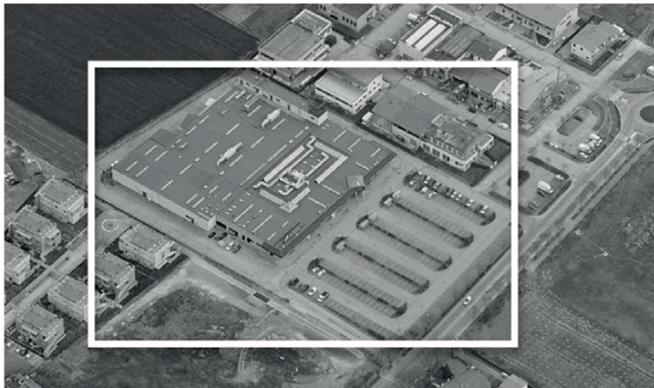
ADDITION

2nd Case study – High isolated blocks



FUSION

3rd Case study – Shopping mall



SPLIT

The 3 sample areas and each 3D model for densification processes

in Emilia-Romagna.

La scelta dei casi di studio è stata fatta dopo aver analizzato l'intero sistema urbano di Faenza (mediamente compatto, con indice di compattezza $I=0,5$, ma coefficiente di forma $CF \gg 1$, quindi con molti vuoti e perimetro frastagliato).

Ciò che è emerso è sicuramente il fatto che le realtà locali hanno una varietà tipologica e ambientale notevole che incrementa la complessità di situazioni e relazioni possibili all'interno della città: tale complessità rende spesso difficile intuire e prevedere l'effetto mutuo di più componenti ambientali, magari semplici nell'interpretazione, ma di difficile comprensione se messe a sistema.

Lo studio ha come prerogativa quella di descrivere un processo e non uno specifico caso

di progetto: in questo senso ogni scelta e soluzione identificata deve essere vista come logica operativa applicabile nel metodo ad altre situazioni, e non come progetto da riproporre in altri contesti. Risulta quindi chiaro che ogni contesto è diverso soprattutto come esiti del processo.

Ecco che inserire queste logiche all'interno dei Regolamenti, manifestando direttamente i criteri ammissibili, il grado massimo proponibile per ogni area, e monitorando costantemente l'effetto dell'attuazione di tali politiche, risulta una scommessa adattabile per ogni amministrazione pubblica.

Il tema della densità e della rifunzionalizzazione è fortemente collegato al più ampio ambito del riuso e della riqualificazione che hanno reale applicabilità alle aree dismesse o

ai grandi vuoti urbani.

La difficoltà procedurale nella decodifica del rapporto ambiente-costruito è emersa anche nella strutturazione del metodo di analisi che però non poteva non essere organizzato. Inoltre la reperibilità dei dati risulta molto spesso difficoltosa, soprattutto in contesti non abituati alla pianificazione destrutturata. Parlare di densità è possibile ma è assolutamente necessario tarare e studiare ogni sistema urbano in modo indipendente: in questo senso la complessità o la semplicità concorrono ad aprire la strada all'ampliamento dello studio, cercando modalità e logiche per estendere il ragionamento dal sistema edilizio al sistema urbano e quindi valutare l'accrescimento in termini di densità di ogni realtà.



a cura di Irene Poli, Chiara Ravagnan, Antonio Cappuccitti, Carmen Mariano

Accademia urbana

Laura Ricci, Antonio Cappuccitti¹

Sperimentazione e progetto urbanistico nelle scuole di Architettura e Ingegneria. Tra didattica e ricerca

1. Università pubblica: quale scenario per il futuro

L'attuale scenario sociopolitico e culturale appare il risultato di un processo che ha visto un progressivo e significativo svilimento del concetto di competenza, quale criterio di riferimento nella scelta di figure deputate a ricoprire ruoli anche decisivi nella programmazione e gestione della cosa pubblica. Processo accompagnato da un disinvestimento sempre più spinto nei confronti dell'Università pubblica e nel Sistema della ricerca che, proprio nella formazione della competenza, pongono il loro obiettivo primario.

Di questo scenario fa parte un crescente e voluto distacco tra Società e Università pubblica, considerata nel pensiero comune un "peso" anziché una risorsa.

Al contempo, la grave fase di recessione economica è stata spesso utilizzata per giustificare, sotto la spinta di pressanti istanze di urgenza e di riduzione della spesa pubblica, il perpetrarsi di un processo di demolizione dell'Università, attraverso il rapido e incalzante susseguirsi di atti e provvedimenti statutari e di regolamentazione a livello dei singoli Atenei, in recepimento o, a volte, addirittura in "anticipazione", della Legge 240/2010. Una demolizione che coinvolge le strutture fisiche e organizzative, i raggruppamenti disciplinari, come anche i

Docenti e, conseguentemente, non di meno, gli Studenti.

Allo svilimento nel contesto sociopolitico del concetto di competenza corrisponde, inoltre, all'interno del Sistema decisionale universitario, una tendenza alla scarsa considerazione per i connotati e per le specificità disciplinari, con un prevalere generalizzato degli aspetti meramente quantitativi su quelli qualitativi e identitari.

Questa tendenza trova riscontro nel sistema di valutazione previsto dalla Legge 240/2010, finalizzato al vaglio del Personale docente e degli organismi universitari, con preoccupanti ricadute sui reclutamenti e sui finanziamenti per i dipartimenti e per le ricerche.

2. Cambiare gli approcci, riscrivere le regole

A sei anni dall'approvazione della Legge 240/2010, la situazione del Sistema universitario mostra quindi i tratti di una complessa situazione di elevata criticità, che richiede di acquisire con decisione la consapevolezza della necessità per il Paese, e in particolare per l'Università pubblica, di una profonda riscrittura delle regole, per restituire chiarezza al quadro confuso che la stratificazione di provvedimenti normativi e regolamentari, spesso contraddittori, succedutasi negli ultimi 30 anni di storia sociale e politica, ci hanno restituito.

E questa consapevolezza impone di non procedere per aggiustamenti parziali e incrementali, che spesso contribuiscono ad aumentare l'opacità del quadro e l'impraticabilità delle procedure, ma con modifiche di sistema, attraverso una visione comprensiva delle interazioni che legano necessariamente le differenti componenti.

Impone quindi un radicale cambio di mentalità: ciò che ci è dato non è ineluttabilmente imm modificabile, ma può e deve invece essere modificato attraverso un progetto organico, passando da una supina accettazione e burocratica attuazione dei sistemi regolativi e normativi, a una capacità interpretativa, soprattutto ispirata alle ragioni di senso proprie dell'Università pubblica, nella direzione di soluzioni utili per il sistema universitario, scevra da logiche esterne e spesso incomprendibilmente e moralisticamente punitive. Un nuovo approccio "riformista" che ci consenta di governare il cambiamento e di non subirlo passivamente, coniugando visioni ideali e concezioni pragmaticamente operative; quadri strategici di riferimento e modalità di attuazione graduale; perseguendo uno sviluppo decisivo della gestione, per consentire un concreto passaggio dalla fase delle scelte a quella della concreta attuazione e realizzazione.

È necessario, dunque, che questa urgente richiesta di cambiamento trovi gli strumenti e i modi per aprire un confronto importante con il processo riformatorio che il Governo ha avviato, nella convinzione che questo sia possibile, in particolare, in questa fase "interlocutoria" e di stallo per la Riforma universitaria in itinere, seguita alla cosiddetta Riforma della "Buona scuola".

Perché siano gli stessi Professori universitari a riscrivere le nuove regole per una nuova Università pubblica.

3. Riforma e discipline del progetto

Questa attività di confronto e di proposta con il processo riformatorio del quadro normativo relativo al Sistema universitario vede attivamente impegnata Accademia Urbana, attraverso l'organizzazione di numerose occasioni di dibattito, la promozione di incontri e l'attivazione di forme di interazione con i principali referenti delle Istituzioni e delle Strutture di riferimento, CUN, AN-VUR e MIUR, e con gli interlocutori politici della proposta di Riforma in fieri.

In questo quadro si inserisce il dibattito sul ruolo delle discipline del progetto delle Facoltà di Architettura e di Ingegneria, che vede attivamente impegnate, insieme ad Accademia Urbana, le principali Società scientifiche dei relativi Ssd, riunite in una specifica Rete delle Società scientifiche del progetto².

In coerenza con il carattere identitario delle discipline del progetto, la Rete esprime l'esigenza di riaffermare con forza la loro dimensione sperimentale all'interno dell'Università pubblica, anche attraverso una modifica del quadro normativo vigente, nella direzione di una differente regolamentazione, in linea con quelle già previste negli altri Paesi europei, con particolare riferimento ai parametri di incompatibilità imposti dalla Legge 240/2010 che, all'art. 6 sancisce il divieto dell'esercizio dell'attività professionale per i Professori universitari a tempo pieno.

Tale divieto costituisce il culmine di un processo di impoverimento e di appiattimento delle discipline del progetto, all'interno del più generale processo che, come si è visto, interessa l'intero Sistema universitario.

Se infatti le discipline del progetto si sostanziano nei caratteri ontologici e identitari come discipline del fare, sperimentali e incrementali, frutto di un sapere comprensivo e complesso, eterogeneo e iterativo, che non si misura solo in termini di riflessione teorica ma, soprattutto, attraverso un costante e concreto confronto con la realtà; discipline che espletano la propria missione di impegno etico, le finalità sociali a cui sono deputate, perseguendo l'interesse pubblico e generale, promuovendo la qualità diffusa attraverso la messa in campo di strategie di rigenerazione insediativa, ambientale, socioeconomica e istituzionale. In un processo continuo e iterativo di sperimentazione attraverso fasi di confronto con il contesto, di interpretazione e di produzione di innovazione.

Se tale sperimentazione richiede il coinvolgimento diretto di figure professionali autorevoli e competenti nel proprio specifico disciplinare, direttamente responsabili in tutto o in parte, in considerazione del proprio ruolo, delle attività di progetto e di pianificazione, così come dei risultati

raggiunti.

Se i professori universitari delle discipline del progetto sono i depositari del mandato, affidato dallo Stato italiano, di insegnare a progettare e a pianificare e, quindi, di formare queste figure professionali.

Il divieto per i professori universitari delle discipline del progetto di svolgere attività professionale di sperimentazione e validazione sul campo, costituisce un gravissimo *vulnus* che, eliminando il rapporto con il contesto e negando quindi le ragioni del progetto, va a colpire l'essenza stessa delle discipline, la loro possibilità di sussistenza e, conseguentemente, delle professioni che ad esse fanno riferimento, causando, infine, il venir meno di quella fondamentale missione sociale di cui esse sono investite³.

4. Insegnare a progettare senza poter/saper progettare

Il divieto di svolgere attività professionale di sperimentazione e validazione sul campo induce quindi, ripercussioni negative, sia sotto il profilo scientifico, sia in termini didattici, contribuendo a ridurre le competenze fornite e la qualità formativa dei Corsi di Laurea e quella dei futuri laureati da inserire nel mercato del lavoro. La profondità e l'ampiezza della portata di questo *vulnus* appare infatti evidente nella deriva che ha investito, in particolare, le generazioni più giovani di ricercatori e di professori universitari afferenti ai Ssd delle discipline dell'Architettura e dell'Ingegneria, con una tendenza generalizzata a praticare un'infaticabile attività di scrittura, indubbiamente anche sulla spinta dei nuovi sistemi e meccanismi di valutazione, delineando la fuorviante identità di un corpo docente che deve insegnare a progettare senza potere e sapere progettare, affermando una sterile e teorica autoreferenzialità disciplinare.

E questo perfino in alcune sedi, come quella della cosiddetta "Scuola romana" che si è caratterizzata sin dagli anni Venti, proprio per l'intensa sperimentazione progettuale, per lo stretto legame tra sperimentazione, che spesso si traduceva in attività professionale di alto livello, e insegnamento.

Ma insegnare a progettare non è come insegnare storia, filosofia o matematica.

La Redazione di Accademia Urbana per Urbanistica Informazioni

a cura della Redazione centrale

Accademia Urbana si costituisce come soggetto collettivo, attivo e organizzato, che svolge un ruolo propositivo e significativo nell'Università e nella Società.

Essa persegue la finalità di elaborare una proposta di pensiero condiviso e di azione comune degli urbanisti accademici italiani, superando le attuali frammentazioni e affrontando insieme le questioni che li riguardano come studiosi, per tornare a far sentire la loro presenza anche all'esterno del mondo universitario.

A partire dalla consapevolezza che la definizione di una proposta di riforma del Sistema universitario, che si caratterizzi in termini di efficacia e capacità di durata, richiede la messa in campo di un processo induttivo e inclusivo che consenta di procedere a verifiche e valutazioni iterative ai fini di una approfondita conoscenza delle numerose variabili in gioco, Accademia Urbana agisce in rete con i referenti delle diverse Sedi del Macrosettore o8/FI e con i principali interlocutori delle altre discipline del progetto all'interno della Rete delle Società scientifiche del progetto.

In questo contesto, la rilevante interazione con l'Istituto Nazionale di Urbanistica ha dato luogo a una fattiva collaborazione culturale e disciplinare, sancita dal Protocollo di Collaborazione approvato nell'aprile 2015, con la finalità di "sviluppare, incentivare e sostenere forme di collaborazione finalizzate a favorire i contatti fra la ricerca scientifica e la formazione universitaria nel campo dell'Urbanistica e della pianificazione e la realtà sociale, culturale, professionale, produttiva e amministrativa in ambito nazionale e internazionale, promuovendo iniziative comuni di riflessione, di confronto e di sperimentazione"¹. E di "promuovere occasioni di approfondimento delle conoscenze e delle pratiche dell'Urbanistica attraverso un rinnovamento scientifico delle discipline del progetto in una Università più efficace e rigorosa; affrontare e discutere negli aspetti generali di orientamento la formazione e la sperimentazione nel campo della pianificazione e della progettazione urbanistica e territoriale, strategica, ambientale e paesaggistica, perseguendo l'elaborazione di qualificati programmi formativi [...]; incentivare la diffusione dei valori dell'Urbanistica tramite la cura comune di pubblicazioni, l'organizzazione di [...] convegni [...], valorizzando la pluralità di approcci teorici e metodologici, oltre che delle pratiche professionali, che caratterizzano la disciplina"².

Tra le forme di collaborazione è stato individuato, nella rivista Urbanistica Informazioni, uno spazio dedicato all'approfondimento di queste tematiche coordinato da Accademia Urbana. La gestione di questo spazio ha richiesto l'individuazione di una Redazione policentrica, con Referenti di sede e un coordinamento centrale.

La Redazione centrale è composta da quattro Referenti della Sapienza Università di Roma, che ospita la sede della Società scientifica, presso il Dipartimento di Pianificazione Design e Tecnologia dell'Architettura, di cui è Direttore il Presidente di AU, Laura Ricci.

I membri della Redazione centrale sono: per il Dipartimento Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura, Carmen Mariano, Irene Poli e Chiara Ravagnan; e per il Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale, Antonio Cappuccitti.

Al momento le altre sedi sono: l'Università Mediterranea di Reggio Calabria, referente Sante Foresta; l'Università di Cagliari, referente Federica Leone; l'Università degli Studi di Trento, referente Chiara Rizzi; l'Università di Firenze, referente Valeria Lingua; l'Università Roma Tre, referente Biancamaria Rizzo; l'Università G. D'Annunzio di Pescara, referente Ottavia Aristone; l'Università degli Studi di Palermo, referente Valeria Scavone; l'Università e il Politecnico di Torino, referente Giuseppe Cinà; l'Università IUAV di Venezia, referente Enrico Fontanari.

5. Dimensione sperimentale e nuovi temi per l'innovazione dei percorsi formativi

Pur nella consapevolezza di una certa resistenza in alcune aree geografiche del Sistema universitario italiano, che trova riscontro in un'articolata diversificazione degli approcci, dei metodi e dei contenuti dei percorsi formativi e della ricerca praticati nelle varie Sedi, in forma di vere e proprie "Scuole", Accademia Urbana ritiene che sia necessaria "la convergenza su una posizione comune che rivendica il diritto alla sperimentazione come competenza scientifica fondamentale per chi insegna a progettare. Come chi non opera non può insegnare la chirurgia, così chi non progetta non può insegnare la progettazione. [...] Le terapie per la medicina, come per le nostre discipline, hanno bisogno di aggiornamento continuo e continuamente possono cambiare, come del resto si trasformano le città e i modi dell'abitare"³.

La indifferibile riaffermazione del senso ontologico e identitario della dimensione sperimentale, interpretativa e progettuale della disciplina Urbanistica, che richiama l'esigenza di una riforma delle regole di compatibilità all'esercizio della professione dei docenti universitari, così come di parametri aggiornati di valutazione dell'attività progettuale e di ricerca, insieme all'urgenza di una profonda revisione degli ambiti tematici, degli approcci, delle categorie analitico interpretative, a partire da una lettura strutturale delle dinamiche di trasformazione che interessano le città e i territori contemporanei, devono dunque costituire "il sostrato culturale necessario per rilanciare la collocazione"³ della disciplina nell'Università e nella Società; per verificare e innovare i percorsi formativi e di ricerca, nel riaffermare la specificità delle competenze e degli strumenti tecnici, pur nella necessaria interazione multidisciplinare che i nuovi temi richiamano e, conseguentemente, la preparazione professionale dei futuri laureati da inserire nel mercato del lavoro della pianificazione e progettazione, innalzandone la qualità; per ripensare i criteri di abilitazione professionale, oggi penalizzanti per il pianificatore e l'architetto-ingegnere-urbanista, anche nella direzione di una riaffermazione dell'autorevolezza del suo ruolo nella definizione delle scelte di pianificazione non negoziabili.

1. Cfr. INU/AU, *Protocollo di collaborazione tra INU-Istituto Nazionale di Urbanistica e AU-Accademia Urbana*, 2015.

2. Ibidem.

6. L'urbanistica nelle scuole di Architettura e Ingegneria: i percorsi formativi e il rapporto con la sperimentazione

La significativa articolazione di impostazioni e di approcci di fondo nell'insegnamento universitario delle discipline urbanistiche, e nello stesso rapporto tra didattica e sperimentazione progettuale nella ricerca, riflette la molteplicità di linee di pensiero e di tradizioni di ricerca in questo specifico campo, oltre che le complesse condizioni di contesto politico e sociale alle quali abbiamo fin qui accennato.

Ma il principale fattore di diversificazione è, ovviamente, il particolare sistema di obiettivi formativi e scientifici che caratterizza lo specifico contesto accademico, con particolare riferimento allo stesso tipo di Scuole: Facoltà di Architettura, di Ingegneria, di Pianificazione. Nelle Scuole di Architettura è presente, naturalmente, una casistica particolarmente ricca ed estesa di modalità e contenuti dell'insegnamento delle materie urbanistiche – e di progettazione urbanistica in particolare –, con un mosaico di differenziazioni che attiene a declinazioni specifiche della disciplina, a Corsi di Laurea, a caratterizzazioni di ricerca locali.

Nelle Scuole di Ingegneria le diversificazioni riflettono in misura forse anche maggiore la particolarità specificità degli obiettivi formativi dei diversi CdL: Edile-Architettura, Ambiente e Territorio, Civile, Trasporti...

Ulteriori specificità sono indotte dal contesto dall'organizzazione cronologica della formazione (Lauree Magistrali a ciclo unico, Cicli 3+2...), e dal rapporto con livelli superiori di insegnamento in materia urbanistica eventualmente presenti (Corsi di perfezionamento, Scuole di Specializzazione, Master di I o II livello, Dottorati di Ricerca).

Il rapporto della didattica con la sperimentazione è anch'esso marcatamente diversificato, ed è funzione di fattori molteplici, dai caratteri della tradizione di ricerca locale al radicamento con la città e il territorio in cui si opera.

7. Il progetto in urbanistica: specificità e identità

La sperimentazione progettuale assume oggi una rilevanza centrale per la società civile e una marcata utilità sociale, in special modo di fronte alle sfide poste al progetto dai complessi caratteri dell'urbanesimo contemporaneo e dalla sempre maggiore domanda collettiva di sostenibilità, fattibilità e qualità delle trasformazioni urbane.

L'utilità sociale delle discipline del progetto, e segnatamente del progetto urbanistico, impone una rinnovata attenzione alla dimensione sperimentale e alla ricerca di carattere innovativo, come abbiamo sottolineato in precedenza, di cui le Scuole di Architettura e di Ingegneria sono chiamate a rendersi interpreti.

E finalità fondamentali di questo necessario innovativo approccio di fondo non possono che essere, da un lato la ricerca di forme di progetto congruenti con la complessità e le esigenze della società contemporanea, dall'altro l'offerta di percorsi e profili formativi per quadri del progetto di alto livello e aggiornati, a fronte di un'ormai prolungata situazione di obiettiva crisi dell'insegnamento delle discipline progettuali in molte Sedi universitarie.

In questo contesto, l'avvio di una nuova stagione di sperimentazione e ricerca rende necessaria l'apertura di una fase di dibattito disciplinare e di approfondimento conoscitivo dei problemi sul tappeto, che prenda spunto da un confronto di idee sulle stesse modalità di trasmissione della conoscenza nell'Accademia (Corsi di Pianificazione e di Progettazione urbanistica, forme di insegnamento del progetto in Urbanistica, Laboratori progettuali, Corsi di Laurea nei quali l'Urbanistica assume un ruolo significativo...).

Un confronto che fa propria la consapevolezza della presenza di un'articolazione degli approcci della didattica e della ricerca nel campo del progetto urbanistico, che evidenzia un mosaico diversificato di temi di riferimento, di modalità operative, di correlazioni tra ricerca e didattica, in definitiva anche dei modi di interpretare lo stesso significato dell'espressione progetto urbanistico e, talvolta, lo stesso ruolo del progetto urbanistico nella trasformazione del territorio e della società.

Articolazioni che riflettono le specificità di linee di pensiero e di tradizioni di ricerca presenti nelle Sedi universitarie del Paese, ma anche declinazioni diverse del rapporto tra modi di dispiegarsi dell'azione del progetto, scale di intervento, correlazioni tra i concetti di pianificazione e progettazione, esigenze e aspettative della società civile.

Per quanto riguarda i caratteri e i contenuti del progetto urbanistico, nelle fattispecie maggiormente ricorrenti, le differenze riguardano soprattutto alcuni temi: il ruolo della forma fisica dello spazio urbano nel progetto, i modelli fondamentali di riferimento e le idee di città, la scala dell'azione progettuale, la ricerca di

fattibilità e di sostenibilità (estetico-spaziale, economica, finanziaria, procedurale, energetica, sociale), il perseguimento della qualità progettuale nelle sue diverse connotazioni specifiche, il rapporto tra progetto, paesaggio e ambiente, le correlazioni tra progettazione fisica e progetto sociale, l'ampiezza degli ambiti di sovrapposizione tra progettazione propriamente detta e pianificazione (convenzionale, strategica, paesaggistica, ecologico-ambientale).

8. Il senso della Call e gli obiettivi

In questo contesto Accademia Urbana ritiene sia fondamentale avviare una Call finalizzata ad aprire una riflessione e un dibattito sul rapporto tra sperimentazione e progetto urbanistico, per restituire un quadro delle differenti modalità con cui tale rapporto viene declinato nelle differenti Sedi universitarie di afferenza dei Soci di Accademia Urbana.

In particolare, a ognuno dei contributi proposti viene richiesto di evidenziare i seguenti aspetti principali, in relazione alle specificità delle Sedi di appartenenza:

- come sono strutturati, all'interno della Sede, i percorsi formativi (Corso di laurea e Corsi di studio) in cui è inserito l'insegnamento dell'urbanistica in termini generali e, nello specifico, l'insegnamento della progettazione urbanistica;
- come si configurano e quali sono le forme di interazione tra sperimentazione e ricerca, da una parte, e didattica, dall'altra, con particolare riferimento ai modi e ai temi oggetto di insegnamento e alle interazioni con i processi di pianificazione e le esperienze in corso nei diversi contesti territoriali locali e nazionali;
- quali sono i caratteri specifici e identitari degli approcci al progetto in urbanistica posti alla base dei Corsi di studio e/o dei singoli insegnamenti (prioritariamente rivolti agli aspetti strutturali, morfologici, sociali, economico-finanziari, ecologico-ambientali...);
- quali sono i nuovi ambiti tematici che le Sedi pongono come campi di lavoro prioritari a partire dai quali ripensare i percorsi della didattica e della ricerca e allinearli al dibattito in atto sull'Agenda Urbana europea e italiana.

9. Le modalità operative di svolgimento della Call

La *Call for papers* è aperta a tutte le Sedi di afferenza dei Soci di Accademia Urbana.

I contributi relativi alla Call verranno pubblicati nei prossimi numeri di *Urbanistica Informazioni* a partire dalla programmazione dell'anno in corso (due contributi per numero), a firma del Referente di Sede della Redazione, ovvero di un altro Autore da questi coinvolto, in ogni caso Socio di Accademia Urbana. I Soci di AU delle Sedi al momento prive di Referenti potranno fare riferimento direttamente alla Redazione centrale.

I testi dovranno avere la lunghezza di 10.000 battute (spazi inclusi).

Ai fini della selezione dei contributi e della programmazione della loro pubblicazione, dovrà essere inviato un *abstract* di 1.000 battute, nel formato .doc o .docx, entro il 30 giugno 2016 all'indirizzo mail: redazioneau@gmail.com

Agli Autori degli *abstract* selezionati verrà comunicata via email dalla Redazione centrale, entro il 6 luglio 2016, la scadenza per la presentazione dei contributi definitivi, prevista per il 5 settembre 2016.

Sara Maldina

L'Urbanistica nelle Università. Eventi 2015

Dal novembre del 2014, lo spazio On-line di *Urbanistica Informazioni* (www.urbanisticainformazioni.it) si è arricchito di una nuova rubrica, "L'urbanistica nelle Università", che ha lo scopo di raccogliere e pubblicizzare gli eventi che si svolgono nelle università italiane e che hanno come oggetto lo studio della città e del territorio, la pianificazione urbanistica e il progetto urbano.

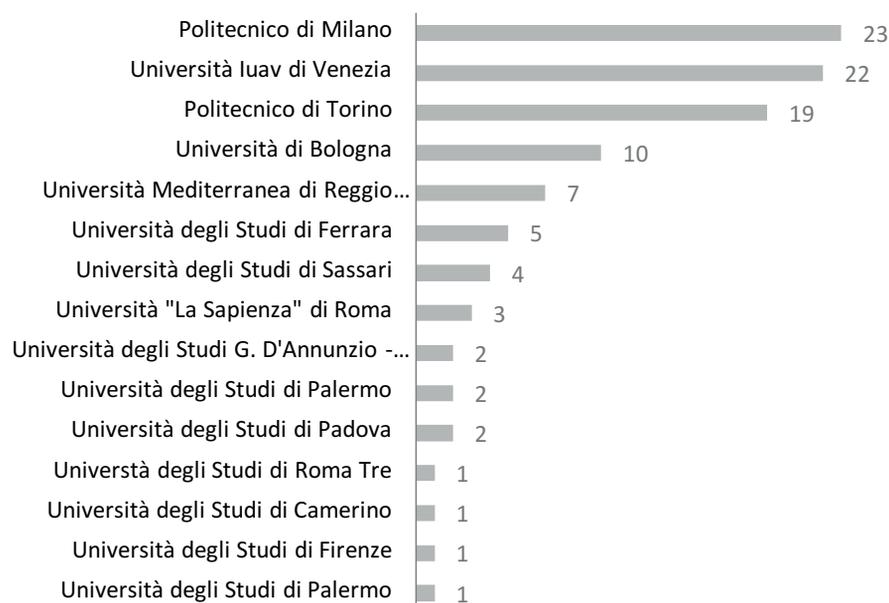
L'individuazione degli eventi è avvenuta mediante la ricerca nelle newsletter e sui siti delle università che presentano corsi di studio e laboratori di ricerca afferenti ai settori scientifico disciplinari della pianificazione e delle politiche urbane, territoriali e ambientali, della progettazione urbanistica e del paesaggio, della teoria urbana e della storia della città. Gli eventi così

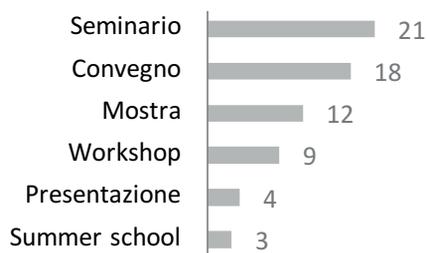
individuati sono stati pubblicati sul sito, attribuendo a ciascuno di essi una serie di categorie volte a definire il soggetto promotore, la sede e la tipologia dell'evento, le principali tematiche affrontate.

In questo modo, è stato costruito un catalogo degli eventi che, senza l'ambizione di fornire un resoconto esaustivo, costituisce uno strumento conoscitivo utile per valutare la quantità di attività formative e divulgative promosse dalle diverse università, la capacità di pubblicizzarle e i temi principali verso cui si muove la didattica e la ricerca italiana in campo urbanistico.

Nel 2015 sono stati pubblicati sul sito di *Urbanistica Informazioni* 102 eventi, che si sono svolti in quindici Istituti universitari differenti. Come mostra il grafico, la maggior parte degli eventi si è concentrata in tre poli universitari: il Politecnico di Milano (23), il Politecnico di Torino (22) e lo IUAV di Venezia (19), seguiti dall'Università di Bologna (10) e dalla Mediterranea di Reggio Calabria (7). Salvo i rarissimi casi in cui un evento è stato promosso da più università, l'ente promotore ha coinciso con la sede dell'evento stesso, il che denota ancora un limitato livello di collaborazione tra i diversi istituti universitari italiani.

1. I paragrafi da 1, 2, 3, 4, 5 sono stati redatti da Laura Ricci, mentre i paragrafi da 6, 7, 8, 9 sono stati redatti da Antonio Cappuccitti.
2. Alla Rete delle Società scientifiche del progetto, nel giugno 2014, hanno aderito ArTec - Associazione scientifica per lo sviluppo dei rapporti tra Architettura e Tecnica; AU - Accademia Urbana; INU - Istituto Nazionale di Urbanistica; ISTEIA - Italian Society of Science, Technology and Engineering of Architecture; ProArch - Associazione nazionale docenti Progettazione Architettonica; SID - Società Italiana di Design; SIRA - Società Italiana per il Restauro dell'Architettura; SITdA - Società Italiana della Tecnologia dell'Architettura; SIU - Società Italiana degli Urbanisti; UID - Unione Italiana Disegno.
3. Cfr. L. Ricci "Progettare per insegnare a progettare", in L. Ricci (a cura di), *Sperimentare il progetto. Insegnamento e ricerca scientifica nelle scuole di Architettura*, in *Urbanistica Dossier*, n. 007, INU Edizioni, 2014.
4. Cfr. M. Ricci, "Accademia Urbana", in L. Ricci (a cura di), *op. cit.*
5. Cfr. Accademia Urbana, *Manifesto*, 2014.





Per quanto riguarda la tipologia degli eventi, si registra la tendenza a promuovere attività didattiche, informative e divulgative di breve durata (conferenze e seminari), mentre risultano più rare le occasioni di un confronto strutturato tra un numero consistente di esperti e attività di formazione di lunga durata, quali *workshops* e *summerschools*.

Il dato conoscitivo più interessante, che fornisce il catalogo, è certamente relativo alle tematiche oggetto delle attività. Ad ognuno degli eventi sono state attribuite una o più "parole chiave", aventi diverso grado di specificità.

La quasi totalità degli eventi afferisce, alternativamente, a due macro-tematiche: città, dinamiche urbane (45 eventi) e ambiente e paesaggio (33 eventi). Trasversale a

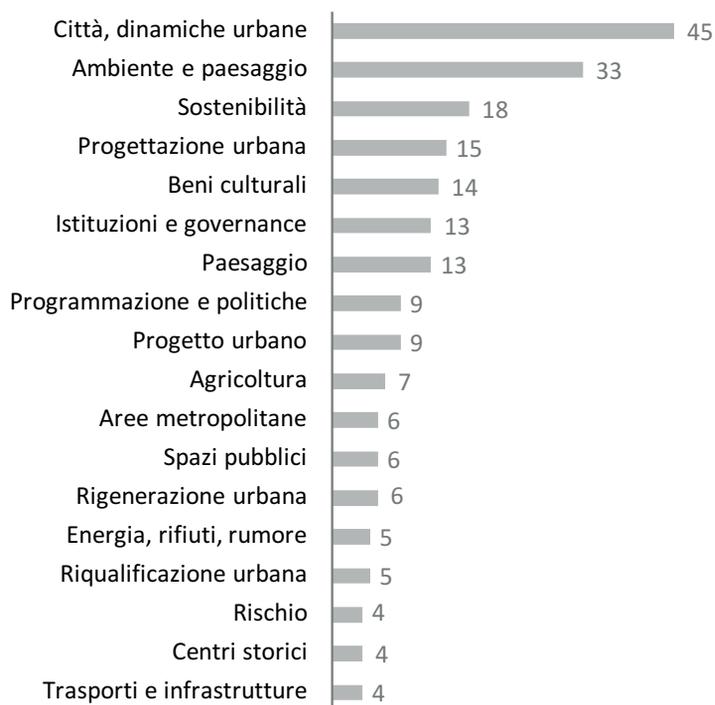
queste due, la sostenibilità risulta un tema particolarmente dibattuto (18 eventi), soprattutto in relazione al risparmio energetico, all'uso di fonti rinnovabili (6 eventi) e al rischio ambientale (5 eventi).

I beni culturali sono stati oggetto di molteplici attività (15 eventi): si nota tuttavia come l'attenzione sia stata posta maggiormente sui temi di tutela e valorizzazione del paesaggio (13 eventi), attribuendo una minor rilevanza alla tematica storicamente molto dibattuta dei centri storici (4 eventi). Sintomatico della fase di riassetto istituzionale che sta attraversando il Paese, è l'ampio spazio dato ai temi relativi alle Istituzioni e alla governance (13 eventi), rispetto ai quali diverse attività si sono concentrate sul ruolo e sulle finalità delle città metropolitane.

Rispetto ai diversi settori scientifici riconducibili alla disciplina urbanistica, è riscontrabile un sostanziale equilibrio tra il numero di attività che hanno affrontato problematiche ascrivibili alla pianificazione e alle politiche urbane (13) e quelli più strettamente incentrati sulla progettazione urbana (15). Risultano minoritari invece, gli eventi che hanno trattato aspetti di teoria dell'urbanistica e di storia urbana.

Al di là dei numeri, il resoconto finora illustrato delinea una certa vivacità del mondo accademico rispetto all'ambito urbanistico, considerando anche il numero limitato di laboratori di ricerca che se ne occupano. Tuttavia, tale vivacità è concentrata in pochi poli, risultano rare le occasioni di co-produzione di eventi da parte di più università e altrettanto raro è il coinvolgimento di realtà non accademiche.

Nel 2016, Urbanistica Informazioni proseguirà l'attività di osservatorio degli eventi promossi dalle università italiane in ambito urbanistico, affinando i metodi e gli strumenti di raccolta e analisi dei dati, con l'obiettivo di riportare una cartina di tornasole sempre più accurata e veritiera dello stato di salute della disciplina urbanistica in ambito accademico.



Alessandra Romiti

Alla ricerca di una città normale

Lo scorso 14 Aprile è stata inaugurata, presso l'Archivio centrale dello Stato, la mostra dal titolo "Alla ricerca di una città normale. Il ruolo dei quartieri di iniziativa pubblica nell'espansione urbana degli ultimi cinquanta anni in Italia", nata dalla collaborazione fra il MiBACT-Direzione Generale Arte e Architettura Contemporanee e Periferie Urbane, con tre gruppi di ricerca: l'Associazione Culturale "Landscapefor" - Politecnico di Torino, il Dipartimento di Architettura e Progetto dell'Università La Sapienza di Roma e il Dipartimento di Ingegneria civile della Seconda Università di Napoli.

L'esposizione presenta una raccolta di 60 esempi di edilizia residenziale pubblica realizzati in Italia a partire dal 1962, inottemperanza alla legge n. 167 che destinava finanziamenti a tale scopo e imponeva ai Comuni di programmare l'attuazione di insediamenti pubblici mediante piani di zona.

Nei locali allestiti al primo piano trovano collocazione alcune significative esperienze scaturite dalla legge, organizzate secondo un criterio geografico: le tre macro-regioni Sud, Centro, Nord.

Per ciò che riguarda il Sud, sono proposti per lo più interventi di grandi dimensioni, ricettacolo di degrado e talvolta perfino di ghettizzazione, debolmente connessi con i centri urbani e dotati di potenti figurazioni autonome rispetto al contesto di accoglienza: fra questi le Vele di Scampia, il Sant'Elia di Cagliari e lo Zen di Palermo, il quale rientra oggi nel progetto di "rammendo" delle periferie avanzato da Renzo Piano.

Per il Centro, invece, sono state privilegiate le esperienze di medie e piccole dimensioni in cui si possono individuare temi significativi comuni variamente declinati: i ruoli assunti dal sistema degli spazi aperti e la sperimentazione progettuale mirata all'indagine di tipologie per edifici di altezza moderata. Emergono casi che appaiono più attenti alle

esigenze della cultura abitativa degli anni '70, ma si escludono completamente quelli come il Laurentino 38 o il Corviale che attendono da tempo di essere sottoposti ad un processo di rigenerazione.

Per il Nord sono documentati interventi dal carattere molto eterogeneo: quelli di completamento e riqualificazione dei quartieri sociali "storici" della città, come Falchera Vecchia a Torino, quelli che costituiscono dei grandi complessi autonomi ai suoi margini, come il San Polo a Brescia, ed infine quelli collocati in ambiti urbani minori. In quest'ultimo insieme, i notevoli risultati ottenuti conseguono dalla partecipazione attiva dei residenti e dalla realizzazione di tipologie a bassa densità, come a Modena e a Correggio, dove le diverse declinazioni sociali si contaminano fra loro e permettono l'assunzione di peculiarità in cui gli abitanti si ritrovano.

Il secondo livello della esposizione esplora in profondità piani e progetti anche attraverso interviste ai protagonisti – per tutte, la lucida



CEP San Donato, Pescara



Le Vele, Scampia

rievocazione di Giancarlo De Carlo sul Quartiere Matteotti a Terni - ponendo in evidenza i principi e le problematiche ricorrenti, le relazioni fra città e paesaggio, le trasformazioni nel tempo, le sperimentazioni tipologiche e l'articolazione degli spazi aperti, il rapporto con l'utenza originaria ed attuale.

Dall'analisi del materiale esposto emergono alcuni caratteri comuni ai quartieri più riusciti: la scelta di un tessuto minuto, la connessione con il sistema urbano, la presenza di spazi pubblici curati dagli stessi abitanti. Una politica di autogestione e partecipazione della comunità insediata, favorisce processi di integrazione ed evita il degrado derivante dall'assenza di manutenzione.

Un'ulteriore qualità particolarmente apprezzata dagli utenti, riscontrabile solo laddove si manifesta un accordo fra loro, è data dall'adattabilità di alcune soluzioni progettuali che hanno garantito possibilità di adeguamento, salvaguardando le proprietà originali del singolo edificio come del siste-

ma urbanistico in cui è inserito. La chiusura delle logge in facciata (CEP San Donato di Pescara e CEP di Campobasso) e il ridisegno delle aree pubbliche sono dimostrazioni di interventi spontanei di razionalizzazione dello spazio privato e del miglioramento qualitativo di un servizio.

In considerazione degli effetti indotti dai cambiamenti sociali, economici e ambientali, e dello stato del patrimonio residenziale italiano, obsoleto dal punto di vista della sostenibilità energetica come della rispondenza alla normativa antisismica, si è imposta già da tempo l'urgenza di una rilettura del tema dell'abitare.

Pertanto, alla luce di un quadro così preoccupante, ci si augura che il lavoro di ricerca presentato al pubblico attraverso la mostra, sia l'inizio di una riflessione sui principi alla base di un progetto di edilizia sociale innovativo che, fornendo soluzioni più attuali alle esigenze della popolazione, potrebbe condurre verso la rigenerazione urbana attesa dalle periferie.



Quartiere Matteotti, Terni



Quartiere Sant'Elia, Cagliari

Stefano Storchi

Riportare la città storica al centro delle politiche urbane

Un decalogo di principi e obiettivi approvati dall'Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici (ANCSA) e una lettera dell'Associazione al Presidente del Consiglio intendono riportare l'attenzione della società e della politica sui temi della conservazione e della rigenerazione della città storica.

La mancanza di politiche nazionali sui temi urbani caratterizza ormai da anni l'evoluzione delle nostre città; alcuni provvedimenti quali il "piano casa", recepito e declinato in forme diverse dalla legislazione regionale, hanno aperto profonde contraddizioni piuttosto che offrire indirizzi sui temi della riqualificazione delle aree storiche.

Al tempo stesso, la stasi che il settore delle costruzioni sta attraversando, dopo gli anni dell'espansione incontrollata del patrimonio edificato, pone l'esigenza di un ripensamento profondo dei principi e dei criteri attraverso i quali le città si sono espanse e riorganizzate. La critica all'approccio urbanistico adottato nel decennio che ha preceduto la crisi che ancora stiamo vivendo, deve diffondere la chiara consapevolezza che non saranno le ricette del passato a poter essere praticate negli anni a venire; ma deve anche portare a riflettere sui principi che si vogliono porre alla base di un'idea diversa di città.

Il percorso di riflessione compiuto in questi anni dall'ANCSA ha cercato di porre al centro della propria attenzione il rapporto fra il piano e la gestione delle trasformazioni urbane, dando grande rilievo sia ai temi del progetto sia a quelli della gestione.

Proprio su queste tematiche si è sviluppata una riflessione aperta al confronto con realtà internazionali, dalla quale nel 2010 sono scaturite alcune "Raccomandazioni per lo sviluppo delle politiche per i centri storici" (cfr. il volume *Paesaggi e Città Storica* curato da Fabrizio Toppetti, Alinea Editrice, Firenze, 2011, pag. 246-248).

In coerenza con questo cammino, oggi l'ANCSA compie ancora un passo in avanti circa "il valore del patrimonio urbano nella società contemporanea", proponendo gli stessi principi e i medesimi obiettivi all'interno di una lettera inviata al Presidente del Consiglio per sollecitare l'avvio di un'azione comune capace di individuare iniziative e politiche necessarie a preservare il patrimonio urbano delle nostre città.

Il valore del patrimonio urbano nella società contemporanea

1. Dalla conservazione alla rigenerazione

La conservazione dei Centri Storici costituisce uno degli esiti più significativi dell'urbanistica e delle politiche del patrimonio in Italia. Questo risultato è un esempio importante di difesa e valorizzazione del bene comune e dell'eredità storica in funzione di un miglioramento della qualità del territorio e della vita degli abitanti. I risultati ottenuti dimostrano che la conservazione del patrimonio urbano costituisce una componente strategica di politiche territoriali sostenibili. Oggi, rispetto ad una stagione passata di giuste battaglie difensive è necessario spingersi oltre nella promozione di politiche e azioni progettuali volte non solo alla salvaguardia ma anche alla riqualificazione e al rilancio del ruolo del patrimonio fisico e sociale delle città storiche e dei centri storici minori.

2. Dal centro storico alla città storica al paesaggio storico urbano

Il concetto di "Centro Storico" si è evoluto negli anni di pari passo con le trasformazioni sociali ed ha assunto nuovi significati e valori. Il termine oggi prevalente di "Città Storica" riflette questa trasformazione e apre la strada ad approcci innovativi alla conservazione del patrimonio urbano. È inoltre importante integrare nelle pratiche di gestione il concetto di "Paesaggio Urbano Storico" - proposto dalla Raccomandazione dell'UNESCO del 2011 - utilizzando un approccio integrato alla sua rigenerazione e gestione, e considerando come "storiche" anche quelle parti del territorio che hanno assunto valore per la società contemporanea.

3. Patrimonio urbano e territorio storico

L'efficacia delle politiche di conservazione e rigenerazione del patrimonio urbano non dipende solo dalle scelte che si riferiscono alle aree definite come storiche, ma anche soprattutto dalle azioni riguardanti i loro contesti territoriali. È necessario pertanto estendere la tutela dei valori storici al di fuori dei semplici perimetri individuati per la tutela, integrando anche nuovi elementi materiali e immateriali quali gli assi visivi e il paesaggio percepito, le infrastrutture storiche, le tracce archeologiche, le strutture geomorfologiche, oltre alla memoria e alle tradizioni d'uso del patrimonio.

4. Strumenti e metodi della rigenerazione

La conservazione e rigenerazione del patrimonio urbano richiede l'interazione tra le politiche nazionali e gli strumenti urbanistici e gestionali locali che ne identificano la struttura, i perimetri e le connessioni con gli elementi del contesto fisico e sociale. In questo ambito assumono rilievo strategico i processi partecipativi e la progettazione degli spazi pubblici.

5. Sostenibilità

Il principio di "sostenibilità" deve presiedere tutte le scelte di intervento. Ciò riguarda la messa in atto di criteri di ammissibilità, di adeguatezza e di efficacia strategica nella lunga durata degli interventi. La sostenibilità deve essere messa in relazione alla resilienza e alla capacità delle comunità di sviluppare azioni preventive e mitigative degli effetti di disastri naturali.

6. Conservazione e innovazione

Il patrimonio urbano appartiene alla contemporaneità e deve essere trasmesso alle generazioni future. Le pratiche di conservazione e di rigenerazione devono essere in grado di gestire il cambiamento e i processi innovativi e basarsi sulla conoscenza della storia della città e del suo territorio, delle sue strutture e dei suoi caratteri sociali ed economici.

7. Politiche e progetto

Il progetto di conservazione e gestione delle componenti materiali e immateriali è lo

strumento di coordinamento delle azioni volte alla rigenerazione del patrimonio urbano. È il progetto che esprime i valori del patrimonio storico in quanto ne assicura con continuità i significati contemporanei. L'innovazione che esso apporta è parte sostanziale del programma di tutela nel rispetto delle esigenze della contemporaneità. Il progetto deve essere parte integrante ed irrinunciabile delle politiche di conservazione e innovazione e deve essere inserito in programmi di manutenzione e gestione di lungo periodo.

8. Città fisica e città sociale

L'efficacia dei processi di trasformazione del patrimonio urbano implica la capacità di salvaguardarne innanzitutto l'uso abitativo e le funzioni produttive. Una politica di conservazione effettiva del patrimonio urbano deve garantire la presenza di tutte le componenti sociali, evitando fenomeni di gentrificazione e di espulsione della popolazione a basso reddito.

9. Patrimonio urbano e turismo

Il turismo costituisce una risorsa per il finanziamento degli interventi di conservazione e rigenerazione e contribuisce alla rivitalizzazione delle città storiche. Per una efficace conservazione dei valori del patrimonio urbano e della sua struttura sociale è tuttavia necessario assicurare uno sviluppo equilibrato della presenza turistica ed evitare fenomeni di trasformazione delle città storiche in mere zone commerciali.

10. Governo e partecipazione

Il Governo, Le Regioni, le Amministrazioni locali, le associazioni dei cittadini sono i referenti per lo sviluppo di una nuova visione sul futuro delle città storiche e sulla conservazione della loro autenticità e integrità, di fronte alle sfide aperte dalla globalizzazione. La definizione degli obiettivi di conservazione e rigenerazione del patrimonio urbano è operata attraverso azioni partecipative capaci di attivare forme di partenariato tra il settore pubblico e quello privato.

Lettera al Presidente del Consiglio

Le città storiche italiane affrontano oggi una fase complessa di mutamento, dovuta alle trasformazioni della composizione sociale, alla riduzione della residenzialità, alla perdita di attività produttive e artigianali, alla crisi del commercio minuto, allo sviluppo del turismo interno e internazionale.

Questi processi comportano dei rischi per la conservazione del patrimonio urbano e della struttura sociale delle città e richiedono la definizione di politiche di intervento a livello nazionale e locale in grado di assicurare la tutela fisica, la conservazione dei valori culturali e la rigenerazione sociale ed economica delle città storiche, nell'ambito di politiche di sviluppo urbano equilibrato.

I processi globali in atto, con l'aumento esponenziale del turismo e le trasformazioni sociali ed economiche, aprono nuove sfide alla conservazione delle città storiche. Si tratta di un tema che interessa l'intera comunità nazionale e internazionale, che considerano questi beni come patrimonio comune e intendono valorizzarli e conservarli per le future generazioni.

Una nuova visione e una nuova politica per la conservazione e la rigenerazione delle città storiche è oggi necessaria.

L'ANCSA fa appello al Presidente del Consiglio dei Ministri e a tutte le forze e le istituzioni culturali impegnate nella difesa del patrimonio per l'avvio di una riflessione comune sulle iniziative e sulle politiche necessarie per preservare il patrimonio urbano, in linea con la nuova Agenda urbana europea e con il ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali 2014-2020.

Il Governo, le Regioni e le Città costituiscono gli interlocutori principali per l'avvio di questa riflessione e per la definizione di un quadro di azioni coerenti per la conservazione e la rigenerazione delle città storiche.

Le città e i siti appartenenti alla Lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO possono costituire i modelli su cui sperimentare e promuovere le politiche di conservazione e rigenerazione, con una visione fondata sulla tutela delle strutture sociali e su uno sviluppo economico basato sulla compatibilità degli usi e sulla sostenibilità.

Gli elementi principali per la conservazione e rigenerazione delle città storiche sono:

- 1. La definizione di politiche sostenibili per il turismo, in modo da evitare fenomeni di svuotamento e trasformazione delle città storiche in aree commerciali prive della loro struttura sociale.*
- 2. La definizione di nuovi strumenti di sostegno alla conservazione e rigenerazione del patrimonio urbano, che coinvolgono gli operatori privati e il turismo, al fine di contribuire alla sostenibilità economica.*
- 3. Il sostegno alla residenzialità nelle città storiche per il mantenimento e il ripristino del loro equilibrio economico e sociale.*
- 4. La promozione e il sostegno alle attività economiche e produttive compatibili con i tessuti storici, in particolare alle attività legate alla cultura e alle industrie creative.*

A questi fini, l'ANCSA propone la creazione di un Osservatorio Nazionale sulle Città Storiche, con il ruolo di analizzare i processi di trasformazione e di orientare le politiche a livello centrale e locale.

*Il Presidente ANCSA
prof. Francesco Bandarin*



Enrico Sisi

Per l'Istituzione di una facoltà di urbanistica e di pianificazione territoriale ed economica

Nel fervore del dibattito alla fine degli anni Sessanta su come e in che direzione riorganizzare l'alta formazione universitaria un posto centrale lo occupa la questione urbanistica. In quel dibattito nasce la proposta di una vera e propria Facoltà di urbanistica di Enrico Sisi che qui presentiamo. Certo non ha lo spessore di quella che portò all'istituzione del primo Corso di laurea in urbanistica nel 1970 all'Istituto universitario di architettura di Venezia, ma merita attenzione.

La pubblichiamo ora che l'autore, quasi centenario, ci ha lasciato come testimonianza di un'attenzione non così diffusa come potrebbe oggi apparire'.

Enrico Sisi (Vicenza 1915, Arezzo 2015), laureato in Ingegneria civile nel 1939 a Roma, aveva ottenuto la libera docenza in Urbanistica nel 1961, ed era stato dichiarato Commendatore al Merito della Repubblica nel 1975. Ha insegnato per qualche anno alla Facoltà di Architettura di Firenze, dove maturò l'idea (1969) di istituire una Facoltà di Urbanistica, ma non riuscì a trovare il giusto consenso. Per questo si dedicò all'insegnamento tecnico-compositivo all'Itis di Arezzo, dove fu Preside dal 1969 al 1974.

Aveva combattuto in Africa nella Seconda Guerra Mondiale. Socialista-liberale, molto attento al risvolto sociale delle pratiche pubbliche, aveva individuato nella formazione scolastica e in quella universitaria il senso di riscatto dopo la grande guerra.

(a cura di Giuseppe De Luca)

Le battaglie, che oggi si combattono in Italia per l'accaparramento dei corsi universitari, si impernano generalmente sulla istituzione di facoltà di tipo classico. Hanno perfettamente ragione gli studenti e l'opinione pubblica, quando individuano nel nostro mondo politico una mancanza di fantasia che sconcerta.

Manca assolutamente ogni aderenza ai bisogni reali del mondo in evoluzione. Con la proposta di istituzione di una facoltà di urbanistica e di pianificazione territoriale ed economica non si vuol certo dare una soluzione definitiva alla totalità dei quesiti che il mondo moderno pone: si vuole solo offrire una parziale soluzione di essi, in campo pur sempre limitato per quanto amplissimo.

L'istituzione di questa facoltà troverà senza dubbio immediati ed acerrimi oppositori. Troverà oppositori negli ambienti delle facoltà istituzionalizzate, come ingegneria ed architettura, che finora sono state le depositarie dello scibile urbanistico; troverà opposizione negli ambienti economici ed intellettuali, che per lungo tempo hanno tenuto ad opporre una preconcepita opposizione all'urbanistica dapprima e quindi alla pianificazione territoriale. Sembrerà strano, ma, tutto sommato, minore resistenza psicologica ha incontrato la programmazione economica: forse per il suo carattere meno pressante, meno urgente. La pianificazione urbanistica ha avuto un'opposizione fortissima proprio per la sua continua presenza su interessi specifici precostituiti.

Per lungo tempo la figura dell'urbanista fu sostenuta esclusivamente dall'ingegnere, cui si è sostituito da due decenni circa l'architetto. Con questa sostituzione, che del resto già di per se stessa denotava una significativa diversa posizione dinanzi alla disciplina, l'architetto diveniva – in Italia – il propulsore primo e veramente accanito della globalità urbanistica.

L'architetto però, che con la propria personalità ed il proprio fervore domina il consiglio comunale e perfino organismi molto più ampi, è una figura che di necessità deve essere sostituito dalla figura completa dell'urbanista. Questi è un laureato che, pur avendo molto dell'ingegnere e dell'architetto, è in grado, per preparazione specifica, di tenere, con piena conoscenza di causa, le fila della tessitura urbanistica ormai divenuta vastissima, con precisi ed ampi addentellati su numerose discipline.

L'architetto e l'ingegnere, che si specializzano in aspetti particolari dell'urbanistica, non verranno affatto a scomparire, come non scompariranno il geografo o il sociologo,

che studiano i fenomeni applicati agli enti urbani. Ma tutte queste figure rimarranno come specialisti, che applicheranno le loro conoscenze limitate, per quanto profonde, sul ritmo delineato dall'urbanista. Per questo non c'è ragione che i relativi insegnamenti specifici vengano aboliti nelle facoltà tradizionali. Tutt'altro. A proposito di insegnamenti sia chiaro fin da ora che il programma che presento non è affatto da considerarsi come una infarinatura delle attuali possibilità offerte dal sapere. Attraverso una precisa setacciatura dei temi e degli argomenti esso invece offre specifiche e profonde conoscenze su materie e discipline del tutto nuove. E di quelle già oggetto di insegnamento offre sempre una visione moderna, attuale, adatta allo scopo che la facoltà si propone.

Deve infine cadere l'opposizione psicologica all'urbanistica, che così a lungo ha fatto da sgabello alla speculazione delle aree, che per tanti decenni ha dominato – e domina imperterrita – la vita delle nostre città.

Non vi è movimento politico che oggi non accetti i principi informatori dell'urbanistica; si tratterà di penetrare più o meno profondamente nel vivo del concetto di pianificazione a seconda dei propri presupposti politici, ma nel complesso i benefici e le necessità dell'urbanistica sono unanimemente accettati.

Questo in teoria.

Ben diversa è la situazione pratica: le circolari ministeriali, gli impulsi legislativi e gli accanimenti dei teorici non hanno portato a notevoli cambiamenti rispetto alla tanto deprecata situazione dei primi anni di questo dopoguerra. I piani urbanistici sono diventati più numerosi, ma rimangono sempre sfasati nel tempo, coprono una superficie modestissima del territorio nazionale, vengono facilmente superati, spesso sono disattesi.

Liberato il campo dai pregiudizi, sentito il bisogno della costituzione di una realtà urbanistica, si rende evidente la necessità di organi umani non solo preparati ma soprattutto elastici, facilmente penetranti nella materia e nei suoi messi, che sappiano trattare la disciplina non quali specialisti in singoli settori ma come normali applicatori di un lavoro corrente, per quanto altamente interessante e impegnativo.

Questo lavoro è utilissimo, anzi fondamentale, quale componente il rinnovamento della società italiana.

Sorge quindi il problema se il fabbisogno italiano di un tale prodotto umano può giustificare l'istituzione di una specifica facoltà.

A questo proposito si pensi a tutti gli uffici urbanistici comunali, ai liberi professionisti, alle necessità degli uffici del Genio Civile e del Ministero dei lavori pubblici in genere, ai comitati di programmazione regionale per il settore urbanistico territoriale. Per il ramo economico territoriale si pensi invece alle necessità della programmazione economica, sia nazionale sia regionale, a quella degli organismi statali e degli enti pubblici e privati legati per tante vie ai bisogni di una organizzazione, che sappia porre comunque correlazioni tra problemi così interdipendenti come sono oggi quelli della vita di una nazione.

Certo, se le necessità della vita presuppongono un dato numero di uomini atti a risolverle, la presenza di uomini preparati a questo scopo amplia il campo per cui il loro uso si rende opportuno. Il fabbisogno crea il mezzo, ma la disponibilità del mezzo incrementa il fabbisogno.

D'altra parte non dovrebbe sfuggire la risonanza internazionale, almeno per quanto riguarda il Mediterraneo, che una tale facoltà potrebbe assumere.

La facoltà è scissa in due specializzazioni. Di ambedue presento qui uno schema per il corso degli studi. Devo premettere però che, mentre per la specializzazione urbanistico-territoriale l'indicazione delle materie è abbastanza precisa, in quanto quella specializzazione mi è più congeniale, per il ramo economico-territoriale la stessa indicazione ha valore di massima. Tengo infine a precisare che intenzionalmente non ho apportato alcuna distinzione tra discipline fondamentali e materie complementari.

1. Enrico Sisi, Per l'istituzione di una facoltà di urbanistica e di pianificazione territoriale ed economica, Zelli Editore.

Facoltà di urbanistica e di pianificazione territoriale ed economica.

- Specializzazione in urbanistica e pianificazione territoriale
- Specializzazione in pianificazione territoriale ed economica.

Corso di studi per la specializzazione in urbanistica e di pianificazione territoriale.

- Analisi matematica e calcolo infinitesimale
- Geometrie teoriche ed operative
- Statistica metodologica
- Fondamenti di fisica e chimica
- Scienze naturali dell'ambiente
- Storia degli insediamenti umani
- Geografia urbana

- Tecniche operative per la matematica e la statistica
- Tecniche dell'analisi dell'ambiente naturale
- Fondamenti di scienza delle costruzioni e delle tecniche costruttive
- Tecnica delle costruzioni stradali
- Storia dell'architettura delle opere e degli insediamenti
- Igiene dei gruppi organizzati

- Sociologia
- Demografia
- Fondamenti di economia politica
- Analisi delle attività umane nei settori economici
- Essenza e storia del paesaggio naturale ed umano
- Architettura tecnica e tecnica degli impianti sociali
- Tecnica urbanistica I

- Storia dell'urbanistica e del pensiero urbanistico
- Tecnica urbanistica II
- Tecnica dei modelli di progettazione e programmazione
- Principi di diritto e legislazione urbanistica
- Principi di estimo urbano
- Composizione architettonica
- Composizione urbanistica a livello comunale I

- Composizione urbanistica a livello comunale II
- Composizione urbanistica a livello territoriale
- Composizione urbanistica a livello particolareggiato

Corso di studi per la specializzazione in pianificazione territoriale ed economica

- Analisi matematica
- Analisi infinitesimale
- Geometrie teoriche ed operative
- Fondamenti di fisica e chimica
- Fisica dell'ambiente naturale
- Lingua straniera I

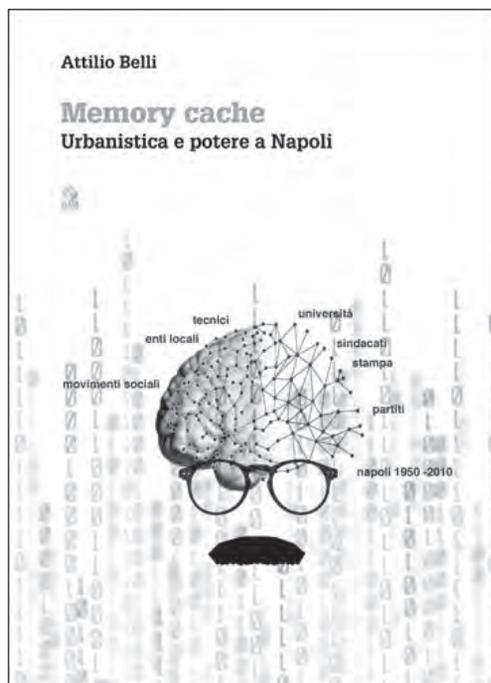
- Tecniche dell'analisi dell'ambiente naturale
- Statistica metodologica
- Matematica finanziaria
- Economia politica
- Tecniche operative per la matematica e la statistica
- Lingua straniera II

- Statistica economica
- Statistica dell'edilizia e dei servizi collettivi
- Scienza delle finanze I
- Analisi dei fattori influenti sulla programmazione I
- Geografia economica
- Demografia regionale
- Sociologia

- Analisi delle attività umane applicate all'economia
- Tecnica dei trasporti e delle strade
- Tecniche dello sfruttamento delle energie naturali e derivate
- Scienze delle finanze II
- Analisi dei fattori influenti sulla programmazione II
- Econometria
- Le regioni e le subregioni umane e naturali

- Tecniche operative per la programmazione
- Composizione urbanistica a livello territoriale

Memory cache. Urbanistica e potere a Napoli



Attilio Belli, *Clean Edizioni, Napoli, 2016*, pp. 210, 36 immagini b/n, € 16,00

Attilio Belli, come molti lettori già sanno, è uno dei più noti urbanisti napoletani e offre in questa sua ultima opera, *Memory cache. Urbanistica e potere a Napoli*, un resoconto tanto informato della vicenda urbanistica e territoriale napoletana quanto gli consente il suo ruolo di protagonista con accesso a informazioni e retroscene spesso inedite. Anche protagonista sul piano nazionale, partecipò a svolte significative dello sviluppo della disciplina come negli anni '70 quando fece parte della redazione della rivista *Città Classe* insieme a Ada Becchi, Francesco Indovina, Paolo Ceccarelli e Bernardo Secchi, oppure nel periodo precedente quando fu tra i pionieri dell'approccio scientifico con il suo libro *Città come sistema*. Successivamente, esplorò le tematiche del postmoderno come le narrative o il ruolo delle emozioni nei processi decisionali, saggi raccolti in *Come valore d'ombra. Urbanistica oltre la ragione*.

Tra le occasioni in cui ha lasciato la sua impronta certamente le più importanti riguardano: a) la decisione della localizzazione della Seconda Università di Napoli, quando fece prevalere l'ipotesi decentrata e articolata in più nuclei nei comuni di Caserta, Aversa, S. Maria Capua Vetere e Capua; b) il Piano Territoriale della Regione Campania dove passò la sua impostazione costruita per immagini e quadri territoriali di riferimento come sistema organizzativo di un ricco complesso di studi che privilegia l'organizzazione degli spazi aperti e delle strategie regionali di sviluppo sostenibile; c) l'introduzione del dipartimento e del corso di studi urbanistici nell'Università Federico II, rendendoli indipendenti da Architettura.

Il libro ha una struttura a scacchiera con tre filoni trasversali che percorrono tre periodi temporali in cui è articolata l'esperienza di Belli. I tre filoni sono: gli studi e le ricerche focalizzati sull'urbanistica ma ricche di feconde deviazioni in direzioni extradisciplinari anche abbastanza differenti, secondo le fasi temporali; la carriera universitaria, con le sue diverse facce di dinamiche interne, tanto riguardanti l'evoluzione dell'insegnamento e della ricerca con il divenire dell'università di massa, quanto l'articolazione dei gruppi disciplinari e di politica culturale e delle carriere; l'incidenza nella società e nel governo del territorio.

Abbiamo così l'intreccio di tre storie che si dipanano dagli anni '60 a oggi influenzandosi reciprocamente e approdando ad esiti sempre insoddisfacenti per l'autore che misura, nel momento del bilancio le intenzioni e gli obiettivi che si proponeva nell'intraprendere quelle che spesso si configuravano come vere e proprie battaglie e gli esiti che ne derivavano sempre compromissori ed "imperfetti".

Le fasi temporali partono dai ricordi di stu-

dente prima iscritto a ingegneria a Genova e poi ad architettura a Napoli, seguendo i trasferimenti del padre ufficiale dei carabinieri. È, prima ancora di laurearsi, impegnato nel gruppo che redige il piano di Napoli sotto la guida di Luigi Piccinato e già pensa a indirizzare le sue prospettive verso la ricerca e l'insegnamento universitario.

Gli studi di Belli s'improntano, all'inizio, allo scientismo del pragmatismo logico grazie alla ricezione dell'approccio sistematico americano, avvertito come un modo per superare la dimensione puramente creativo-progettuale dell'urbanistica modernista con l'affinamento di strumenti previsionali più affidabili fondati su conoscenze causali. Tuttavia questa costruzione disciplinare impatta nel grande movimento di rinnovamento culturale che investe l'Università e lo coinvolge nei movimenti sociali con la militanza in formazioni estreme, scandendo la seconda fase del suo racconto. In questi anni si struttura la centralità della politica nel suo pensiero e si trasferisce al centro della stessa nozione di urbanistica, il che comporta, da un lato, la verifica delle conoscenze con lo scrutinio delle loro implicazioni di potere, seguendo Foucault e Lefebvre, e dall'altro il ruolo e la responsabilità sullo stato della città e le azioni per il suo sviluppo.

L'importanza dell'urbanistica nell'amministrazione locale è ampiamente riconosciuta, ma sono tanti i ruoli che può svolgere, secondo i diversi approcci. Né è sufficiente parlare di supporto tecnico al decisore politico perché questo si può intendere tanto in una semplice assistenza operativa rivolta alla concretizzazione delle scelte già prese quanto nella guida e assistenza nei processi decisionali per assicurare tanto la soluzione più efficace che quella più condivisa. La preferenza di Belli per la seconda posizione s'esplica in un continuo richiamo ed impegno, nei diversi episodi

raccontati, verso lo sviluppo della democrazia deliberativa e verso la promozione degli urbanisti, nella Facoltà di Architettura, come attori della pianificazione.

L'ostacolo che indica rispetto a questa strategia d'intervento istituzionale sono le divisioni interne alimentate dal "professionismo", il consueto privilegio dei professori universitari della propria attività professionale che li porta alla reciproca competizione e al distacco dall'università come attore della politica locale. Su questa base si comprende il suo lavoro per unire i docenti e rendere indipendente l'insegnamento dell'urbanistica con la costruzione del Dipartimento di urbanistica e poi con il corso di laurea e il dottorato, infine con la direzione di due riviste, CRU e CRIOS.

Dopo la fase critica e radicale che lo aveva portato a militare in raggruppamenti della sinistra estrema, questo lavoro incentrato sull'insegnamento e la ricerca determina una terza fase rivolta a una costruzione positiva dove non vanno perdute convinzioni e conoscenze maturate prima. L'inizio, segnato da *Immagini e concetti nel piano. Inizi dell'urbanistica in Italia*, è la riconsiderazione della disciplina a partire dalle sue origini, attraverso un metodo di tipo genealogico, nel quale intravediamo tanto la volontà positiva di costruire saperi specifici quanto quella di mantenere quell'avvertenza critica che gli aveva fatto sviluppare, nella fase precedente, tutta una serie di analisi delle criticità delle politiche urbane quali *Il labirinto e l'eresia*, e tanti altri interventi sui problemi napoletani, dal centro storico alle riconversioni delle aree industriali dismesse.

Seguendo i tre filoni e attraversando le tre fasi si pongono una serie di interessanti questioni a cui l'autore dà una risposta che ha orientato la sua condotta e di cui ha misurato gli effetti. Per quanto riguarda la disciplina urbanistica, abbiamo una grande

apertura ad altri specialismi e la volontà di apprendere da essi risposte più convincenti ai problemi d'affrontare. In aggiunta, nel corso del tempo, i problemi urbani emergenti e le influenze culturali di contesto esercitano una pressione sullo sviluppo degli studi orientandoli su tematiche emergenti ed approcci prevalenti. Queste oscillazioni, si verificano in un intervallo ai cui estremi si profila un dispersione della disciplina attratta dalla forza delle scienze umane e tecnologiche più solide e, dall'altro, la sua ridefinizione con l'attivazione di dinamiche evolutive per il miglioramento delle sue metodologie e conoscenze.

Per quanto riguarda l'insegnamento, un argomento centrale riguarda la natura e consistenza delle scuole. Belli presenta il profilo di urbanisti a lui legati ma, allo stesso tempo, nega di credere nei maestri. Lo sviluppo problematico di queste relazioni coinvolgono diversi fattori e conducono a vari esiti. Anche per questo, lo svolgimento racconta eventi accaduti e sviluppi conseguenti che non sono in grado di esaurire il tema della trasmissione delle conoscenze, ma che delineano il profilo di un gruppo in cui, nonostante diversi interessi e prospettive di lavoro si identificano alcuni legami su valori centrali alla cultura urbanistica dei nostri giorni.

Nella professione, il libro, nel percorrere la storia urbanistica degli ultimi 50 anni di Napoli e Campania, misura il suo evolversi nell'adeguarsi ai problemi ed a i compiti a cui è chiamata a rispondere. Uno stimolo che è recepito con una continua riconsiderazione della sua storia e dei suoi strumenti, con una finestra sempre aperta verso le innovazioni in campo internazionale. La trasformazione della città e del territorio appare così secondo i suoi processi complessi per la cui comprensione vanno affinati gli strumenti di conoscenza e di progettazione.

Ritengo le autobiografie, quando non sono autocelebrative, come questa, particolarmente illuminanti per il lettore perché l'autore, quando si decide a scriverle è spinto da un fondamentale interrogativo che riguarda il senso ed il valore della sua esistenza. Con un esercizio di sincerità seleziona e significa le cose, radicando il pensiero ed offrendo al lettore la possibilità della più compiuta comprensione.

Francesco Domenico Moccia

Indice degli autori

Lara Albertini
Architettura, Parma

Giacomo Ariete
*Avvocato, dirigente
"Città Metropolitana di
Napoli"*

Carlo Alberto Barbieri
*Presidente INU Piemonte
e Valle d'Aosta*

Niccolò Benghi
*Facoltà di Architettura,
Ferrara*

Fabio Bianchini
Centro Studi PIM

Donato Caiulo
INU Puglia

Antonio Cappuccitti
*Sapienza Università di
Roma*

Aurora Cavallo
*Dipartimento di
Bioscienze e Territorio,
Università degli Studi del
Molise*

Serena Ciabò
*Università degli Studi
dell'Aquila, DICEAA-
Dipartimento di
Ingegneria Civile,
Edile-Architettura e
Ambientale*

Giuseppe Cinà
*DIST Politecnico di
Torino*

Paolo Corposanto
Architetto

Dario Corvi
Centro Studi PIM

Benedetta Di Donato
*Dipartimento di
Bioscienze e Territorio,
Università degli Studi del
Molise*

Eddi Dalla Betta
*Presidente INU Friuli
Venezia Giulia*

Gaetano Di Benedetto
Urbanista

Erika Fabbri
*Facoltà di Architettura,
Ferrara*

David Fanfani
*Professore Associato,
Dipartimento di
Architettura DIDA,
Università di Firenze*

Stefano Fatone
*Facoltà di Ingegneria,
Bologna*

Viviana Ferrario
*Università IUAV di
Venezia*

Luigi Fiorentino
*Consigliere e Vice
Segretario Generale della
Presidenza del Consiglio
dei Ministri*

Francesco Gastaldi
*Professore associato di
Urbanistica, Università
IUAV di Venezia*

Carolina Giaimo
INU Piemonte

Stefania Girardi
*Facoltà di Architettura,
IUAV*

Michele Giordani
*Facoltà di Architettura,
Ferrara*

Mauro Giudice
INU Piemonte

Francesca Gorni
*Facoltà di Architettura,
Politecnico Milano*

Giuseppe Guida
*Dipartimento di
Architettura e Disegno
Industriale - SUN*

Luca Imberti
INU Lombardia

Sergio Lironi
Lega Ambiente

Raffaele Lungarelle
*Docente a contratto di
economia applicata
all'università di Modena
e Reggio Emilia e
responsabile del servizio
politiche abitative della
Regione Emilia Romagna*

Sara Maldina
*Architetto, Dipartimento
di Architettura,
Università di Ferrara*

Carmen Mariano
*Redazione centrale
della sezione
"Accademia Urbana"
UI. Dipartimento
di Pianificazione
Design Tecnologia
dell'Architettura,
Università Sapienza di
Roma*

Davide Marino
*Dipartimento di
Bioscienze e Territorio,
Università degli Studi del
Molise*

Gianni Martino
*Avvocato, INU Piemonte
e Valle d'Aosta*

Ennio Nonni
*Unione della Romagna
Faentina*

Federico Oliva
Politecnico di Milano

Simone Ombuen
*Dipartimento di
Architettura, Roma TRE*

Enrica Papa
*Senior Lecturer,
University of
Westminster,
Department of Planning
and Transport, London*

Irene Poli
*Redazione centrale
della sezione
"Accademia Urbana"
UI. Dipartimento
di Pianificazione
Design Tecnologia
dell'Architettura,
Università Sapienza di
Roma*

Daniele Rallo
AssUrb

Chiara Ravagnan
*Redazione centrale
della sezione
"Accademia Urbana"
UI. Dipartimento
di Pianificazione
Design Tecnologia
dell'Architettura,
Università Sapienza di
Roma*

Laura Ricci
*Sapienza Università di
Roma*

Franco Rossi
*Assessore alla
Pianificazione territoriale
e urbanistica della
regione Calabria,
Vicepresidente INU*

Iginio Rossi
CDN INU

Lucio Rubini
Architetto

Federico Savini
*Assistant professor,
Università di Amsterdam
UvA, Centro di Studi
Urbani, Amsterdam*

Francesco Sbetti
Direttore UI

Stefano Storchi
Segretario ANCSA

Marco Traverso
*Pianificatore Territoriale,
Comune di Genova*

Luca Giulio Velo
*Architect, PhD
Urbanism,
IUAV*

Silvia Viviani
Presidente INU

Indice dei luoghi

Atri (TE)
Amsterdam
Campania
Delta del PO (Veneto – Emilia Romagna)
Faenza
Friuli Venezia giulia
Imola
Lazio
Lombardia
Mestre (Venezia)
Parco della Piana (Firenze – Pistoia)
Parma
Piemonte
Puglia
Reggio Emilia
Regioni Italiane
Roma
Segrate (MI)
Treviso
Udine
Università Italiane
Val Marecchia (Emilia Romagna)

Nel prossimo numero

- L'Unione e la fusione dei piccoli comuni nella montagna Bellunese: da esperienze di pianificazione urbanistica associata all'approdo di progetto sociale ed economico
- IL PAESAGGIO PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO E IL PROGETTO DELLA CITTA'. Bilanci, riflessioni e prospettive a 15 anni dalla stesura della Convenzione Europea del Paesaggio (C.E.P.)
- Una finestra su: Brisbane



III incontro mondiale sui paesaggi terrazzati

PAESAGGI TERRAZZATI: SCELTE PER IL FUTURO

Venezia - Padova | 6 - 15 ottobre 2016

www.terracedlandscapes2016.it

**TERRACED
LANDSCAPES
CHOOSING
THE FUTURE**

Dopo le edizioni cinese (Mengzi 2010) e peruviana (Cusco 2014), il III incontro mondiale sui paesaggi terrazzati si terrà in Italia. Un'occasione unica per partecipare attivamente alla generazione di idee e scenari per il futuro dei paesaggi terrazzati in Europa e nel mondo.

Programma

● **6-7 ottobre | Venezia**

● **8-12 ottobre | Sedi locali**

Nelle sedi locali avranno luogo le sessioni tematiche sui seguenti argomenti:

- Costiera Triestina
- Topolò-Dordolla
- Canale di Brenta
- Valpolicella e colline di Valdobbiadene
- Provincia di Trento
- Val d'Ossola
- Canavese e Valle d'Aosta
- Chiavari-Lavagna-Vernazza
- Ischia e Costiera Amalfitana
- Pantelleria

● **13-15 ottobre | Padova**

Inaugurazione

Sessioni tematiche e fieldtrips

- Ecologia e biodiversità**
- Comunicazione artistica e culturale**
- Innovazione agronomica e sociale**
- Qualità del cibo, qualità della vita**
- Norme e politiche**
- Tecniche di costruzione e manutenzione dei muri a secco**
- Turismo e paesaggio**
- Ambiente e rischio idrogeologico**
- Patrimonio e paesaggi rurali storici**
- Raccolta dell'acqua, resilienza e aridocoltura**

Sessione plenaria conclusiva

Il metodo di lavoro dell'incontro prevede interventi di keynote speakers in plenaria, sessioni tematiche nelle sedi locali, fiera per lo scambio di esperienze e conoscenze (*dare-to-share fair*), dibattiti, visite e incontri con i custodi dei paesaggi terrazzati.

Il programma dettagliato dell'incontro sarà disponibile a partire da giugno nel sito www.terracedlandscapes2016.it

Come partecipare

È possibile prendere parte attivamente all'incontro in vari modi:

- presentando una **comunicazione scientifica (paper)** in una delle sessioni tematiche delle dieci aree terrazzate
- partecipando con **poster, prodotti o progetti** alla Fiera delle esperienze nella sessione plenaria di Padova
- inviando un **video** al Concorso che si terrà a Topolò-Dordolla con premiazione finale a Padova (free)
- inviando un **elaborato** come classe scolastica al Concorso promosso da Associazione Italiana Insegnanti di Geografia e Italia Nostra (free)
- facendo conoscere la propria area terrazzata nella **mostra fotografica** "Un mondo di paesaggi terrazzati"

Moduli e termini di partecipazione sono disponibili nel sito www.terracedlandscapes2016.it



Registrazione

È possibile prendere parte ai lavori in due modalità:

- **pacchetto completo dal 6 al 15 ottobre** (10 giorni per i paesaggi terrazzati): include trasporti, vitto e alloggio nelle sedi locali
- **sessione plenaria conclusiva a Padova dal 13 al 15 ottobre** (3 giorni finali): include fiera delle esperienze

Quote di iscrizione

Early (entro 30 aprile)

- Programma completo (6-15 ottobre) **400€**
- Sessione finale (13-15 ottobre) **100€**

Late (entro 15 giugno)

- Programma completo (6-15 ottobre) **500€**
- Sessione finale (13-15 ottobre) **150€**

Quota ridotta (under 25 e soci ITLA)

- Programma completo (6-15 ottobre) **350€**
- Sessione finale (13-15 ottobre) **100€**

Informazioni

info@terracedlandscapes2016.it

Comunicazione e stampa
press@terracedlandscapes2016.it

Facebook
[terracedlandscapes](https://www.facebook.com/terracedlandscapes)

Twitter
[TerracedLand](https://twitter.com/TerracedLand)



Organizzazione

International Terraced Landscapes Alliance
Alleanza Mondiale per i Paesaggi Terrazzati - Sezione Italia
Regione del Veneto | Università di Padova | Università IUAV Venezia

in collaborazione con

Club Alpino Italiano | CNR-IRPI | Italia Nostra | Slow Food Italia
WWF Italia | WWF Trieste | Associazione Topolò Topoluove
Unione Montana Valbrenta | Comune di Marano Valpolicella
Provincia Autonoma di Trento | Associazione Musei Ossola | CIPRA Italia
Comuni di Lavagna e Chiavari - Associazione Tu Quoque Vernazza
Club Alpino Italiano Sezione di Napoli | Condotta Slow Food di Marsala
Istituto Nazionale di Urbanistica - Urbanistica Informazioni



www.terracedlandscapes2016.it

urbanistica

INFORMAZIONI



Enrica Papa, *Hotel cinque stelle Faralda NDSM Crane, Amsterdam*