

RIUTILIZZIAMO L'ITALIA

Land transformation in Italia e nel mondo: fermare il consumo del suolo, salvare la natura e riqualificare le città

REPORT 2014

Hanno contribuito alla redazione del Rapporto Riutilizziamo l'Italia 2014:

Per il WWF:
Andrea Agapito Ludovici (Responsabile Area Rete e Oasi)
Stefano Ficorilli (Ufficio Legislativo WWF Italia)
Luigi Ghedin (WWF Veneto)
Stefano Gizzi (WWF Lazio)
Giovanni La Magna (Assistente regionale WWF Campania)
Stefano Lenzi (Responsabile Relazioni Istituzionali WWF Italia)
Chiara Pirovano (Coordinatrice "RiutilizziAmo l'Italia" per il WWF Italia)
Costanza Pratesi (Consiglio Nazionale WWF Italia)
Carlo Scoccianti (WWF Toscana)
Marina Trentin (Coop. Eliante, WWF Lombardia)
Guido Trivellini (Coop. Eliante, WWF Lombardia)

Per la Rete Docenti:
Paolo Berdini (Università di Roma Tor Vergata)
Francesca Calace (Politecnico di Bari)
Andrea Filpa (Università di Roma Tre)
Wladimiro Gasparri (Università di Firenze)
Manlio Marchetta (Università di Firenze)
Domenico Marino (Università di Reggio Calabria)
Daniela Mello (Università di Napoli)
Guido Montanari (Università di Torino)
Simone Ombuen (Università di Roma Tre)
Adriano Paolella (Università di Reggio Calabria)
Bernardino Romano (Università dell'Aquila)
Guido Signorino (Università di Messina)
Michele Talia (Università di Camerino)
Maria Cristina Treu (Politecnico di Milano)
Maria Rosa Vittadini (IUAV)
Alberto Ziparo (Università di Firenze)

Hanno inoltre fornito contributi:
Andrea Alcalini
Carlo Angelastro
Immacolata Apreda
Giuseppe Bruno
Alessandro Cariello
Luigi Falbo
Rossella Feroselli
Tiffany Geti
Fiorenzo Meneghelli
Anna Bruna Menghini
Andrea Paone
Frida Pashaco
Valeria Pellegrini
Pietro Stilo
Francesco Zullo

Si ringraziano inoltre per la gentile collaborazione Angela Barbanente, Gianfranco Bettin, Ada Lucia De Cesaris, Patrizia Gabellini.

Il Rapporto è stato curato da Andrea Filpa e Stefano Lenzi

I testi sono di responsabilità dei singoli Autori e non rispecchiano necessariamente il punto di vista del WWF Italia.

Editing: Renata Giavara

I contributi sono generalmente aggiornati al Settembre 2014.

WWF Italia, Dicembre 2014 – ISBN 978 – 88 – 906629 – 4 - 2

La foto di copertina rappresenta uno degli edifici della ex-Innocenti, denominato "Palazzo di cristallo" (Milano, zona Rubattino) - @Alessandro Beloli, 2013.

INDICE

INTRODUZIONE **1**

PARTE I: RIUTILIZZIAMO IL MONDO: LE ATTIVITÀ INTERNAZIONALI **5**

CAP. 1. L'USO DEL SUOLO, UN'EMERGENZA GLOBALE: IL PUNTO DI VISTA DEL NETWORK INTERNAZIONALE WWF **7**

di Chiara Pirovano

1.1. Alcuni dati relativi ai trends dell'uso del suolo a livello mondiale *7*
1.2. La relazione tra uso del suolo e perdita di biodiversità: qualche dilemma esemplificativo *8*
1.3. La necessità di stabilire principi inerenti l'uso del suolo *9*
1.4. La molteplicità di attori e le scelte inerenti l'uso del suolo *10*
1.5. I principi sull'uso del suolo del Network internazionale WWF *11*
1.6. Le interazioni tra i principi inerenti l'uso del suolo *16*
1.7. I Principi di processo inerenti le decisioni sull'uso del suolo *17*

CAP. 2. TUTELA DEL SUOLO E RIGENERAZIONE URBANA NELLE POLITICHE EUROPEE **19**

di Simone Ombuen

2.1. Brevi considerazioni sulla programmazione comunitaria 2014-2020 ..... *19*
2.2. Tutela del suolo *20*
2.3. Il 7° Programma di Azione Ambientale *22*
2.4. L'agenda urbana europea *23*
2.5. Le politiche per l'energia e il clima *27*
2.6. Il clima nelle città e il Patto dei Sindaci 2.0: la resilienza come sintesi delle politiche *29*

CAP. 3. IL CASO TEDESCO: DALLA STRATEGIA DI TUTELA DEI SUOLI ALLA DEFINIZIONE DEL LIMITE, UN APPROCCIO QUANTITATIVO E INTERSETTORIALE **31**

di Costanza Pratesi

3.1. Il percorso di consolidamento di politiche e strumenti *31*
3.2. Il progetto REFINA *33*

CAP. 4. SPERIMENTARE LA DECRESCITA. LE GRANDI AREE URBANE ALLE PRESE CON IL MITO DI ATLANTIDE **35**

di Michele Talia

4.1. Cosa ci attende dopo l'esaurimento della fase della crescita *36*
4.2. Il dibattito sulle shrinking cities negli Stati Uniti e in Europa *37*
4.3. Pianificare la contrazione delle aree urbane è una contraddizione in termini? *40*

CAP. 5. LA RIGENERAZIONE DELLE AREE DISMESSE NELLA PROSPETTIVA DELL'ADATTAMENTO CLIMATICO **45**

di Valeria Pellegrini

5.1. Rapporto città-ambiente: dall'igiene ambientale ai servizi ecosistemici *45*
5.2. I servizi ecosistemici e il cambiamento climatico *47*
5.3. Ecosystem management e aree dismesse *49*

CAP. 6. AREE DISMESSE E GREEN INFRASTRUCTURES **53**

di Carlo Peraboni

6.1. La connessione come strategia di progetto *53*
6.2. Condizioni per la realizzazione di interventi di connessione *54*

6.3. La complessità di un processo di rigenerazione urbana orientato al progetto di infrastruttura verde *55*
6.4. Attenzioni e percorsi di progetto *56*
6.5. Il caso di Londra; un framework entro cui costruire la green infrastructure *56*
6.6. Il caso di New York; un sistema di interventi diffuso e capillare per costruire la green infrastructure. *59*

CAP. 7. DISMISSIONE INDUSTRIALE E PAESAGGI D'ALBANIA TRA MEMORIA E TRASFORMAZIONE **63**
di Francesca Calace, Anna Bruna Menghini, Frida Pashako .....
7.1. Storia ed evoluzione del patrimonio industriale albanese *63*
7.2. La dismissione e le prospettive per un riuso strategico *65*
7.3. Il recupero degli insediamenti industriali di Fier e Berat: due modelli d'intervento *68*

PARTE II: I PERCORSI EVOLUTIVI DELLA SITUAZIONE ITALIANA **73**

CAP. 8. LE DINAMICHE RECENTI DEL CONSUMO DI SUOLO IN ITALIA: UN AGGIORNAMENTO **75**
di Bernardino Romano, Francesco Zullo .....
8.1. Riferimenti della ricerca nazionale *75*
8.2. Alcuni risultati geomorfologicamente focalizzati *78*
8.3. La riflessione sui modelli e i dati di crescita urbana *80*

CAP. 9. CONSUMO DI SUOLO, L'ATTESA DI UNA LEGGE NAZIONALE. ANALISI COMPARATA DELLE PROPOSTE NORMATIVE **83**
di Stefano Ficorilli .....
9.1. Il quadro normativo vigente *83*
9.2. Le proposte normative in itinere *85*
9.3. Conclusioni *88*

CAP. 10. L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA REGIONALE PER LA CONSERVAZIONE DEL SUOLO **89**
di Wladimiro Gasparri .....
10.1. Il panorama europeo: la protezione del suolo come risorsa non rinnovabile *90*
10.1.1. Perdita di suolo agricolo e sviluppo sostenibile 90
10.1.2. L'integrazione della protezione del suolo nelle politiche settoriali 90
10.1.3. Buone pratiche e strumenti di contrasto al consumo di suolo 92
10.2. Il quadro normativo statale: la legge n. 10/2013 e lo sviluppo degli spazi verdi urbani attraverso il riuso degli insediamenti esistenti e la conservazione del paesaggio rurale *93*
10.3. La normativa regionale: la rinnovata attenzione al tema nell'ambito di una pluralità di approcci normativi *94*
10.3.1. La prospettiva produttiva della tutela del suolo agricolo nella legge urbanistica della Regione Piemonte 95
10.3.2. Il suolo quale bene comune e le politiche per il contenimento del suo consumo nell'esperienza legislativa della Regione Lombardia 97
10.3.3. La tutela del suolo e l'esigenza della ricomposizione territoriale e riqualificazione urbanistica nella legislazione e nei progetti di legge della Regione Veneto 101
10.3.4. L'area vasta quale livello istituzionale per la definizione di politiche di contenimento del consumo di suolo nell'esperienza della Regione Emilia-Romagna 104
10.3.5. Dalle affermazioni di principio sulla riduzione dell'impegno di nuovo suolo al consumo di suolo zero nella nuova legge sul governo del territorio della Regione Toscana: il patrimonio territoriale, la sua tutela e le condizioni per le trasformazioni del territorio. 106
10.3.6. Il contenimento del consumo di suolo agricolo mediante atti di indirizzo regionali nell'esperienza della Regione Calabria. 109

10.4. Per continuare *111*

CAP. 11. RECUPERO E ADATTAMENTO CLIMATICO COME MOTORI DELLE AGENDE URBANE **115**

di Andrea Filpa

11.1. L'affievolimento delle potenzialità dell'infilling *115*
11.2. Luci ed ombre della densificazione urbana *116*
11.3. Nuovi sguardi (e nuove responsabilità) sul patrimonio edilizio esistente *117*
11.4. Possibili ripensamenti delle agende urbane alla luce dell'adattamento climatico *120*

CAP. 12. LA FINE DELLA CRESCITA COME RIMEDIO AL FALLIMENTO ECONOMICO DELLE CITTÀ **127**

di Paolo Berdini

12.1. Il fallimento delle città *127*
12.2. 1994–2004. La crisi dell'economia della crescita urbana e il trionfo dell'urbanistica derogatoria *127*
12.3. Un consumo di suolo doppio dell'Europa occidentale *128*
12.4. Serve la moratoria del cemento *129*

CAP. 13. LE POSIZIONI DI FRONTIERA DELL'ANCI SUL CONSUMO DEL SUOLO: LETTURA CRITICA, RAGIONATA **131**

di Stefano Lenzi

13.1. Presupposti generali di una posizione *131*
13.2. Suolo, natura e servizi ecosistemici *132*
13.3. La conciliazione degli interessi *133*
13.4. Punti di forza e di debolezza dell'azione legislativa *133*
13.5. Nuovi orizzonti dell'attività normativa e amministrativa *135*

CAP. 14. UN MARE DI CASE VUOTE: SUOLO CONSUMATO PER UN PATRIMONIO INUTILIZZATO E FORTEMENTE SOVRABBONDANTE; STRATEGIE DI RECUPERO **137**

di Alberto Ziparo e Andrea Alcalini

14.1. La cancellazione del Belpaese *138*
14.2. La debolezza delle politiche europee *139*
14.3. L'allegra edilizia: iperproduzione e sprechi enormi *140*
14.4. La casa è un problema: un mare di stanze vuote e persistenza di domanda inevasa *141*
14.5. Conclusioni *142*

CAP. 15. IL GOVERNO DEL CONSUMO DI SUOLO: SERVE LA DIMENSIONE PROVINCIALE? **145**

di Maria Rosa Vittadini

15.1. Una occasione mancata: la riforma del Titolo V della Costituzione *145*
15.2. La nuova riforma delle Province: solo un inizio *147*
15.3. Rappresentanza e funzioni fondamentali *148*
15.4. Funzioni fondamentali vecchie e nuove *149*

CAP. 16. RECUPERO E GREEN ECONOMY **153**

di Domenico Marino, Guido Signorino e Pietro Stilo

16.1. Coordinate di fondo *153*
16.2. La spesa per il recupero e il riuso *154*
16.3. Criteri decisionali per i comuni nel processo di scelta fra urbanizzazione recupero e riuso *155*
16.4. Strumenti innovativi di sostegno economico-finanziario: azionariato e crowdfunding *157*

PARTE III. LE POTENZIALITÀ E LE PROBLEMATICHE DEL RECUPERO IN ITALIA; ESPERIENZE IN CORSO 159

CAP. 17. CONTENIMENTO DEL CONSUMO DEL SUOLO E TUTELA DELLA BIODIVERSITÀ 161

di Bernardino Romano e Francesco Zullo .....

17.1. I temi ancora aperti 161

17.2. La consistenza e le relazioni delle aree a regime speciale in Europa e in Italia 161

CAP. 18. LE RISORSE LATENTI AI MARGINI DELLA CITTÀ. UN FOCUS SU ALCUNI CASI ESEMPLARI DELL'AREA METROPOLITANA DI BARI 167

di Francesca Calace .....

18.1. Un focus su alcuni casi esemplari nell'area metropolitana di Bari 168

18.1.1. Le acciaierie di Giovinazzo 168

18.1.2. La raffineria Stanic 171

18.1.3. La costa sud 174

18.2. Dai case study alle questioni emergenti 176

18.3. Prospettive e limiti nel Piano Paesaggistico 178

CAP. 19. LA PARTECIPAZIONE ATTIVA DEI CITTADINI AI PROGETTI DI RECUPERO; SPERIMENTAZIONI A SALINE JONICHE NELL'AMBITO DELLA RICERCA RE-CYCLE ITALY 183

di Adriano Paolella .....

19.1. Il contesto operativo e geografico 183

19.2. Il contesto culturale 185

19.3. Il metodo sperimentato 186

19.3.1. I segni 186

19.3.2. Le parole 187

19.3.3. La coerenza 188

19.3.4. La raccolta dei desideri 189

19.3.5. Le prime ipotesi 190

19.4. Conclusioni 190

CAP. 20. LA GESTIONE SOSTENIBILE DI UN PIANO REGOLATORE INSOSTENIBILE. IL CASO DI RIVALTA DI TORINO 191

di Guido Montanari .....

20.1. L'insostenibilità del Piano regolatore vigente (2011) 192

20.2. Un processo difficile 194

CAP. 21. IL RIUSO A FINI SOCIALI DEI GRANDI COMPLESSI DISMESSI: IL CASO DI NAPOLI 199

di Immacolata Apreda, Daniela Mello, Giuseppe Bruno .....

21.1. Il Real Albergo dei Poveri 200

21.1.1. Descrizione del complesso monumentale 200

21.1.2. Interventi e programmi del recente passato 202

21.1.3. La disciplina del PRG 202

21.1.4. L'avviso di manifestazione di interesse 203

21.2. L'ex collegio Ciano 203

21.2.1. Descrizione del complesso 203

21.2.2. Le previsioni del PRG 206

21.2.3. L'avviso di manifestazione di interesse 206

21.2.4. Le iniziative del Comune di Napoli: la proposta presentata in risposta all'Avviso ed il protocollo di intesa 207

21.3. Conclusioni 208

CAP. 22. OPPORTUNITÀ' E VINCOLI PER LE AREE DEMANIALI 213
di Maria Cristina Treu.....
22.1. Il contesto e i riferimenti legislativi 213
22.2. Lo stato vuole fare cassa. Opportunità e perplessità.....215
22.3. La tutela e la valorizzazione. Due casi di proposte di progetto.....217

CAP. 23. VALUTAZIONE E COMPENSAZIONE DEI DANNI AMBIENTALI DOVUTI AL CONSUMO DI SUOLO: IL CASO DEL PROGETTO DI SVILUPPO DELL'AEROPORTO DI FIRENZE 225
di Carlo Scoccianti.....
*23.1. La situazione ad oggi nella pianura.....**Errore. Il segnalibro non è definito.**225*
23.2. La questione della compensazione dei danni ambientali.....226
23.3. Parte I - O il parco o la nuova pista 227
23.4. Parte II - Valutazione e compensazione dei danni ambientali.....228
23.5. Conclusioni 2311

CAP. 24. RECUPERARE LE AREE FLUVIALI 233
di Andrea Agapito Ludovici .....
24.1. L'emersione della tutela delle acque 233
24.2. I ritardi, ma non solo 234
24.3. Incapacità di comprendere 234

CAP. 25. LE RETI SULL'ABBANDONO: MAPPATURE, PROGETTI, PRATICHE PER UN RIUSO DAL BASSO..... 241
di Alessandro Cariello, Luigi Falbo, Rossella Ferorelli, Andrea Paone .....
25.1. Alcune implicazioni dell'evoluzione dell'abbandono nel paesaggio urbano italiano 241
25.2. Il riuso nei meccanismi di sussidiarietà creativa orizzontale e l'emergere della figura dell'enabler 243
25.3. Le forme della facilitazione: strumenti e pratiche innovative nella rete degli enabler 245

CAP. 26. PROGRAMMI DI RECUPERO DEI FORTI DELLA LESSINIA: ARCHITETTURA E PAESAGGIO DALL'IMPERO ASBURGICO AL REGNO D'ITALIA..... 253
di Fiorenzo Meneghelli.....
26.1. La genesi del sistema delle fortificazioni 253
26.2. Tutelare e valorizzare il patrimonio fortificato in Lessinia 255
26.3. L'ecomuseo dei Forti e delle Trincee della Lessinia 263

CAP. 27. IL RIUTILIZZO DEL PATRIMONIO TOSCANO NELL'AMBITO DEL PIANO PAESAGGISTICO: DUE CASI DI STUDIO 267
di Manlio Marchetta e Tiffany Geti .....
27.1. Il patrimonio toscano nella pianificazione paesaggistica.....267
27.2. Il recupero dell'Ospedale Santa Chiara di Pisa.....269
27.3. Il recupero delle fortificazioni di Livorno.....275

PARTE IV: LE ESPERIENZE DEL WWF SUL TERRITORIO 283

CAP. 28. IL PROGETTO *ROTAIE VERDI* A MILANO..... 285
di Marina Trentin e Guido Trivellini .....
28.1. Da infrastrutture grey ad infrastrutture green.....285
28.2. Il censimento della biodiversità 287
28.3. Lineamenti e scelte progettuali 288

CAP. 29. IL COMPLESSO DELL'EX OSPEDALE PSICHIATRICO DI ROVIGO; IL RECUPERO DEL PARCO 293
di Luigi Ghedin .....
29.1. Destinazione urbanistica dell'area e vincoli 293
29.2. Assetto urbanistico, architettonico e parco 294
29.3. Il valore ecologico del Parco 295
29.4. I percorsi e le opportunità di recupero 296

CAP. 30. OASI WWF VAL DI ROSE: UN'OPERA DI RICOSTRUZIONE DEL PAESAGGIO NATA DALLA COLLABORAZIONE FRA WWF E UNIVERSITÀ DI FIRENZE 299
di Carlo Scoccianti .....
30.1. La strategia di intervento promossa dal WWF nella Piana Fiorentina 299
30.2. Val di Rose 300
30.3. Principali aspetti tecnici dell'intervento di Val di Rose 303

CAP. 31. L'ESPERIENZA DEL LABORATORIO SUL COMPRENSORIO AD DUAS LAUROS NEL V MUNICIPIO DI ROMA 307
di Stefano Gizzi .....

CAP. 32. RIUTILIZZARE IL PATRIMONIO DISMESSO A NAPOLI 313
di Giovanni La Magna .....

CAP. 33. TERRITORIO E LEGALITÀ: INTERVENTI ECOLOGICO-ARTISTICI NELLE TERRE CONFISCATE ALLE MAFIE 319
di Carlo Scoccianti .....

PARTE V: GOVERNARE LA CITTÀ DEL RECUPERO E DEL CONSUMO DI SUOLO; TESTIMONIANZE E RIFLESSIONI 325

CAP. 34. CONDIZIONI E PRATICHE PER LA DIFFUSIONE DELLA CULTURA AMMINISTRATIVA DEL RIUSO 327
di Andrea Filpa e Stefano Lenzi .....
34.1. Angela Barbanente 329
34.2. Gianfranco Bettin 335
34.3. Ada Lucia De Cesaris 339
34.4. Patrizia Gabellini 344

INTRODUZIONE

Il Rapporto 2014 *RiutilizziAmo l'Italia* apre quest'anno con una finestra sulle tendenze in atto nel panorama globale ed europeo, testimoniando come le problematiche in materia di consumo del suolo - e connesse trasformazioni territoriali - non esauriscano la loro dimensione all'interno del tradizionale ambito della disciplina urbanistica, ma come di converso intersechino in maniera sostanziale la conservazione della biodiversità, la valorizzazione dei servizi ecosistemici, le scelte energetiche e le strategie di adattamento al global change.

Il Rapporto 2014 travalica quindi sia i confini del nostro Paese, dando conto di esperienze maturate in altre parti del mondo, sia confini e sfere disciplinari, in una visione compiutamente olistica. Ciò ha come immediata conseguenza una migliore focalizzazione della funzione ecologica del suolo che - come ben rilevato nella proposta di legge WWF che ha ispirato iniziative nei due rami del parlamento – si configura come *"lo strato superiore della crosta terrestre, costituito da componenti minerali, organici, acqua, aria e organismi viventi. Esso rappresenta l'interfaccia tra terra, aria e acqua e ospita gran parte della biosfera. Svolge funzioni fondamentali di ospitalità e di nutrimento per gli ecosistemi e le produzioni agricole, di sequestro del CO_2, di raccolta e filtraggio delle acque meteoriche, di supporto fisico e morfologico per le attività antropiche e di componente essenziale per la caratterizzazione del paesaggio."*

E' questa una definizione che ha suoi fondamentali riferimenti nel percorso avviato su scala europea sin dal 1997 e giunto a maturazione con la *Strategia tematica sul suolo* del 2006 e con la *Carta di Lipsia* del 2007, ad oggi uno dei principali documenti programmatici di sintesi sull'agenda urbana prodotto a livello comunitario.

Elaborazione che, non a caso, ha un'evoluzione profonda che travalica ogni settorialità per diventare parte integrante della *Tabella di marcia per un'Europa efficiente nell'uso delle risorse* del 2011, inserendo in un quadro più ampio gli impatti derivanti dall'occupazione del suolo e indicando per l'Europa l'obiettivo del *consumo netto di suolo pari a zero per il 2050.*

Un percorso importante è stato fatto anche in Italia, e il WWF ne porta una buona parte del merito, se si pensa che lo stesso disegno di legge governativo - per quanto a lungo dimenticato nelle aule parlamentari - riconosce il suolo come *bene comune* e *risorsa non rinnovabile* e che, come viene documentato nel Rapporto 2014, solo alla Camera dei Deputati sono state presentate ben dieci proposte di legge sul contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana, sulla tutela del suolo agricolo e sulla tutela del paesaggio; anche al Senato sono cinque le proposte sulle stesse tematiche.

Se si passa poi ad esaminare la legislazione regionale del nostro Paese, seppur non omogenea dal punto di vista dei contenuti e della qualità tecnico-giuridica, ci si accorge di un'evoluzione della sensibilità sociale e istituzionale che porta al consolidamento di un'idea di suolo quale risorsa naturale finita, essenziale ai fini dell'equilibrio eco-ambientale. Si tratta di un passaggio indispensabile per estendere la percezione della regolazione del consumo del suolo non solo come un'azione che riguarda la protezione e valorizzazione del suolo agricolo e dell'agricoltura, ma anche come un tema intimamente connesso al recupero ambientale di spazi verdi, alla tutela del paesaggio, alla tutela della biodiversità.

Non è un caso che nella riflessione avviata dal Network internazionale WWF - richiamata nel capitolo di apertura del Rapporto 2014 e che trova una sua prima elaborazione nel documento di

lavoro *WWF Land Use Principles and Agricolture Guidelines* - si affronti il consumo del suolo come una delle principali minacce alla biodiversità, mettendo in evidenza le contraddizioni che emergono tra le tendenze all'accelerazione su scala globale dei fenomeni di urbanizzazione e la contemporanea, crescente domanda di terra produttiva per l'alimentazione animale e umana, per la produzione di fibre, per la conservazione delle biomasse e per lo stoccaggio di carbonio.

Di conseguenza - per il WWF – oltre a far fronte ai fenomeni di urbanizzazione si debbono considerare la scarsità della risorsa idrica, il degrado del suolo causato dai cambiamenti climatici e da pratiche agricole non sostenibili oppure le attività minerarie che minano la fertilità dei suoli, innescando la piaga dell'erosione nonché altre forme di degrado che a loro volta incidono sui servizi forniti dagli ecosistemi e sulla biodiversità.

Si tratta di un complesso di fattori che debbono permeare le nuove frontiere della pianificazione urbanistica e territoriale, ad esempio ampliando le *green and blue infrastructures* e, di conseguenza, affrontando alla radice il rapporto del territorio edificato sia con la tutela e il potenziamento dei valori naturalistici diffusi nel territorio non urbanizzato sia con i servizi ecosistemici che una conservazione attiva della biodiversità può fornire per la sopravvivenza del Pianeta.

E' affascinante in tal senso prendere in esame, come avviene nel Rapporto 2014, l'intervento progettuale della *Green Grid* di Londra del 2013, che si sviluppa tenendo conto di temi quali il cambiamento climatico e i rischi di inondazione, la connettività e il potenziamento della biodiversità; oppure analoghe sensibilità sulla vulnerabilità dei sistemi urbani e sul necessario equilibrio tra interventi *in grigio* e *in verde* che permeano il *Green Infrastructure Plan* di New York.

Non è un caso che proprio nelle realtà più avanzate si sviluppi nell'ultimo decennio anche la riflessione sull'arretramento dei processi di urbanizzazione e sulla contrazione degli insediamenti urbani. Il fenomeno delle *shrinking cities* fa giungere a maturazione una riflessione culturale e tecnica, generata in origine dalla traumatica interruzione della crescita, che pone all'attenzione delle civiltà occidentali inediti problemi relativi alla artificializzazione dei suoli e alle conseguenze, da questa indotte, sul cambiamento climatico e sulla diversità biologica. Ne consegue - come argomentato nel Rapporto 2014 - che la necessità di ridurre l'impronta ecologica, associata ai fenomeni di declino *può tradursi per una bizzarra eterogenesi dei fini, in un esito insperato delle più recenti dinamiche urbane (Mulligan, 2009).*

Questo dibattito culturale trova anche in Italia interessanti riscontri quando si pensi, come risulta da uno studio dell'IFEL (la Fondazione dell'ANCI che si occupa di finanza ed economia locale) che la superficie fondiaria rientrante nella categoria *dismessa* è stata stimata nel nostro Paese in 130 milioni di metri quadrati; un palese effetto del declino dei grandi insediamenti dell'industria manifatturiera, che diventano luoghi e spazi dove misurare la capacità innovativa delle città post-industriali *anche* nel saper recuperare la naturalità. O quando si registrino richieste - anomale, per le logiche di un tempo - di proprietari di aree che ne chiedono il passaggio da destinazioni d'uso edificabili a uso agricolo, sia a causa degli oneri fiscali che gravano sulle proprietà immobiliari, ma anche a fronte dell'enorme potenziale di urbanizzazione previsto da piani sovradimensionati, palesemente non più necessario.

Le prospettive possibili sono molteplici – e questo il Rapporto 2014 lo testimonia con efficacia – ma la realtà italiana non può ancora considerarsi favorevole.

Dalle ricerche condotte dalla Università de L'Aquila fin dal 2006, di cui si dà ampio conto, emerge come nel territorio nazionale si stia procedendo a una conversione urbana di circa 90 ha/giorno

(circa 10 m^2/sec) con il rischio - in assenza di modificazione nei *trends* - che vengano consumati nei prossimi 20 anni ulteriori 660.000 ettari di territorio libero.

Nella parte economicamente più dinamica del Paese, la Pianura padana, i ritmi sono palesemente insostenibili: si tratta di un territorio che occupa un sesto della superficie nazionale e dove nel 1950 la superficie urbana pro capite era pari ad una media di 209 m^2/abitante, divenuta nel 2000 di 719 m^2/abitante, aumentando quindi di quasi 3,5 volte ed attestandosi su valori doppi rispetto alla media italiana e dell'Europa occidentale.

Una realtà - quella della congestione e della progressiva asfissia della megalopoli padana - che sembra confermare come, superato un certo livello di urbanizzazione, i vantaggi economici della urbanizzazione diventano inferiori alle diseconomie e l'eccesso di urbanizzazione produce segni negativi per il benessere sociale.

Il consumo di suolo in Italia assedia anche la biodiversità; il nostro Paese, pur vantando il 19% del territorio tutelato dalla *Rete Natura 2000*, è posto sotto minaccia. All'interno dei territori ricompresi nella *Rete Natura 2000* si registra un indice di urbanizzazione media piuttosto contenuto, attestato sullo 0,9%; se si passa tuttavia a esaminare un *buffer* di 1 km di ampiezza attorno ai siti SIC e ZPS si registra una densità di urbanizzazione che in 50 anni (dal 1950 al 2000) è salita dal 2,7% al 14%, dato molto più alto della media nazionale. In termini ecosistemici, dunque, pur non interessando fisicamente gli habitat interni ai siti Natura 2000, l'urbanizzazione provoca disturbi di margine e soprattutto gravi conseguenze di frammentazione tra gli habitat stessi, riducendo o annullando le potenzialità della *rete ecologica* che il programma *Natura 2000* si prefiggeva di conseguire.

Dati che testimoniano come il contrasto del consumo di suolo sia oggi in Italia una sfida importante, urgente e attuale; sfida – non si tratta di un elemento di poco conto – che incontra la sensibilità degli amministratori di grandi città, come emerge con chiarezza dalle interviste raccolte nella parte finale del Rapporto.

In questo contesto si ritiene di poter affermare che il Rapporto 2014 rappresenti un importante avanzamento nel dibattito sul consumo di suolo e sulle prospettive - molteplici e non più limitate ad una deterministica *riurbanizzazione* - di riutilizzo delle aree dismesse; un nuovo approdo per riflessioni complesse favorito dall'apporto sinergico delle elaborazioni disciplinari della *rete docenti* afferente le maggiori Università italiane e delle numerose esperienze sul campo della *rete territoriale* del WWF, realtà complementari e – fortunatamente - dialoganti che hanno animato dal 2012 ad oggi la campagna *RiutilizziAmo l'Italia*.

Donatella Bianchi

Presidente WWF Italia

PARTE I: RIUTILIZZIAMO IL MONDO: LE ATTIVITÀ INTERNAZIONALI

CAP. 1. L'USO DEL SUOLO, UN'EMERGENZA GLOBALE: IL PUNTO DI VISTA DEL NETWORK INTERNAZIONALE WWF

di Chiara Pirovano

Nell'ambito della *Footprint Strategy*[1], il *Conservation Committee* del Network internazionale WWF ha deciso all'inizio del 2013 di definire - tramite un gruppo di lavoro al quale anche il WWF Italia ha partecipato - un documento che affrontasse i temi inerenti la *land transformation* ed esplicitasse i principi ai quali ispirarsi nel trattare le questioni relative all'uso del suolo (*land use*).

Il documento elaborato dal titolo *White paper on Land Use Principles* identifica tre sfide principali a livello globale relativamente all'obiettivo "assumere le migliori scelte sull'uso del suolo": 1. Limitare l'espansione delle forme di produzione e di estrazione che minacciano gli habitat naturali; 2. Affrontare la competizione tra richieste di usi diversi di terra e acque, assumendo una prospettiva ecologica, economica e sociale; 3. Conservare, mantenere e migliorare la produttività delle terre agricole in modo sostenibile in un contesto di cambiamenti climatici sempre più rapidi e di altre minacce ambientali.

I principi generali sulle questioni relative all'uso del suolo sono stati definiti partendo da una riflessione sui cosiddetti *grandi dilemmi* con i quali tutti gli esperti di conservazione, i decisori politici e la società civile si confrontano oggi a livello internazionale. A seguito di varie fasi di consultazione, nel maggio 2014 il documento *White paper on Land Use Principles* è stato approvato dal *Conservation Committee* del WWF e quindi costituisce attualmente un riferimento per tutto il network.

In questo primo capitolo del Report 2014 si presentano alcune delle principali questioni affrontate nel documento WWF *Land Use Principles*, ritenendole un contributo di grande utilità per riflettere - e di conseguenza agire - sulla questione *consumo di suolo* con un approccio internazionale.

1.1. Alcuni dati relativi ai trends dell'uso del suolo a livello mondiale

Un quarto del potenziale netto della produttività primaria della Terra è ora già utilizzato dalle popolazioni umane, sia direttamente attraverso le coltivazioni (53%), sia indirettamente in ragione di cambiamenti di uso del suolo in generale (40%) sia a causa degli incendi (7%). L'impatto combinato sugli ecosistemi naturali risulta più rilevante nel Nord America, in Europa e nel Sud-Est asiatico (Haberl et al., 2007)[2].

Allo stato attuale, 31 dei 35 *priority places* individuati a livello internazionale dal WWF vedono nelle problematiche legate all'uso del suolo la principale minaccia per la biodiversità. Gli usi per infrastrutture (inclusa l'urbanizzazione in generale) e per le biomasse interessano più di un terzo di tali siti prioritari; altri usi del suolo problematici sono individuati nelle coltivazioni di palma da

[1] La Footprint Strategy (giugno 2011) rappresenta la strategia complessiva del WWF finalizzata al raggiungimento di uno dei due meta-goal prioritari che l'Associazione nel 2008 (GPF, Global Programme Framework) si è data a livello internazionale, ossia: entro il 2050, l'impronta globale antropica viene mantenuta all'interno dei limiti della capacità della Terra di sostenere la vita e le risorse naturali del nostro pianeta sono condivise equamente.

[2] Fonte: SOER 2010 Global Megatrends: http://www.eea.europa.eu/soer/europe-and-the-world/megatrends.

olio, di canna da zucchero, di cacao, piantagioni per la produzione di polpa e carta, coltivazioni a irrigazione intensiva, attività minerarie e acquacoltura.

L'urgenza dettata dall'affrontare prioritariamente le problematiche relative all'uso del suolo è diventata più rilevante in connessione con tendenze e processi globali che colpiscono i sistemi naturali e umani, e in particolare con:

- l'aumento dei consumi di una porzione di popolazione sempre più ampia e i conseguenti cambiamenti nelle diete (in particolare l'aumento del consumo di proteine animali), coniugati a un'accelerazione dell'urbanizzazione, tutti trends che porteranno a un aumento della domanda - e aumento di competizione – di terra produttiva (per l'alimentazione umana e animale, fibre, biomasse e lo stoccaggio di carbonio), di energia, di acqua e di grandi infrastrutture;

- la scarsità e l'aumento dei prezzi dei combustibili fossili, i cambiamenti climatici e le tensioni geopolitiche, che genereranno l'aumento della domanda di fonti rinnovabili come nel caso dei biocombustibili e i biomateriali che, a loro volta, creeranno una pressione addizionale – e potenzialmente nuovi conflitti – sulle terre, sulle risorse idriche e altre risorse (come nel caso di dislocazione di comunità per la costruzione di dighe). L'agricoltura inoltre sta divenendo la nuova frontiera degli investimenti sia per le multinazionali sia per gli Stati che intendono garantire cibo per le loro popolazioni, generando, insieme ad altri fattori di carattere internazionale (flussi finanziari, etc), il grave fenomeno del *land grabbing*;

- gli effetti della scarsità idrica e del degrado dei suoli causati dai cambiamenti climatici, dalle pratiche agricole non sostenibili, dalle coltivazioni arboree, dall'attività mineraria, che nel loro complesso avranno un impatto negativo sulla fertilità dei suoli e che potrebbero inoltre generare nuova erosione e altre forme di degrado sui servizi ecosistemici e sulla biocapacità. D'altra parte, occorre considerare che i cambiamenti climatici potrebbero anche dare origine a nuove opportunità in termini di aumento di produttività dei suoli, sebbene probabilmente solo sul breve periodo. Indubbiamente comunque i cambiamenti climatici richiederanno forme di adattamento in tutte le regioni del Pianeta.

Alla scala regionale, nazionale e locale, questi impatti antropici sono da un lato resi espliciti e dall'altro esacerbati da una serie di impatti ambientali negativi quali la perdita di ecosistemi e di habitat (foreste, fiumi, etc), la frammentazione dei corpi idrici, l'impoverimento dei suoli, gli squilibri a livello di nutrienti, l'inquinamento dovuto a nitrificazione e l'esaurimento delle falde.

1.2. La relazione tra uso del suolo e perdita di biodiversità: qualche *dilemma* esemplificativo

Le questioni relative all'uso del suolo[3] rappresentano le principali *pressioni* sulla biodiversità e quindi sono al centro dell'attenzione delle attività del Network WWF fin dalla sua fondazione. Sono questioni complesse in quanto è spesso impossibile individuare soluzioni di tipo *win-win*: l'arena degli interessi in gioco (e quindi degli attori) nel campo dell'uso del suolo infatti è molto popolata e sono quindi molteplici le destinazioni d'uso in competizione tra loro (tra agricoltura, foreste, infrastrutture, urbanizzazione, etc).

[3] Nel documento internazionale si fa riferimento alla definizione di "Uso di suolo / Land Use" da parte di FAO/UNEP: "…the arrangements, activities and inputs people undertake in a certain land cover type to produce, change or maintain it".

Uno dei dilemmi classici che ci si trova ad affrontare è quello ad esempio relativo all'uso di suolo per le coltivazioni di biocarburanti (il documento internazionale definisce questo caso: "parte del problema o parte della soluzione?"). Attualmente le foreste sono la fonte principale di biomassa ma si assiste ora a una rapida espansione delle coltivazioni agricole destinate ai biocarburanti. Tale destinazione d'uso si trova spesso ad affrontare la competizione con altri usi ma nello stesso tempo vari attori internazionali la considerano positivamente alla scala mondiale come una delle misure (da adottarsi con seri criteri di sostenibilità) di una strategia complessiva di mitigazione climatica.

Tale espansione della produzione di biomassa, prevista nel futuro, ovviamente porterà con sé i connessi impatti su biodiversità, ecosistemi, uso del suolo, acqua e società, intensificando la competizione con altri usi del suolo, soprattutto con la produzione di cibo, e causando quindi impatti sociali molto gravi che possono giungere alla delocalizzazione delle comunità locali.

Dal punto di vista del WWF, il risultato ideale sarebbe quello di considerare le esigenze di basse emissioni di carbonio nei settori chiave e prioritari e quindi la produzione di biomassa sostenibile nei settori chiave e prioritari commisurandola con i potenziali bio-energetici globali. Attualmente, però, non vi è accordo su quale sia tale potenziale, ossia quale sia il quantitativo di bioenergia che possa essere prodotta in modo sostenibile. La situazione inoltre oggi è resa più complessa da almeno altri tre fattori: la maggior parte della biomassa è utilizzata non in settori prioritari; la sostanziale carenza di meccanismi di coordinamento tra i diversi settori; la mancanza di capacità di governo dei conflitti che si generano sulle richieste di usi competitivi del suolo.

Un altro esempio di dilemma che ci si trova ad affrontare riguarda le *Foreste Atlantiche*, che includono molte riserve e parchi istituiti (e dunque protetti per legge) ma anche aree che mancano di pianificazione e tutela. La sfida in questo caso è quella di individuare un *mosaic landscape* nell'ambito del quale i diversi usi del suolo si combinino insieme in una logica di complementarietà e non competitività, rispondendo a bisogni economici e sociali ma nello stesso tempo mantenendo i servizi ecosistemici e conservando la biodiversità.

Infine, molteplici sono i casi di evidente conflitto tra usi del suolo e conservazione delle specie e di habitat prioritari. In Malesia, ad esempio, le popolazioni di Orango sono gravemente minacciate dalla distruzione degli habitat e dalla frammentazione. Ampie porzioni di foresta infatti sono state eliminate sia per il taglio legale o illegale sia per la trasformazione della foresta in coltivazioni di palma da olio e altre colture. O ancora nel caso dell'habitat del Cerrado in Brasile, complesso di ecosistemi di savana e di arbusti che ospita il 5% della vita sulla Terra (oltre a stoccare ingenti quantitativi di carbonio); negli ultimi decenni, già metà di questo habitat è andato perduto a causa dell'agricoltura e in particolare a causa delle coltivazioni di soia. La domanda di soia sta crescendo e sta aumentando in modo determinante la pressione sugli ecosistemi.

1.3. La necessità di stabilire principi inerenti l'uso del suolo

In questo quadro complesso di istanze, di ruoli e di questioni cardine in gioco, i principi relativi al *Land Use* sono affrontati dal Network WWF in primo luogo definendo i valori ai quali fa riferimento e successivamente stabilendo un set di *principi di processo* con i quali affrontare i *grandi dilemmi* ai quali si è accennato.

Occorre infatti ricordare che il WWF quando tratta temi relativi all'uso del suolo raramente si trova in una posizione di *decisore* svolgendo piuttosto un ruolo di supporto alle decisioni che altri prenderanno, un ruolo di *facilitatore* delle istanze che si confrontano sull'uso del suolo, riunendo e coinvolgendo gli attori (*convener*), di *advisor tecnico*, di chi pratica *lobby* e *advocacy*. Ma il WWF è anche uno "stakeholder", un attore con un set di specifici interessi. Un ruolo quindi delicato e che

pertanto deve essere condotto con attenzione in quanto interseca questioni etiche di rilevanza chiave come quelle dei *diritti*, come più avanti verrà illustrato.

Per ogni decisione inerente usi del suolo minacciano la diversità della natura, il WWF intende individuare la soluzione che costituisca nello stesso tempo la massimizzazione del cosiddetto *optimal possible public good* ricavato dall'uso minimo possibile delle risorse con la minimizzazione degli impatti sociali e ambientali, rimanendo nell'ambito dei limiti dell'ecosistema e conservando gli habitat naturali.

I principi relativi all'uso del suolo individuati nel documento del Network Internazionale WWF sono volutamente ampi e suscettibili di essere applicati in situazioni molto varie che includono usi del suolo differenti e ambiti connessi che vanno dalla pianificazione dei bacini idrici a quella legata ai cambiamenti climatici. A questi principi il WWF aggiungerà specifiche *linee guida* (ad esempio per quanto riguarda gli usi forestali, quelli degli spazi marini e delle coste) definite per ora solo per quanto riguarda il comparto relativo all'*agricoltura* in quanto individuato come campo prioritario in termini di pressioni *assolute* sulla biodiversità.

1.4. La molteplicità di attori e le scelte inerenti l'uso del suolo

Le questioni relative all'uso del suolo sono spesso collegate a conflitti di interesse tra due o più attori. Tali attori possono essere proprietari delle terre o comunità che hanno diritto di accesso alle terre o alle risorse oppure gruppi che non hanno diritti riconosciuti (ad esempio, rifugiati, popoli indigeni); può trattarsi anche di governi (a scala nazionale e locale) che conducono politiche economiche e pianificazioni, di investitori che valutano rischi e ritorni da attività economiche in un determinato luogo, di multinazionali che gestiscono infrastrutture/filiere globali e anticipano i trend di mercato, di ONG (che fanno *lobby* e *advocacy* al fine di cambiare le attitudini degli investitori, dei decisori di politiche e dei consumatori) o infine di cittadini che decidono cosa comprare o chi eleggere oppure quale stile di vita assumere.

Le scelte relative all'uso del suolo inoltre spesso comportano compromessi tra scale diverse e valori. Per esempio, alla scala globale, l'ipotesi di introdurre l'agricoltura intensiva in una regione con copiose precipitazioni, alte temperature e suolo fertile potrebbe essere considerata positivamente come una delle soluzioni che contribuiscono all'aumento della disponibilità di cibo a livello globale nel caso tali condizioni climatiche si mantengano, ma nello stesso tempo essere in contrasto con le politiche di conservazione della biodiversità, ossia indurre la conversione di foreste o praterie in terreni coltivati.

Alla scala locale, lo stesso scenario potrebbe essere interpretato da alcuni come un'opportunità di sviluppo economico in una regione povera o nello stesso tempo osteggiato da altri che vedono tale prospettiva come una minaccia per le pratiche tradizionali di sussistenza o i diritti locali di uso delle terre.

Affrontare tali compromessi è una delle sfide che permea tutte le attività del WWF (e di tutte le ONG di conservazione) in quanto in un modo o nell'altro hanno a che vedere con la biodiversità.

Il mondo si sta muovendo, più rapidamente rispetto al passato, verso un futuro nel quale la maggior parte dei paesaggi saranno il risultato di un mosaico di usi del suolo contraddistinti da intensità diversificate, dalle città alle riserve naturali. Dato che tutte le società assumono scelte sugli usi del suolo, il WWF intende assumere posizioni che massimizzino i migliori risultati possibili per la natura e per le popolazioni; atteso che il suo ruolo non è quello di decisore (nelle questioni in oggetto, come sopra ricordato), il WWF non intende porsi come *facilitatore neutro*, ma può risultare importante per la connessione tra sviluppo locale e policy a livello regionale, nazionale e

internazionale. Nella maggior parte dei casi, dovrebbe essere coinvolta una terza parte "neutrale" (come facilitatore) che garantisca in ogni caso la legittimità del processo e del risultato.

1.5. I principi sull'uso del suolo del Network internazionale WWF

Data la complessità delle istanze in gioco, il WWF ha stabilito un set di *principi* sull'uso del suolo in grado di orientare l'azione di tutto il network, distinti in principi *valoriali di base* e i principi *di processo* da applicare nella formazione delle decisioni.

I principi *valoriali di base* sono stati suddivisi in tre categorie: *ecologici, sociali/etici ed economici*. In realtà tutti questi principi sono fortemente interconnessi e, potendo presentarsi anche in conflitto tra loro, non possono essere assunti in modo isolato dagli altri.

A. I Principi relativi al dominio ecologico

A1. Biodiversità e habitat naturali in situazione critica e habitat vengono conservati e riqualificati

Per rispondere a tale principio, le decisioni in merito all'uso del suolo dovrebbero tra l'altro:

- Garantire la protezione e prevenire il degrado di un numero sufficiente di habitat e di rotte migratorie di specie importanti e minacciate in modo tale da assicurare la vitalità delle loro popolazioni e degli ecosistemi in cui giocano un ruolo chiave.

- Assicurare che habitat vitali rappresentativi siano disponibili per supportare la biodiversità, in particolare nei contesti ove si registrano effetti dei cambiamenti climatici.

- Mantenere, riqualificare e migliorare la connettività degli habitat; connettere le aree protette e gli habitat *critici* con ampi corridoi e sistemi di uso del suolo che creino paesaggi permeabili per accogliere specie importanti e per costituire rifugi necessari (necessari per rispondere agli effetti dei cambiamenti climatici).

- Tutelare le aree protette in rete e ampi corridoi in paesaggi permeabili e non frammentati.

- Mantenere e/o riqualificare le funzioni ecosistemiche e i processi ecologici chiave alla scala appropriata all'interno e tra gli ecosistemi.

- Applicare l'approccio basato sul *principio di precauzione* per evitare la perdita o il degrado di habitat con valore conservazionistico.

- Evitare l'introduzione e/o la diffusione di specie invasive e nocive.

- Individuare soluzioni in grado di mantenere, riqualificare e migliorare paesaggi importanti dal punto di vista biologico e culturale.

Proteggere la biodiversità e conservarne tutte le componenti (dai geni agli ecosistemi) e gli attributi (struttura, composizione e funzioni) della biodiversità rappresenta l'ambizioso obiettivo da perseguire nell'ambito della pianificazione territoriale / degli usi del suolo e dei processi decisionali. I cambiamenti climatici renderanno ancora più difficile raggiungere gli obiettivi di conservazione, come nel caso della situazione attuale dell'Artico (ove la tutela e la riqualificazione sarà molto difficile, se non impossibile) oppure in altri ambienti vulnerabili e prioritari, come le Alpi e le barriere coralline, ove le soglie di pericolo potrebbero essere superate.

A2. I servizi degli ecosistemi e la loro resilienza vengono mantenuti e aumentati.

Per rispondere a questo principio, le decisioni in merito all'uso di suolo dovrebbero tra l'altro:

- Assicurare la tutela dei servizi degli ecosistemi naturali, quali la qualità dei suoli, la qualità e la quantità della risorsa idrica, lo stoccaggio e la capacità di sequestrare il carbonio e i flussi ambientali in generale.

- Mantenere e aumentare i servizi ecosistemici attraverso le decisioni sull'uso del suolo che portino al mantenimento dei processi ecologici naturali e che permettano di gestire gli ecosistemi in ragione delle loro funzioni ecologiche o della loro biocapacità.

- Mantenere e aumentare ecosistemi ben connessi tra loro e diversificati biologicamente, garantendo così la resilienza dei sistemi che, tra l'altro, contribuisce anche a ridurre la vulnerabilità delle popolazioni umane rispetto ai cambiamenti climatici.

I servizi ecologici infatti rappresentano la base del benessere e della prosperità delle società umane e nello stesso tempo della salute della biodiversità: sono infatti legati ai bisogni primari delle popolazioni come nel caso dell'acqua e del cibo. Spesso inoltre sono fortemente connessi ai bisogni culturali, estetici e spirituali. La scala alla quale si esplicitano tali servizi ecosistemici può andare da quella locale a quella globale, come nel caso dell'importante funzione di stoccaggio di carbonio svolta dalle foreste tropicali, i cui effetti sono positivi per l'intero globo.

A3. I flussi ambientali e la qualità delle acque vengono mantenuti e aumentati.

Gli ecosistemi giocano un ruolo chiave nel ciclo idrico e nei connessi servizi ecosistemici come la regolazione dei flussi, la disponibilità di pescato e la depurazione delle acque. Ovviamente gli usi del suolo determinano l'uso della risorsa idrica e spesso impattano in modo rilevante le qualità e quantità dell'acqua e le portate dei corpi idrici. A livello globale, infatti, l'uso del suolo ad agricoltura intensiva è una delle principali cause della perdita di biodiversità dei corpi idrici: circa il 70% del prelievo idrico è utilizzato in agricoltura.

A4. Le emissioni di gas serra vengono ridotte al minimo e l'uso di stock di carbone/metano viene fermato.

Le pratiche agricole e i cambiamenti d'uso del suolo infatti sono responsabili dell'emissione di un quarto dei gas serra a livello globale.

B. I principi relativi al dominio sociale[4]

La notevole interdipendenza tra conservazione, povertà e miglioramento della qualità della vita è alla base della definizione di tali principi. Il WWF ha in primo luogo assunto una chiara posizione in difesa dei diritti e della qualità della vita delle popolazioni più vulnerabili (ad esempio, stabilendo politiche e principi in difesa dei popoli indigeni, del rapporto tra conservazione e povertà; sui diritti

[4] Tali principi riconoscono e si basano sui principi e le misure contenute in vari strumenti stabiliti alla scala internazionale come le Convenzioni sui diritti umani, sul lavoro dignitoso, sui diritti dei popoli indigeni, oltre ovviamente alla Convenzione sulla diversità biologica.

umani e sulle questioni di genere). Tutte queste posizioni sottolineano il fatto che tutte le decisioni che riguardano l'uso del suolo devono rispettare i diritti umani e garantire la giustizia sociale.

Sebbene i limiti della terra e delle acque siano definiti e quindi i compromessi relativi al loro utilizzo siano inevitabili, il WWF evita di promuovere decisioni relative a usi del suolo che siano dannosi per le popolazioni più povere e per le comunità che più direttamente dipendono dalla terra e dalle risorse naturali per la loro vita. In particolare la politica WWF relativa alle questioni sociali[5] considera che "…molti ecosistemi vulnerabili e aree ad elevata biodiversità (che è anche in pericolo) sono anche il luogo di vita di comunità rurali e di popoli indigeni i cui stili di vita e culture risultano strettamente interconnesse e dipendenti dall'ambiente naturale. Tanto che la maggior parte del successo del nostro lavoro dipende da quanto la conservazione riesce a contribuire non solo alla tutela degli ecosistemi e della biodiversità ma anche allo sviluppo sostenibile ed equo e al benessere di queste popolazioni".

Tali principi possono essere interpretati sia dal punto di vista etico in generale sia da quello pratico in quanto la garanzia della conservazione sul lungo termine dipende quasi sempre da una forte partecipazione della società civile e dal coinvolgimento delle comunità locali.

B5. I diritti umani vengono rispettati e protetti con particolare attenzione alle popolazioni più vulnerabili.

Rispettare i diritti umani presuppone:

- Riconoscere e rispettare diritti di proprietà formali o consuetudinari e le popolazioni che detengono tali diritti (anche se non sono disponibili documenti scritti).

- Promuovere l'uguaglianza di genere e l'equità.

- Rispettare i saperi tradizionali e i patrimoni culturali.

- Salvaguardare la legittimità dei diritti nel caso vi sia una perdita di questi (per esempio per restrizione degli usi permessi, etc);

- Assicurare i diritti di equo accesso alle risorse.

- Assicurare il consenso libero, anticipato e informato, sistema indicato con l'acronimo FPIC (*Free, Prior, Informed Consent*) ossia la definizione di condizioni che permettano alle popolazioni di esercitare il loro fondamentale diritto di negoziare i termini di politiche, programmi e attività imposte dall'esterno e che influiscono sullo stile di vita o il benessere e di dare o rifiutare il proprio consenso verso questi. A livello internazionale è in corso un ampio dibattito se considerare il sistema FPIC tra i diritti o tra i principi o in entrambe le categorie. Nel caso dei principi WWF sull'uso del suolo il FPIC è considerato un riferimento sia tra i principi di base sia tra quelli che riguardano il processo decisionale.

Il FPIC, tra altri importanti prescrizioni, afferma che il *consenso* prevede che la consultazione e la partecipazione costituiscano componenti cruciali del processo decisionale e che entrambe debbano essere condotte con correttezza e non utilizzate in modo manipolatorio. Le parti in gioco devono

[5] https://sites.google.com/a/wwf.panda.org/social-development/home/policies/policies.

costruire un dialogo che permetta di individuare le soluzioni appropriate in un'atmosfera di mutuo rispetto e di fiducia con una completa ed equa partecipazione. Le consultazioni richiedono tempo e un sistema efficace di comunicazione tra interessi diversi e tra gli attori coinvolti. Le popolazioni locali devono essere libere di partecipare tramite le loro rappresentanze scelte liberamente. L'inclusione di una prospettiva di genere e della partecipazione delle donne è anch'essa essenziale come nel caso della partecipazione dei bambini e dei giovani. Tale processo deve contemplare la possibilità del rifiuto del consenso. Il consenso su ogni accordo deve essere considerato tale se le popolazioni indigene hanno ben compreso gli effetti di quando accordato.

- Assicurare il diritto al cibo (UN).

Le indicazioni del WWF in merito alle politiche sociali comportano la difesa degli attori più vulnerabili (ad esempio, donne, popoli nativi e comunità povere) i cui diritti spesso non sono rispettati e l'azione di perseguire l'equità laddove possibile. Tali indicazioni guidano il WWF ad agire in supporto dei gruppi più deboli nel caso di compromessi. Per esempio, il WWF non promuove la delocalizzazione delle popolazioni indigene dalle loro *terre ancestrali* in ragione del valore di conservazione di tali terre. In questi casi si cercheranno alternative per realizzare gli obiettivi di tutela della biodiversità. In ragione di queste considerazioni, occorre considerare con attenzione gli effetti potenziali delle decisioni in merito all'uso del suolo in aree adiacenti o anche in aree molto lontane da quelle ove si praticano tali decisioni, in particolare le decisioni relative a un determinato uso del suolo in un Paese possono compromettere la sicurezza alimentare e idrica (e quindi provocare altre decisioni di uso del suolo) in altri Paesi.

B6. Le norme inerenti la buona governance vengono applicate e le debolezze in termini di governance vengono affrontate.

La *buona governance* è connessa con l'efficacia delle istituzioni e dei ruoli decisionali che riguardano l'uso dei suoli - e quindi risulta importante il rafforzamento di tali aspetti - ma implica anche l'equità perseguita attraverso processi democratici. I concetti chiave di una *buona governance* sono la partecipazione inclusiva, la trasparenza e la rendicontazione/valutazione. L'informazione deve essere accessibile, chiara, sostanziale e accurata, oltre a essere diffusa attraverso strumenti e linguaggi appropriati.

B7. L'equa e trasparente distribuzione dei benefici tra gli attori viene assicurata (con particolare attenzione agli attori più deboli).

Tale principio intende sottolineare che le popolazioni che sono proprietarie o usano o solo periodicamente hanno accesso alla terra per sussistenza e stili di vita devono derivare un equo beneficio dalle decisioni di uso di suolo per determinati fini (come del resto viene dichiarato nella CBD).

C. Principi inerenti il dominio economico

L'importanza di considerare anche principi inerenti il dominio economico è data dal riconoscimento del fatto che la presenza di un sistema economico sano e sostenibile sia determinante in molti contesti ove si rileva la questione dell'uso del suolo. Viceversa, è rilevante trasmettere il messaggio che risultati positivi in termini ecologici sono essenziali per lo sviluppo e il mantenimento di sistemi economici sostenibili.

C8. Il suolo viene utilizzato con efficienza e in modo strategico per supportare lo sviluppo economico inclusivo e sostenibile.

Per aderire a tale principio, le decisioni in merito all'uso del suolo tra l'altro dovrebbero:

- Promuovere una rigorosa pianificazione territoriale che possa assicurare che le considerazioni ambientali vengano completamente integrate nelle decisioni di natura economica che producono effetti sull'uso del suolo.

- Promuovere lo sviluppo di stili di vita economici stabili e resilienti, soprattutto per i gruppi più deboli, tenendo in considerazione la capacità delle generazioni future di derivare la sopravvivenza economica dalle terre.

- Trasformare mercati, in modo tale che i soggetti economici, i Governi e i cittadini possano supportare lo sviluppo sostenibile dell'uso dei suoli.

- Migliorare il benessere economico dei gruppi più deboli, ossia garantendo l'accesso e il controllo *sicuro* sugli aspetti finanziari, materiali e strutturali relativi alle terre, soprattutto nel caso in cui tali aspetti strutturali rappresentino le basi delle entrate economiche e della sicurezza alimentare.

- Mantenere i flussi relativi ai servizi ecosistemici quali basi della vitalità economica sul lungo periodo.

C9. Il valore del capitale naturale e dei servizi ecosistemici vengono considerati nelle decisioni inerenti l'uso dei suoli.

Il noto TEEB (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*[6]) ha portato a individuare in una delle ragioni della perdita costante di biodiversità nell'incapacità dei mercati di *tenere in conto* adeguatamente il valore del capitale naturale. Considerare quindi il valore e i benefici della biodiversità e degli ecosistemi naturali (insieme al valore intrinseco della natura) può essere in grado di generare decisioni relative all'uso del suolo economicamente attrattive.

Per assumere tale principio, le decisioni in merito all'uso del suolo dovrebbero tra l'altro:

- Tenere in conto il valore della biodiversità e dei servizi ecosistemici, inclusi i cambiamenti potenziali dovuti alle variazioni di uso del suolo.

- Supportare attività che possano offrire ritorni economici da investimenti nella conservazione e l'uso sostenibile del capital naturale.

[6] Il TEEB (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*) è una ricerca realizzata in ambito Unep (marzo 2007) che si è proposta di indagare come sia possibile integrare le politiche locali con la tutela della biodiversità e degli ecosistemi traendo non solo dei benefici per il benessere dei cittadini ma anche per la gestione economica della spesa pubblica. Il TEEB dimostra infatti in che misura le attività umane dipendano dalla natura, ossia dai cosiddetti "servizi ecosistemici", come sia concretamente possibile valorizzarne il capitale inteso ad esempio come parchi, corsi d'acqua, suolo, risorse naturali e come utilizzare i vantaggi che ne derivano a favore delle politiche locali. Offre quindi un metodo per indirizzare gli enti locali a riconoscere quali siano e come valorizzare i principali servizi offerti dagli ecosistemi che li caratterizzano (v. http://www.teebweb.org/).

- Promuovere incentivi economici che incoraggiano gli investimenti produttivi nella conservazione e nella riqualificazione del capital naturale, degli ecosistemi e della biodiversità.

- Includere le comunità locali e le popolazioni indigene nella valutazione del valore degli ecosistemi.

C10. Gli impatti ambientali, sociali, etici e culturali (di lungo termine) sono considerati nelle decisioni relative agli usi del suolo.

Esternalità negative, come nel caso dell'inquinamento, dei cambiamenti climatici, del degrado degli ambienti oltre ai costi della riqualificazione in seguito alle attività estrattive, sono troppo spesso ignorate dalle decisioni prese considerando solo gli aspetti strettamente economici. Eppure tali costi sono comunque sostenuti dalla natura e dalla società in generale, incluse le future generazioni.

Fig.1.1 Contadini "senza terra", Upper Catchment, Lake Naivasha, Kenya. L'Associazione locale Mkungi/Kitinri Water Resources Users Association (WRUA) e la chiesa locale, con il supporto del WWF, lavora con i contadini "senza terra" per la rigenerazione delle terre ripariali, vulnerabili all'erosione, tramite specifiche colture erbacee che sono utili per aumentare il potenziale di ritenzione del suolo e la rigenerazione, oltre all'importante uso alimentare. © WWF-Canon / Simon Rawles



1.6. Le interazioni tra i principi inerenti l'uso del suolo

Nella applicazione dei principi ora descritti possono sovente verificarsi contraddizioni, in quanto il rispetto di un dato principio potrebbe portare a collidere con uno o più altri principi; il documento *Land Use Principles* raccomanda in tal senso di tener conto delle situazioni specifiche di ogni contesto, e di tentare – con equilibri non predefinibili - di massimizzare i benefici in tutti e tre i

domini sopra indicati, tenendo presente l'importanza di base data dalle caratteristiche ecologiche del contesto. Si riconosce in tal senso che il WWF è una realtà esperta soprattutto nel campo della conservazione, e che pertanto potrebbe avere necessità di agire insieme con altri attori con competenze relative agli ambiti sociali ed economici.

La combinazione di interessi molto diversificati potrebbe non essere allineata con i valori e gli obiettivi relativi all'uso del suolo, ma il WWF deve considerarla con il fine di raggiungere un risultato mutualmente ed eticamente accettabile. Gli interessi diversi tra loro possono trovare un punto d'incontro individuando i rischi comuni (relativi a tutti i domini qui considerati) e definendo strategie condivise per mitigare tali rischi.

1.7. I Principi *di processo* inerenti le decisioni sull'uso del suolo

I principi *di processo* sono stati pensati come guida per affrontare le questioni inerenti l'uso del suolo; la loro applicazione non garantisce deterministicamente la *risposta giusta* a un dato problema - anche perché spesso non vi è un'unica risposta *giusta* - ma si ritiene utile in quanto configura uno stile di lavoro che massimizza le possibilità di ottenere risultati soddisfacenti mediando le necessità dei diversi attori coinvolti.

Occorre in ogni modo tener presente che gli *effetti fisici* conseguenti alle scelte di uso del suolo sono in massima parte locali e specifici di ogni contesto, anche nei casi in cui tali scelte derivano da soggetti e logiche non locali, come ad esempio le scelte dei consumatori nei mercati internazionali, le politiche di approvvigionamento delle multinazionali o gli schemi di investimento delle istituzioni finanziarie; in tal senso l'applicazione dei principi di processo è indispensabile che venga applicata all'intera filiera *dal locale al globale*, e dunque alle diverse scale di *advocacy.*

I principi *di processo* suggeriti dal documento *Land Use Principles* sono molto dettagliati e ritenuti molto importanti dal WWF; in questa sede, se ne propone qui una sintesi:

- Essere *trasparenti* nel trattare i dilemmi, le scelte e le decisioni che riguardano gli usi del suolo (quindi non solo in merito ai risultati ma a tutte le fasi del processo concertativo e decisionale).

- Garantire che il processo decisionale sia *inclusivo* e preveda una credibile risoluzione dei conflitti e di gestione complessiva delle questioni.

- Considerare gli *effetti dei compromessi* alle diverse scale temporali e spaziali.

- Considerare gli *effetti indiretti e di lungo termine* nel processo decisionale.

- Utilizzare la *migliore conoscenza e informazione disponibili* per guidare/impostare il processo decisionale.

- Utilizzare *trattati internazionali, convenzioni, leggi nazionali* per guidare/impostare il processo decisionale.

- Fare attenzione ai *potenziali impatti* delle mappature e delle analisi spaziali.

Ognuno di tali principi viene adeguatamente approfondito nel documento del WWF; a titolo esemplificativo si illustrano di seguito le specifiche riguardanti l'ultimo principio richiamato, la cui esplicitazione deriva direttamente dalle numerose esperienze sul campo.

La pianificazione degli scenari futuri di un determinato luogo e/o risorsa realizzata in collaborazione con gli attori locali risulta una tecnica utile, riconosciuta e utilizzata da più ONG e agenzie di sviluppo. Tale percorso può essere utilizzato per individuare risultati economici, sociali e ambientali derivanti da diverse ipotesi di sviluppo di uso dei suoli, con l'aiuto anche di schemi grafici e di mappatura delle risorse. Gli attori possono così agilmente vedere ove i relativi interessi interagiscono con quelli di altri (es. tutela di luoghi dal punto di vista religioso e conservazionistico allo stesso tempo) e quali possano essere i benefici vicendevoli. Dato che però i modelli e le mappe rivelano nuove conoscenze in un modo non comune (ossia in modo sintetico e che spesso, visto che sono elaborate con il contributo degli attori locali, raccolgono informazioni non presenti in altre sedi), occorre ricordare che tali strumenti non sono neutri e va ben compreso il contesto politico nel quale essi possano essere utilizzati.

CAP. 2. TUTELA DEL SUOLO E RIGENERAZIONE URBANA NELLE POLITICHE EUROPEE

di Simone Ombuen

Scopo del presente contributo è quello di tracciare un sintetico quadro degli obiettivi programmatici assunti in sede europea, all'interno delle diverse dimensioni della recente azione comunitaria, al fine di valutare alcuni elementi salienti del contesto delle politiche all'interno delle quali si svolgerà la nostra prossima vicenda nazionale in materia di gestione dei suoli urbanizzati e di rigenerazione urbana.

Queste tematiche presentano un'elevata trasversalità, dato che la risorsa suolo è essenziale per qualsiasi attività umana e che le tendenze demografiche nonché gli stili di vita dell'umanità ne stanno drammaticamente trasformando la *limitatezza* in *scarsità*.

Sono molte le dimensioni ove rintracciare elementi utili a definire il quadro delle politiche in materia di tutela e riuso del suolo, poiché sono rinvenibili sia documenti che affrontano direttamente questo tema sia documenti che, pur riguardando aspetti diversi, presentano intersezioni trasversali ma significative.

Un numero crescente di politiche comunitarie assumono in modo esplicito come *focus* le zone urbane; istruzione e cultura, trasporti, energia, società dell'informazione, ambiente, cambiamenti climatici, sostenendo iniziative come *Capitali Europee della Cultura*, *Città e comunità intelligenti*, *Partenariato europeo per l'innovazione*, *Green Capital Award*, *Patto dei Sindaci*. Si aggiunga che ulteriori iniziative o direttive dell'UE riguardano implicitamente le aree urbane, ad esempio le direttive sul rumore e sulla qualità dell'aria, sulle politiche migratorie, ecc.

Fra i tanti documenti che trattano direttamente la questione ricordiamo le elaborazioni ESPON, le politiche agricole, le politiche di rigenerazione urbana, molte componenti delle politiche ambientali.

Fra gli ambiti settoriali indirettamente eppur fortemente connessi ricordiamo l'energia, i trasporti, la questione finanziaria, il regime giuridico di proprietà e uso dei suoli, come pure vari aspetti relativi alle politiche per i siti industriali (in particolare il tema delle bonifiche e della gestione dei SIN).

L'individuazione dei riferimenti opportuni nelle politiche europee non è però atto neutrale; in realtà già il semplice atto di mostrare le interdipendenze esistenti fra vari approcci comporta una concezione del governo del territorio che va oltre le tradizionali partizioni settoriali, privilegiando approcci integrati e olistici e confermando che un approccio pienamente ecologico al problema comporta necessariamente l'analisi del complesso sistema di analisi degli effetti sulle interdipendenze fra i sistemi sottostanti al generale termine di *valutazione di sostenibilità*.

2.1. Brevi considerazioni sulla programmazione comunitaria 2014-2020

A livello dell'intera programmazione comunitaria 2014-2020 la riforma delle politiche di coesione[1], operata per massimizzare l'impatto su crescita e occupazione, individua alcuni dei dieci elementi chiave che risultano particolarmente coerenti al presente ragionamento. Il quinto: "Stabilire una

[1] Cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-878_en.htm

strategia comune per un maggiore coordinamento e meno sovrapposizioni"; il settimo: "Rafforzare la dimensione urbana delle politiche di coesione"; e il nono: "Garantire che la politica di coesione sia pienamente coerente con il più ampio della *governance* economica dell'UE".

Fra gli 11 obiettivi tematici definiti a livello comunitario in applicazione di Europa 2020 all'interno del prossimo periodo di programmazione ve ne sono 4 che intersecano particolarmente le tematiche della trasformazione urbana: l'OT 4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; l'OT 5 - Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; l'OT 6 - Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; e l'OT 7 - Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete.

Inoltre gli art. 15.2(a) e 36 del Regolamento comune di programmazione dei Fondi strutturali[2] introducono l'approccio integrato allo sviluppo territoriale e il metodo dell'Investimento Territoriale Integrato (ITI) quale strumento per l'implementazione di una strategia territoriale integrata per determinate aree territoriali.

2.2. Tutela del suolo

A seguito dell'attenzione posta sul suolo al vertice di Rio del 1992, e della successiva Convenzione sulla desertificazione (1994), la Commissione europea produsse un primo documento, la Comunicazione COM (2002) 179 dal titolo "Verso una strategia tematica per la protezione del suolo".

Poco prima, nel marzo 2000 la Commissione aveva adottato la comunicazione "Verso un programma europeo per il mutamento climatico" ECCP, COM (2000) 88 nella quale, recependo i contenuti del Protocollo di Kyoto, ai suoli viene riconosciuta la funzione di pozzi di assorbimento e di serbatoi per i gas ad effetto serra.

La successiva "Strategia tematica per la protezione del suolo" COM(2006) 231 e la Relazione sullo stato dell'ambiente europeo a cura dell'Agenzia europea dell'ambiente (2010) considerano l'impermeabilizzazione come uno dei maggiori processi di degrado del suolo. Il più recente documento in materia SWD (2012) 101 final/2 si intitola "Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo".

Sinora la Commissione europea non ha trattato il tema del suolo in atti conformativi, ma solo con atti di orientamento, dato che i principali strumenti di intervento sul tema sono le pianificazioni territoriali di livello locale e regionale, normate nelle legislazioni regionali.

[2] Regolamento (UE) N. 1303/2013
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=EN

BOX 1 - Nel 2015 una Comunicazione della Commissione europea sul tema "Land as a resource"

Il 19 giugno scorso la Commissione europea – DG Environment ha organizzato un simposio europeo dal titolo "Land as a resource"[3], finalizzato a ricostruire un quadro conoscitivo pluridimensionale utile per la redazione di una Comunicazione della Commissione in materia di uso della risorsa suolo, programmata per il 2015. Nel corso del simposio, che ha visto la partecipazione di studiosi, politici e amministratori attivi nei campi della geologia, della meteorologia, della climatologia, della biologia, delle attività forestali, dell'economia, dell'urbanistica e del governo del territorio, è emerso con particolare chiarezza come il tema dell'uso del suolo, risorsa limitata per definizione, esiga sempre più l'intersezione delle diverse politiche settoriali, e come all'interno di politiche volte ad orientare il suo uso e riuso sia possibile avviare la costruzione di un progetto di riunificazione e messa a sistema di gran parte delle politiche che l'Unione è chiamata oggi a mettere in campo: ambientali, energetiche e climatiche, ma anche e soprattutto la stessa politica economica generale. Sarà probabilmente intorno al tema del suolo che si giocherà la capacità della UE di costruire il nuovo modello di sviluppo europeo.

Tuttavia la concorde assunzione di un approccio integrato ha anche fatto emergere i problemi che la sua promozione presenta. Anzitutto un problema di opportuna interpretazione del principio di sussidiarietà, giacché è solo alla dimensione locale, più vicina alle reali istanze dei cittadini ed alla scala delle trasformazioni concrete, che è possibile ottenere una effettiva integrazione. Da questo punto di vista la varietà dei diritti amministrativi a scala europea non aiuta alla costruzione di un rapporto diretto tra gli obiettivi europei, e chiama in causa la funzionalità del principio di sussidiarietà all'interno degli stati nazionali. In secondo luogo pone un problema cognitivo; a fronte di un rilevante avanzamento scientifico-disciplinare dei molti contributi specialistici portati al simposio, e all'aggravamento delle condizioni ambientali ed operative generato dal GCC, le capacità richieste al personale politico-amministrativo per fare sintesi e costruire progettualità condivise sono sempre crescenti.

Alcuni fra i risultati più importanti emersi dal simposio, nella prospettiva della futura Comunicazione possono essere così riassunti:

- è emersa una più chiara ripartizione fra gli ambiti territoriali di lavoro per una politica dei suoli e i relativi strumenti d'intervento entro i quali operare le integrazioni multidimensionali: il territorio urbanizzato e l'agenda urbana; il territorio agricolo e la PAC; una politica specifica per le zone forestali, ancora in buona parte da definire; gli ambiti del territorio naturale governate da parchi e aree protette;
- è stata generalmente condivisa l'idea che occorra l'assunzione, anche per l'uso del suolo, di un approccio concettuale del genere LCA (Life Cycle Assessment), che porti a valutare le trasformazioni d'uso in termini sistematici di permanenza, reversibilità, pressione sulle componenti ambientali[4] ;
- stante l'impossibilità allo stato presente di arrestare del tutto il consumo di suolo, è emersa la necessità di impostare sistemi di *bilanci locali del suolo* che diano la possibilità di misurare la magnitudine del fenomeno e di divenire in prospettiva sistemi di monitoraggio in grado di supportare sempre più stringenti obiettivi di riduzione del consumo di suolo;
- è emersa infine l'importanza della pianificazione urbanistico-territoriale, quale azione politico-amministrativa entro la quale costruire il sistema di coerenze fra le molteplici dimensioni chiamate in causa da una politica per il suolo.

Gli obiettivi già assunti per la redazione della futura Comunicazione sono anzitutto due:

- aumentare la consapevolezza sul valore della terra come risorsa per i servizi ecosistemici essenziali (provisioning, regolazione, culturale, ecc), su come il divario tra domanda di suoli e disponibilità della risorsa può aumentare in particolare nel contesto delle sfide globali, e su come gestire sinergie e trade-off tra le molteplici funzioni del suolo;
- fornire indicazioni per un'ulteriore azione a livello dell'UE attraverso la valutazione dell'efficacia degli strumenti di politica attuali a livello nazionale, comunitario e globale, definendo un credibile target per gli obiettivi e le opzioni del contributo dell'UE ad una gestione più sostenibile del suolo come risorsa.

[3] Cfr. http://ec.europa.eu/environment/land_use/conference_en.htm

[4] "mettere a punto entro il 2015 metodologie di misurazione e di riferimento per l'efficienza d'uso del suolo, del carbonio, dell'acqua e dei materiali"; 7° PAA, ob. 2 43) iv).

2.3. Il 7° Programma di Azione Ambientale

Il principale documento comunitario in materia ambientale è il 7° PAA, il Programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 denominato "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta", assunto con decisione del 20/11/2013 dal Parlamento Europeo e dal Consiglio[5].

Fra le assunzioni principali del documento si evidenziano:

- la convergenza delle diverse politiche comunitarie in materia di ambiente, clima, energia e suolo;

- la necessità di un coordinamento integrato fra le diverse dimensioni e politiche, entro una prospettiva temporale al 2050[6].

- la necessità di assumere ulteriori obiettivi di riduzione delle emissioni climalteranti al 2030 COM (2013) 169 nella prospettiva di giungere nel 2050 ad una riduzione di emissioni dell'80-95% rispetto al 1990;

- l'orientamento all'assunzione di un obiettivo *consumo netto di suolo zero* al 2050;

- una strategia per l'adattamento ai cambiamenti climatici che preveda l'integrazione di questo tema nei principali settori d'intervento e nelle iniziative politiche chiave dell'Unione.

In particolare l'Obiettivo prioritario n. 8, *Migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione*, entra nel merito di alcuni aspetti rilevanti quanto a uso del suolo e pianificazione urbana.

Per migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione, il 7° PAA assume l'impegno che entro il 2020 la maggioranza delle città dell'Unione attuino politiche in materia di pianificazione e progettazione urbana sostenibile, tra cui approcci innovativi ai trasporti e alla mobilità pubblici nell'ambiente urbano, agli edifici sostenibili, all'efficienza energetica e alla conservazione della biodiversità urbana.

A tal fine il 7° PAA dichiara necessario, in particolare:

- definire una serie di criteri per valutare le prestazioni ambientali delle città, tenendo presente gli impatti economici, sociali e territoriali;

- assicurare che le città abbiano un più ampio accesso ai finanziamenti disponibili per interventi di miglioramento della sostenibilità urbana;

- condividere prassi eccellenti tra le città, sia all'interno dell'Unione che a livello internazionale, riguardo alle innovazioni e allo sviluppo urbano sostenibile;

[5] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:354:0171:0200:IT:PDF.

[6] Recita in materia il *considerando* n. 8): È indispensabile che gli obiettivi prioritari dell'Unione per il 2020 siano fissati in linea con una chiara visione di lungo periodo per il 2050. Ciò creerebbe anche un contesto stabile per gli investimenti sostenibili e la crescita. Il 7° PAA dovrebbe portare avanti le iniziative politiche della strategia Europa 2020, compreso il pacchetto dell'Unione su clima ed energia, la comunicazione della Commissione su una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050, la strategia dell'UE per la biodiversità fino al 2020, la tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, l'iniziativa *faro "*L'Unione dell'innovazione" e la strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile.

- creare e promuovere una comprensione comune del modo in cui contribuire a migliorare l'ambiente urbano, concentrandosi sull'integrazione dell'urbanistica agli obiettivi connessi all'efficienza delle risorse, a un'economia a basse emissioni di carbonio, innovativa, sicura e sostenibile, all'uso sostenibile del territorio urbano, alla mobilità urbana sostenibile, alla gestione e alla conservazione della biodiversità urbana, alla resilienza degli ecosistemi, alla gestione delle risorse idriche, alla salute umana, alla partecipazione dei cittadini ai processi decisionali e all'educazione e alla sensibilizzazione ambientale.

2.4. L'agenda urbana europea

La *consitutency* civile e democratica europea trova nelle città una tradizione e dei riferimenti tanto importanti quanto quelli rintracciabili negli stati nazionali, tanto da far parlare di federalismo delle città da affiancare a quello degli stati e delle regioni. In particolare in Italia, in Germania, nei Paesi Bassi e nell'area anseatica le città hanno rappresentato nella storia europea un caposaldo di civiltà e un forte elemento costitutivo dell'appartenenza territoriale delle popolazioni e delle comunità insediate. Nell'Europa contemporanea vive in ambiente urbano più del 70% della popolazione, e il tasso di urbanizzazione è in continuo aumento; ma nel contempo le città consumano oltre l'80% dell'energia, ed emettono una equivalente percentuale di gas climalteranti. Questi alcuni maggiori motivi per i quali la Commissione europea ha avviato fin dal 1997[7] la formazione di un'agenda per le città europee di livello comunitario, che tuttavia non ha sinora prodotto una stabile configurazione di questi temi nella programmazione comunitaria.

Il principale documento di sintesi programmatica sull'agenda urbana prodotto in sede comunitaria è di certo la Carta di Lipsia (2007). Queste le raccomandazioni sottoscritte, con gli estratti più significativi:

- Un maggiore ricorso alle strategie di una politica di sviluppo urbano integrato

  […] La politica di sviluppo urbano integrato è un prerequisito cruciale per attuare la strategia di sviluppo sostenibile dell'UE. La sua attuazione è un compito di scala europea, che deve però tener conto delle condizioni e delle esigenze locali e del principio di sussidiarietà. […]
  Raccomandiamo che le città europee attuino programmi di sviluppo urbano integrato per la città considerata nel suo complesso. Questi strumenti di pianificazione orientati all'attuazione dovrebbero:
  − individuare i punti di forza e di debolezza delle città e dei quartieri basandosi su un'analisi della situazione attuale,
  − definire obiettivi di sviluppo concreti per l'area urbana e sviluppare una visione per la città,
  − coordinare le politiche e i progetti settoriali e tecnici dei diversi quartieri e assicurare che gli investimenti programmati aiutino a promuovere uno sviluppo equilibrato dell'area urbana,
  − coordinare e concentrare, a livello territoriale, l'uso dei fondi degli attori del settore pubblico e privato,
  − essere coordinati a livello locale e di regione metropolitana, e coinvolgere i cittadini e gli altri partner che possono contribuire a determinare la futura qualità economica, sociale, culturale ed ambientale di ogni area. […]

[7] Recita in materia il considerando n. 8): È indispensabile che gli obiettivi prioritari dell'Unione per il 2020 siano fissati in linea con una chiara visione di lungo periodo per il 2050. Ciò creerebbe anche un contesto stabile per gli investimenti sostenibili e la crescita. Il 7° PAA dovrebbe portare avanti le iniziative politiche della strategia Europa 2020, compreso il pacchetto dell'Unione su clima ed energia, la comunicazione della Commissione su una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050, la strategia dell'UE per la biodiversità fino al 2020, la tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, l'iniziativa faro «L'Unione dell'innovazione» e la strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile.

- Creare ed assicurare spazi pubblici di qualità

  […] accrescere l'interazione tra architettura, pianificazione infrastrutturale e urbanistica per creare spazi pubblici attraenti e orientati ai fruitori e raggiungere così un standard elevato in termini di ambiente di vita, ossia una *cultura architettonica* (Baukultur). Tale cultura va intesa nel significato più ampio del termine, come la somma di tutti gli aspetti culturali, economici, tecnologici, sociali ed ecologici che influenzano la qualità e il processo di pianificazione e costruzione. Tuttavia, questo approccio non dovrebbe essere limitato agli spazi pubblici. Questo tipo di Baukultur è una necessità per l'intera città e per i suoi dintorni. […]

- Modernizzare le reti infrastrutturali e migliorare l'efficienza energetica

  […] I prerequisiti per un servizio pubblico sostenibile sono l'efficienza energetica e uno sfruttamento razionale delle risorse naturali, oltre all'efficienza economica del loro impiego. L'efficienza energetica degli edifici deve essere migliorata. Questo riguarda sia gli edifici esistenti sia quelli nuovi. La ristrutturazione degli edifici esistenti può avere un impatto importante sull'efficienza energetica e sul miglioramento della qualità di vita dei residenti. […]

- Attuare politiche attive nel campo dell'innovazione e dell'istruzione

- Un'attenzione speciale ai quartieri degradati nel contesto cittadino

  […] una politica degli alloggi sociali ben concepita. Abitazioni salubri, adeguate e a prezzi accessibili possono rendere i quartieri interessati più attraenti sia per i giovani che per gli anziani. […]

- Continuare ad attuare strategie per migliorare l'ambiente fisico

  […] è necessario migliorare gli edifici nei quartieri soggetti a degrado, sia per quanto riguarda la loro pianificazione e le condizioni fisiche, sia in termini di efficienza energetica. Il miglioramento degli standard abitativi degli edifici nuovi così come dei grandi edifici prefabbricati già esistenti, di quelli vecchi e di bassa qualità, offre un grandissimo potenziale di miglioramento dell'efficienza energetica in tutta Europa aiutando, di conseguenza, la lotta contro il cambiamento climatico. […]

- Potenziare l'economia locale e il mercato del lavoro locale

- Attuare politiche di istruzione e formazione proattive per i bambini e i giovani

- Promuovere un trasporto urbano efficiente a prezzi accessibili.

La Carta di Lipsia rappresenta un elevato livello di integrazione fra tematiche diverse, ed è quindi ancor oggi un valido riferimento per la costruzione di politiche urbane integrate; tuttavia la sua implementazione nella programmazione comunitaria non è stata ancora completata. Il principale strumento operativo che verrà utilizzato sarà il programma d'iniziativa comunitaria *Urbact III*, ultimo discendente dei programmi *Urban* avviati nel 1994. Attualmente il Programma è in fase di messa a punto, ma nelle procedure di definizione[8] è già emerso l'obiettivo di mettere a punto *Piani integrati locali di azione per lo sviluppo urbano sostenibile*.

[8] Cfr. http://urbact.eu/en/news-and-events/open-calls/

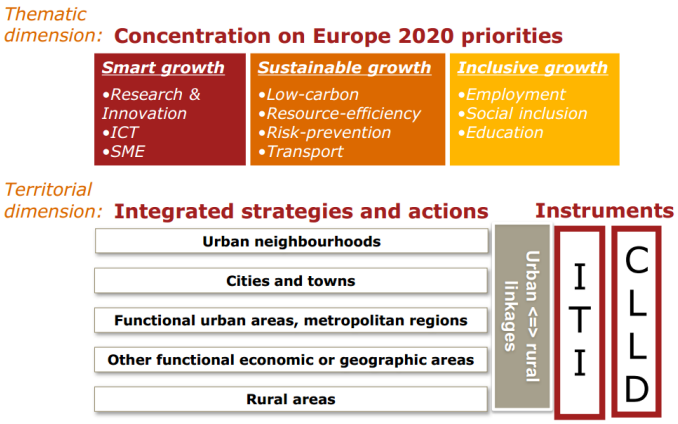
BOX 2 - Nel 2016 un Libro Bianco per l'agenda urbana europea

Con il convegno internazionale "Cities of Tomorrow: investing in Europe" svolto il 17-18 febbraio 2014[9] la Commissione Europea ha riaperto la discussione per la formazione dell'agenda urbana europea, nella forma di un Libro Bianco, nella prospettiva di adottarla nel 2016 in occasione della Conferenza mondiale di Habitat III, nella quale verrà anche varata una 'New Urban Agenda' globale per il XXI secolo.

Il documento di aggregazione della Conferenza[10], riepiloga tutte le maggiori dimensioni della sostenibilità in ambito urbano, come già aveva fatto la Carta di Lipsia, ed individua gli assi principali attorno ai quali andrà costruito il Libro Bianco:

- un approccio più integrato allo sviluppo urbano;
- una dimensione urbana nei fondi Europei;
- un nuovo modello di governance.

BOX 3 - Connessioni fra aspetti tematici e integrazione territoriale nelle politiche di coesione 2014-2020[11]



[9] Cfr. http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/index_en.cfm

[10] Cfr https://toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cdr%5ccoter-v%5cdossiers%5ccoter-v-046%5cEN%5cCOR-2013-06902-00-01-DT-TRA_EN.doc&docid=2968266 poi adottato dal Comitato delle Regioni in data 25.06.2014

[11] Fonte: Commissione europea, Metodologia di valutazione ex-ante per gli strumenti finanziari nel periodo di programmazione 2014-2020 – Strumenti finanziari per lo sviluppo urbano e territoriale; maggio 2014 http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/ex_ante_vol5.pdf

BOX 4 - La dimensione urbana in Europa 2020

Policy objectives	Territorial focus	Promoting exchange of knowledge and experience Awarding good practices
SMART GROWTH		
Smart Specialisation Strategies		
Innovative application of integration of energy, transport and ICT technologies		Smart Cities and Communities EIP
Investing in culture		European Capitals of Culture European heritage label
Accessibility of retail services		
SUSTAINABLE GROWTH		
7th Environmental Action Programme *Sustainable urban planning & design*		
Tackling air pollution	Urban areas exceeding EU air quality standards	
Green infrastructure solutions	European Cities	**European Green Capitals Award**
Climate change mitigation measures (clean urban transport, energy efficiency, limiting urban sprawl)	• Metropolises • SMCs for skills and capacity building	
Climate change adaptation measures (sea level rise, high temperatures, extreme weather events)	• Coastal cities, • Large cities in South, • Cities along main rivers	
Energy efficiency in urban transport, public infrastructure, district heating, buildings	Cities in EU13	Covenant of Mayors ELENA facility
Sustainable urban mobility plans	Small & medium size cities (SMCs)	CIVITAS award
Deliver on the **EU climate objectives** through the use of Information and Communication Technologies (ICT)	Cities	Green Digital Charter
INCLUSIVE GROWTH		
Tackling spatial segregation in terms of **access to quality public services**	Connections between centre and suburbs	
Eliminating **substandard housing**		
Tackling **health inequalities**	HU, SK, RO, BG, PL, CZ, LV	
Active inclusion Partnerships with employers	Migrants, marginalised communities	
Decreasing early school leaving		
Services for childcare and dependants		

2.5. Le politiche per l'energia e il clima

Risale al 2008 il primo pacchetto europeo di misure per il clima e l'energia. Da allora questo tema ha progressivamente acquisito nuovi spazi e dimensioni nell'azione dell'Unione europea per via di una serie di fattori quali:

- il palese aggravamento del processo di cambiamento climatico globale, ormai giunto all'evidenza con l'ultimo Rapporto IPCC;

- il peso che la questione energetica ha assunto con l'aumento dei prezzi dell'energia verificatosi nel 2009-2010, quando il prezzo di riferimento del petrolio si è spostato da 25 a oltre 100 dollari al barile;

- il ritorno della variabile energetica quale fattore strategico globale, come evidenziato dalla trasformazione degli Usa da paese importatore a paese esportatore e dalla crescita del peso della Russia;

- la coincidenza con la crisi finanziaria-economica apertasi nel 2008 e con l'esplosione delle crisi dei debiti sovrani europei.

Per arrivare alla redazione della Direttiva 2009/29/CE, l'UE aveva prefissato gli obiettivi caratterizzanti (ridurre i consumi e aumentare il risparmio energetico, ridurre le emissioni, aumentare la produzione di energia da fonti rinnovabili) e aveva messo in atto una serie di azioni e protocolli preparatori e propedeutici, concentrati soprattutto nel periodo tra il 2001 e il 2008.

Tali atti sono stati formalizzati in una serie di Direttive Comunitarie, tra le quali:

- Sviluppo delle fonti rinnovabili elettriche con obiettivi senza sanzione - 2001/77/CE

- Promozione della cogenerazione - 2004/8/CE

- Progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia - 2005/32/CE

- Efficienza degli usi finali dell'energia e servizi energetici - 2006/32/CE

- Rifiuti - 2008/98/CE

Il "Piano 20 20 20″ è il principale dei recenti atti comunitari in materia di energia, e comprende l'insieme delle misure pensate dalla UE per il periodo successivo al 2012, termine di scadenza del Protocollo di Kyoto. Il *pacchetto* (Direttiva 2009/29/CE) è entrato in vigore nel giugno 2009 e sarà valido dal 2013 al 2020. La finalità è quella di contrastare i cambiamenti climatici e di promuovere l'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili nonchè l'efficienza energetica tramite obiettivi vincolanti per i Paesi membri.

Gli obiettivi del pacchetto sono, assunta la *baseline* al 1990, di ridurre entro il 2020 le emissioni di gas serra del 20 %, portare al 20 % la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e al 20 % il risparmio energetico.

In estrema sintesi le misure assunte sono le seguenti:

- Rivedere il Sistema EU-ETS (European Union Emission Trading Scheme) che prevede lo scambio delle quote delle emissioni di gas serra, con un'estensione dello scambio di quote per

ridurre le emissioni e con l'introduzione di un sistema comunitario di aste (auctioning) per l'acquisizione delle quote;

- La promozione del sistema "Effort sharing extra EU-ETS", con la ripartizione degli sforzi per ridurre le emissioni. Il sistema, pensato per i settori che non rientrano nel sistema di scambio delle quote (come edilizia, agricoltura, trasporti eccetto quello aereo), prevede che ai singoli stati membri sia assegnato un obiettivo di riduzione di emissioni (per l'Italia il 13%);

- La promozione del meccanismo del Carbon Capture and Storage – CCS (Cattura e stoccaggio geologico del carbonio): una dei possibili modi di ridurre la CO2 in atmosfera è stoccarla in serbatoi geologici. Questa modalità arricchisce il mix di strategie disponibili tramite l'istituzione di uno specifico quadro normativo;

- La produzione di energia da fonti rinnovabili, con l'obiettivo del 20% nella copertura dei consumi finali (usi elettrici, termici e per il trasporto). Per raggiungere questa quota vengono definiti obiettivi nazionali vincolanti (17% per l'Italia): nel settore trasporti almeno il 10% dell'energia utilizzata dovrà provenire da fonti rinnovabili, tra cui sono ammessi i biofuel, che influenzano significativamente l'uso del suolo;

- Nuovi limiti di emissione di CO_2 per i veicoli a motore: il limite di emissioni per le auto nuove viene stabilito per il 2011 in 130 g CO_2/km, e dovrà scendere entro il 2020 a 95 gr. CO_2/km;

- Un miglioramento dei combustibili, con nuove restrizioni (legate a salute e ambiente) sui gas serra prodotti dai combustibili stessi, inerenti anche il loro ciclo di produzione, durante il quale le emissioni di gas serra dovranno essere ridotte del 6%;

- Dal 2012 l'industria pesante è tenuta ad aumentare la propria quota di taglio delle emissioni del 20% rispetto ai livelli del 1990.

Purtroppo la revisione dei settori ammessi ad usufruire del meccanismo dei certificati di emissione dell'ETS non è giunta a comprendere gli interventi urbanistici e di riqualificazione e rigenerazione urbana, sebbene la struttura insediativa e il sistema delle infrastrutture di trasporto, entrambi fortemente dipendenti dalle scelte di pianificazione di assetto, giungano insieme a interessare oltre due terzi del totale dei consumi energetici e delle emissioni climalteranti. Ad ogni modo il ciclo di programmazione 2014-2020 prevede ampi spazi per le azioni relative al clima. Il Commissario per l'Azione Climatica Connie Hedegaard ha affermato a Parigi il 24 giugno che "20% of the whole EU budget in the next seven years must go to climate-related purposes (e.g. low-carbon)".

La tabella di marcia per l'energia al 2050 COM(2011) 885 assume ulteriori obiettivi di decarbonizzazione, con la riduzione dei combustibili fossili al 15% dei consumi al 1990. Si tratta di scelte molto importanti, che trasformeranno il ruolo economico del settore energetico, spostando gran parte delle spese dai consumi agli investimenti. Altro aspetto che avrà un ruolo importante nell'attuazione della *roadmap* e con rilevanti ricadute sulla gestione dei suoli sarà l'applicazione di obiettivi di mitigazione climatica all'uso del suolo, dalle FER allo stoccaggio della CO_2.

L'utilizzo di suoli agricoli per la produzione energetica delle FER (pannelli solari, biofuel) anziché per la produzione di derrate può rappresentare un problema per il bilancio alimentare europeo, tornato in positivo dal 2010 provenendo da una lunga tradizione di passività. In un mondo sempre più interconnesso e sempre più sottoposto alla scarsità delle risorse essenziali l'autodeterminazione energetica e l'autodeterminazione alimentare sono componenti essenziali alla valutazione della stabilità delle macroaree geografiche da parte delle maggiori agenzie internazionali di valutazione. Per questo motivo la Commissione Europea, registrato l'allarme prodotto da pratiche evidentemente

insostenibili, sta definendo specifici vincoli a questi usi dei suoli, che saranno limitati a suoli degradati, di scarsa qualità e con marginali impatti paesaggistici.

Molto più stimolanti le prospettive che si aprono nella prospettiva dell'uso dei suoli come pozzi di sequestro del CO_2 atmosferico. Alcuni studi commissionati dalla DG Clima[12] analizzano le potenzialità di sequestro dei suoli d'Europa, dovute sia alla qualità dei suoli sia alla specificità dei suoi climi; fattori che consentono al nostro Paese di essere un ricco bacino di biodiversità. Tali studi evidenziano come mentre i risultati di diverse conduzioni delle coltivazioni a pieno campo danno luogo a risultati ambigui, ed anche suscettibili in alcuni casi di fenomeni di reversibilità con rilasci delle quote accumulate, la silvicoltura rappresenta invece principale tipo di conduzione del suolo per obiettivi di sequestro, data anche la capacità di stabilizzazione dei versanti, di protezione da fenomeni di dilavamento, dall'incremento delle capacità di retenzione idrica e di evapotraspirazione. Tale pratica risulta particolarmente efficace quando riguarda suoli arabili abbandonati. Seguono le pratiche di coltivazione biologica – quando associate a specifiche tecniche agronomiche quali la lisciviazione sub superficiale – e la rimessa a coltura di suoli arabili abbandonati. Il tema della riforestazione assume particolare rilevanza in ambito urbano, dove a fianco dei benefici generali di mitigazione climatica le azioni di riforestazione producono effetti rilevanti di qualità ambientale e di adattamento al GCC, quali l'abbattimento dei fattori inquinanti (rumore, micropolveri), di potenziamento delle esistenti green infrastructures, di risanamento dei suoli degradati e inquinati, di miglioramento microclimatico e di riduzione delle conseguenze negative dei fenomeni climatici estremi (isole di calore, precipitazioni concentrate).

Le proposte di riforma della PAC già da tempo hanno iniziato a considerare tali aspetti[13] e l'introduzione di un capitolo dedicato alle conduzioni agricole del suolo nel quadro di riferimento dell'UE per clima ed energia al 2030 (COM(2014) 15) fa ritenere che nella redazione dei piani di sviluppo rurale del prossimo periodo di programmazione tali temi saranno pienamente presenti. Resta da comprendere come le capacità di programmazione plurisettoriale presenti nella struttura della programmazione 2014-2020 consentiranno anche in ambito urbano l'uso di tali incentivi.

2.6. Il clima nelle città e il Patto dei Sindaci 2.0: la resilienza come sintesi delle politiche

Il programma che presenta il più elevato livello di integrazione di obiettivi ambientali, climatici e di rigenerazione urbana è di certo il recentissimo *Patto dei Sindaci 2.0*. Il programma prende le mosse dalla felice esperienza del precedente Patto dei Sindaci, attuazione del programma Intelligent Energy Europe, il cui obiettivo è di incrementare la produzione energetica da fonti rinnovabili a livello comunale e di conseguire obiettivi di riduzioni delle emissioni climalteranti rispetto alla baseline 1990. A livello europeo si sono avuti oltre 5.780 comuni firmatari, con oltre 188 milioni di abitanti.

La novità della versione 2.0 del programma, denominata *Mayors Adapt*[14], è quella di associare misure di mitigazione (riduzione delle emissioni climalteranti) con quelle di adattamento al cambiamento climatico. Contrariamente alle misure di mitigazione, che grazie alle metodiche di calcolo speditivo delle emissioni sono ormai giunte alla configurazione di modalità consolidate e attendibili di calcolo delle baseline, il tema dell'adattamento, a causa della sua natura prettamente

[12] Cfr. http://ec.europa.eu/clima/policies/eccp/second/docs/finalreport_agricsoils_en.pdf
[13] Cfr. COM (2003) 23 final
[14] http://mayors-adapt.eu/

locale non consente tuttavia di assumere *baseline* definite con metodiche unificate. A tale specificità locale corrisponde però anche il principale elemento di interesse del programma, visto che sono proprio le specificità e le particolarità locali a costituire le componenti principali della resilienza[15].

Il primo lancio di programmi operativi del Patto 2.0 è il sottoprogramma Life + Climate, che ha aperto le prime call alla fine del mese di giugno 2014.

Riferimenti bibliografici

Directive on the promotion of the use of energy from renewable sources ("RES Directive") Directive 2009/28 EC
Directive on the geological storage of CO_2 Directive 2009/31/EC
GHG Effort Sharing Decision Decision 406/2009/EC

Direttiva europea del 19 maggio 2010 sulle prestazioni energetiche in edilizia. Directive 2010/31/EC
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0013:0035:IT:PDF

Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050 COM(2011) 112 def

Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti -
Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile COM(2011) 144 def
Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse COM(2011) 571 def
http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/pdf/resource_efficient_europe_en.pdf

EU ETS directive Directive 2003/87/EC as amended by Directive 2004/101/EC, Directive 2008/101/EC and Directive 2009/29/EC and implementing Decisions, in particular 2010/384/EU, 2010/634/EU, 2011/389/EU (cap), 2011/278/EU, 2011/638/EU (benchmarking
and carbon leakage list)

Tabella di marcia per l'energia al 2050 COM(2011) 885 def
http://ec.europa.eu/energy/energy2020/roadmap/index_en.htm

Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030 COM(2014) 15 final
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0015:FIN:IT:PDF

Direttiva per l'Efficienza Energetica Directive 2012/27/EU
Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare
l'impermeabilizzazione del suolo SWD(2012) 101 final/2
http://ec.europa.eu/environment/soil/sealing_guidelines.htm

DECISIONE N. 1386/2013/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta»

Principali documenti per l'agenda urbana europea

Comunicazione della Commissione: "La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo" COM (97) 197 final, 1997
The European Spatial Development Perspective (ESDP): "Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU", Potsdam 1999
The Territorial Agenda of the European Union (TAEU), 2007
Leipzig Charter on Sustainable European Cities (Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion) Leipzig 24-25 May 2007 (CdR 163/2007 EN-COM/SAB/lc)
https://toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cdr%5ccoter-v%5cdossiers%5ccoter-v-046%5cEN%5cCOR-2013-06902-00-01-DT-TRA_EN.doc&docid=2968266.

[15] Resilienza: la capacità di un sistema di assorbire perturbazioni e riorganizzarsi durante una fase di cambiamento, in modo da conservare essenzialmente le stesse funzioni, struttura, identità e risposte. Cfr. http://rs.resalliance.org/2009/11/09/transition-towns-and-resilience-thinking/

CAP. 3. IL CASO TEDESCO: DALLA STRATEGIA DI TUTELA DEI SUOLI ALLA DEFINIZIONE DEL LIMITE, UN APPROCCIO QUANTITATIVO E INTERSETTORIALE

di Costanza Pratesi

La Germania è stata in Europa, ma non solo, antesignana nello sviluppo di strategie e politiche per il contenimento del consumo di suolo. Per la ricchezza e la puntualità dell'approccio risulta pertanto molto interessante rileggerne il lungo percorso, il cui inizio risale alla metà degli anni '80, nonché valutarne gli esiti.

3.1. Il percorso di consolidamento di politiche e strumenti

L'approccio tedesco al tema del consumo di suolo è particolarmente interessante per la quantità di strumenti diversi con i quali è stata affrontata la tematica: oltre alla cornice normativa sono stati approntati strumenti di natura fiscale ed economica, di comunicazione e di ricerca. E' stato privilegiato un impianto di matrice quantitativa – grazie alla disponibilità di dati affidabili - che ha portato alla definizione di un obiettivo chiaro e stringente, espresso da un limite numerico, intorno al quale ruotano tutte le strategie e le politiche. Dalla definizione del *limite* è scaturita la elaborazione di un principio innovativo sulla gestione dei suoli: il principio della *circolarità dei suoli (Flächenkreislauf)*.

La consapevolezza del valore del suolo come risorsa e del suo ruolo fondamentale dal punto di vista ecosistemico prende corpo nella *Strategia di tutela dei suoli*, emanata nel 1985 dal Governo federale (*Bodenschutzkonzeption, Bundestagdrucksache* 10/2977 del 7 marzo 1985). La formulazione di questa strategia ebbe origine da problematiche legate alla contaminazione e all'inquinamento dei terreni e si basava quindi sulla volontà di stabilire prescrizioni in materia di inquinamento, intervenendo a garanzia della qualità della risorsa suolo nell'ambito più generale della tutela dell'ambiente.

Nel 1987 vengono poi definite le azioni per la tutela dei suoli (*Bundeskabinett*, 1987) e viene ribadito il principio che vede nella tutela dei suoli uno dei più importanti compiti interdisciplinari della salvaguardia ambientale per gli anni a venire. Gli obiettivi principali erano inizialmente la definizione di criteri per il monitoraggio e la valutazione della qualità dei suoli e la sperimentazione di metodi per la stima dei rischi.

Sempre nello stesso anno, nel Codice dell'edilizia (*Baugesetzbuch* BauGB, § 1 comma 2) si introduce il principio di precauzione nel consumo della risorsa suolo e l'invito alla rigenerazione dei suoli già impermeabilizzati, denominato *clausola della difesa dei suoli (Bodenschutzklausel)* ed il cui enunciato è molto sintetico: "si deve agire sui suoli in modo parsimonioso e volto al risparmio".

L'attenzione posta su questo tema crebbe negli anni successivi, compiendo un significativo salto di qualità alla fine degli anni Novanta. Nel 1998, il programma di politica ambientale promosso dall'allora ministro dell'ambiente Angela Merkel (CDU) portò alla scrittura della prima legge sulla tutela dei suoli (*Bundes-Bodenschutzgesetz* BbodSchG 17 marzo 1998), nella quale si adottarono i principi di precauzione e di tutela preventiva. In questa legge venne espressa – per la prima volta – la necessità di preservare il suolo, riconosciuto come risorsa limitata e non rinnovabile e la volontà di invertire la tendenza alla progressiva crescita della impermeabilizzazione dei suoli legata all'urbanizzazione. Divenne così ancor più esplicito il valore del suolo per la qualità della vita sul pianeta. L'obiettivo di tutelare la risorsa si concretizza nel "prevenire le trasformazioni nocive dei

suoli" per evitare il più possibile "ogni riduzione delle sue funzioni naturali e delle sue funzioni di archivio della storia naturale e culturale" (paragrafo 1, BBodSchG).

Questa legge introdusse anche il fondamentale principio della intersettorialità. Infatti la norma trova applicazione in tutte le materie di competenza statale che facciano riferimento esplicito alle problematiche dei suoli, intervenendo anche in settori che non hanno diretta connessione con la loro tutela; così, molte norme di settore si sono successivamente dovute adeguare alle disposizioni di tutela dei suoli, come per esempio il codice dell'edilizia e dell'urbanistica (*Baugesetzbuch*), la cui "clausola della difesa dei suoli" verrà ulteriormente affinata, come si dirà più avanti.

Nel 2001, nella Strategia d'azione per la tutela preventiva dei suoli (BMUNR, 2001), alla scala nazionale venne confermata la necessità di introdurre misure per ridurre o eliminare le cause del depauperamento della risorsa suolo per il futuro, oltre a limitare ed evitare i danni. Con questo obiettivo si conferma la volontà di intervenire sulla crescente impermeabilizzazione dei suoli a causa dell'urbanizzazione.

Nel 2002, si registrò un nuovo significativo arricchimento dell'approccio al tema attraverso l'ingresso nella *Strategia nazionale sulla sostenibilità*. Il principio della tutela dei suoli si allaccia così alla responsabilità intergenerazionale, insita nel concetto di sostenibilità dello sviluppo. La *Strategia nazionale sulla sostenibilità* (*Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung*) riconoscendo il suolo come una risorsa esauribile pone, per la prima volta, un obiettivo quantitativo di riduzione dell'occupazione di suolo ai fini urbani (comprendendo sia l'edilizia sia le infrastrutture per la mobilità). Venne così fissata la soglia di 30 ettari al giorno come obiettivo da raggiungere entro il 2020, pari a un quarto della tendenza in atto al momento della scrittura (129 ha/giorno al 2000). Ciò comportò un rovesciamento da 1:3 a 3:1 del rapporto consolidato tra lo sviluppo delle città "interno" (la concentrazione urbana) e lo sviluppo "esterno" (l'espansione urbana).

Un secondo ambizioso obiettivo - tendere per il 2050 al consumo zero - venne poi formulato anche dal Consiglio degli esperti per le problematiche ambientali (SRU 2000) e dal Consiglio per lo sviluppo sostenibile (RNE 2001).

Questa normativa introdusse anche il principio di una nuova gestione "circolare" dei suoli, attraverso l'obbligatorietà del recupero dei suoli già impermeabilizzati o comunque compromessi. Quali obiettivi intermedi vennero stabiliti 80 ettari/giorno entro il 2010 e 55 ettari/giorno entro il 2015. Andando a leggere oggi i primi risultati, si evidenzia come il primo di questi due obiettivi intermedi sia stato raggiunto nel 2009, nel 2010 e nel 2011; ma nella media dei precedenti quattro anni (dal 2007 al 2010) il consumo di suolo si è rivelato superiore alla soglia data.

Parallelamente, nello stesso anno, la nuova legge sulla tutela dell'ambiente andò a rafforzzare la pianificazione paesaggistica alla scala regionale, fornendo alcuni strumenti per indirizzare gli usi dei suoli.

Nel 2004, all'interno del Codice dell'edilizia che recepiva la direttiva europea sui procedimenti di valutazione ambientale (EAGBau – Gesetz zur Anpassung des Bundesgesetzbuchs an EU-Richtlinien, 23 settembre 2004), venne rimodulata la "clausola sulla tutela dei suoli" (§ 3), già introdotta nel 1987 e modificata nel 1998. Questa volta, con maggiore incisività, si indirizzano gli insediamenti urbani verso il recupero delle aree già impermeabilizzate e si limitano nuove impermeabilizzazioni, con particolare tutela delle aree agricole e boschive. La clausola è stata recepita direttamente all'interno degli strumenti di pianificazione regionale.

Nel successivo adeguamento del Codice nel 2007, la clausola non è stata più modificata, ma si è scelto di dedicare un paragrafo aggiuntivo alla definizione e al chiarimento del concetto di sviluppo "interno" delle aree urbane.

Fin dal 1985 venne aperto il tavolo di discussione con i *Länder* che hanno progressivamente riconosciuto il problema e recepito nella loro normativa le politiche per la riduzione del consumo di suolo e i principi stabiliti alla scala nazionale. Il caso della Bavaria è significativo, perché inserisce all'interno del programma si sviluppo regionale un "patto per il risparmio delle aree" da stipulare tra governo regionale, comuni e associazioni per diminuire il consumo di suolo . Alcune Regioni hanno stabilito loro volta dei limiti quantitativi sul consumo di suolo: il Nordrhein Westfalen ha stabilito 5 ettari/giorno, il Niedersachsen 3 ettari/giorno ed il Sachsen che 2 ettari/giorno.

3.2. Il progetto REFINA

L'intreccio tra esigenze ecologiche, economiche e sociali è particolarmente accentuato in questo ambito ed è a tutti evidente la necessità di un approccio multidisciplinare al tema. Per questo motivo nel 2006, parallelamente all'attività normativa appena descritta, il Ministero dell'educazione e della ricerca scientifica (Bundesministerium für Bildung und Forschung BMBF) ha promosso un progetto di ricerca a scala nazionale denominato REFINA. L'acronimo esplicita gli obiettivi del progetto stesso: la ricerca per la riduzione del consumo di suolo e una gestione sostenibile dei suoli, dal punto di vista economico, progettuale-pianificatorio, giuridico e organizzativo. Ben 110 progetti convergenti sul tema nell'efficienza dei suoli sono stati raccolti e ne sono scaturite pubblicazioni, softwar e modelli. Il progetto REFINA nasce quindi con l'obiettivo di proporre soluzioni, strumenti e strategie innovative, anche attraverso l'analisi e la sperimentazione di casi pilota.

Il progetto REFINA si è chiuso nel 2012, i suoi risultati hanno portato all'elaborazione di linee guida capaci di alimentare la strategia nazionale.

In conclusione, il caso tedesco mostra con evidenza come un approccio, da un lato puntualmente ancorato a un obiettivo quantitativo di riduzione del consumo di suolo e dall'altro lato di grande respiro multidisciplinare, possa produrre un cambiamento significativo nell'arginare la perdita della risorsa. Tuttavia, come espresso nell'ultimo aggiornamento della *Strategia Nazionale sullo sviluppo sostenibile*, per raggiungere l'ambizioso obiettivo dei 30 ettari/giorno è necessario intervenire con maggiore incisività sulle tematiche di incentivazione fiscale e tassazione, sulla riforma della rendita fondiaria, sui costi e sulle responsabilità delle bonifiche dei suoli contaminati, incentivando anche una maggiore collaborazione tra pubblico e privati.

Il caso tedesco è particolarmente interessante per la formulazione di una strategia nazionale in Italia, perché esplicita livelli di intervento a scale diverse che sono peraltro molto simili alla nostra realtà. Il caso è utile anche a favorire la riflessione intorno all'adozione di un limite quantitativo come macro-obiettivo a cui tendere, declinato poi in obiettivi alla scala regionale.

L'esperienza tedesca mostra, quindi quanto un obiettivo chiaro e ben definito possa portare a una valutazione e ad una analisi efficace dell'insieme delle misure da adottare.

CAP. 4. SPERIMENTARE LA DECRESCITA. LE GRANDI AREE URBANE ALLE PRESE CON IL MITO DI ATLANTIDE

di Michele Talia

La contrazione della superficie urbanizzata delle maggiori aree metropolitane costituisce un carattere largamente imprevisto ma non del tutto inedito della crisi di sistema che le economie più industrializzate hanno registrato in questi ultimi anni. Tra la fine degli anni Sessanta del secolo scorso e la prima metà del decennio successivo molti contesti insediativi dell'Europa e degli Stati Uniti avevano infatti registrato un brusco rallentamento, e talvolta un vero e proprio arretramento dello sviluppo urbano (Talia, 1983), ma in quella circostanza il decentramento residenziale e produttivo si era esaurito prevalentemente all'interno di ogni sistema insediativo nazionale e, soprattutto, non aveva intaccato la convinzione che la città – anche se non necessariamente quella di grandi dimensioni - avrebbe continuato ad ospitare i più importanti processi innovativi e di valorizzazione economica dei Paesi industrializzati.

Nella fase attuale il fenomeno delle *shrinking cities* presenta invece almeno due aspetti radicalmente nuovi, di cui il primo può essere associato alla circostanza di un declino urbano che non costituisce più una *eccezione* dettata dal cattivo funzionamento delle economie di agglomerazione proprie di ogni singolo Paese, rappresentando al contrario la conseguenza strutturale di processi di globalizzazione che hanno sospinto il trasferimento di una componente significativa dell'apparato produttivo dalle economie mature ai nuovi mercati (Martinez-Fernandez et al., 2012). Quanto al secondo aspetto, la novità consiste probabilmente nella circostanza per cui la contrazione delle aree urbanizzate può rappresentare la fine di un'era (quella della crescita *irreversibile* della città industriale) e, soprattutto, coincidere con la ricerca di un nuovo paradigma che può contribuire al superamento delle tensioni prodotte dalla urbanizzazione contemporanea sull'ambiente (Caudo, 2013; Coppola, 2012). Laddove l'estendersi della artificializzazione dei suoli aveva prodotto rilevanti conseguenze sul cambiamento climatico e sulla diversità biologica, la riduzione dell'impronta ecologica che in molti casi è associata ai fenomeni di declino può tradursi, per una bizzarra eterogenesi dei fini, in un esito insperato delle più recenti dinamiche urbane (Mulligan, 2009).

E' tuttavia necessario ricordare che si tratta di una soluzione tutt'altro che scontata. Con effetti talvolta eclatanti soprattutto nelle conurbazioni nord-americane, il declino demografico e la deindustrializzazione hanno infatti innescato un rapido processo di dismissione delle infrastrutture e quindi di abbandono di vasti comparti urbani, che hanno connotato il contenimento della occupazione del suolo non come risultato auspicabile di politiche virtuose di riduzione dei consumi, bensì come un'ulteriore conseguenza della dissipazione di ricchezza che la recessione economica ha prodotto. In molte situazioni ciò ha prodotto un consumo di risorse spesso non riproducibili che può rivelarsi assai negativo, e che soprattutto in termini ecologici rischia di impedire il conseguimento dei benefici che pure sarebbe lecito attendersi dalla inversione di tendenza delle principali dinamiche insediative.

In Italia le maggiori aree urbane hanno registrato queste modificazioni con notevole ritardo, tanto che è possibile ipotizzare una differente evoluzione dei processi di contro-urbanizzazione che sono ancora in fase di incubazione. Qui infatti la tendenza al declino – qualora venga affrontata con una tempestiva revisione degli strumenti urbanistici che sono stati messi a punto il più delle volte in una ben diversa temperie economica - può essere fronteggiata con un ridimensionamento delle previsioni insediative in grado di coniugare la cancellazione di scenari di crescita ormai anacronistici con la *retrocessione* consensuale dei suoli da destinazioni residenziali o produttive a un uso agricolo.

Ma naturalmente una mera cancellazione di previsioni urbanistiche non più compatibili non appare sufficiente a far fronte alla sfida lanciata dal virtuale congelamento dei processi di agglomerazione. Se infatti la disciplina urbanistica fondata sulla regolazione degli usi del suolo sembra aver raggiunto un limite non valicabile, ne consegue che la pianificazione è ormai costretta ad affrontare un territorio sconosciuto, nel quale l'obiettivo da raggiungere è quello di costruire il futuro di una città radicalmente più piccola, ma non per questo più povera o meno sostenibile (Rugare, 2004).

4.1. Cosa ci attende dopo l'esaurimento della fase della crescita

Per una fatalità piuttosto singolare, il 2007 ha rappresentato per gli studiosi delle trasformazioni urbane un fondamentale momento di svolta, anche se per ragioni evidentemente contrapposte. Da un lato, infatti, questa data coincide con l'avvenuto superamento, da parte della popolazione urbana mondiale, della quota degli abitanti delle aree rurali (Chiodini, 2010); dall'altro, questo stesso anno è associato al fallimento della banca d'affari statunitense Lehman Brothers che, nel produrre drammatiche ripercussioni sul sistema economico mondiale, ha innescato un singolare effetto *domino* determinando il rallentamento, e in alcuni casi un'autentica inversione di tendenza, nei processi di agglomerazione innescati da una bolla speculativa che, fin dai primi anni novanta, aveva alimentato la crescita drogata dell'attività edilizia e un impulso prorompente all'inurbamento.

La consapevolezza che la civiltà urbana dell'Occidente era destinata a confrontarsi con una nuova e traumatica interruzione della crescita si è diffusa rapidamente, e ha contagiato tanto il dibattito specialistico, quanto le stesse iniziative di molte istituzioni locali e di area vasta dell'Europa e degli USA. E' bene ricordare, tuttavia, che gli orientamenti che potrebbero prevalere in questa nuova congiuntura sembrano assai differenti da quelli che si erano affermati durante gli altri gravi momenti di recessione che queste aree urbane avevano attraversato in precedenza. Si pensi, ad esempio, alle allarmate previsioni di una crisi irreversibile delle grandi aree metropolitane che tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta del secolo scorso erano state al centro del dibattito sulle *inner cities*, quando la convinzione (che poi si è rivelata errata) che si stesse assistendo alla perdita progressiva del ruolo di indirizzo esercitato dalle principali conurbazioni era bilanciata dal convincimento che a questo declino avrebbe corrisposto il rafforzamento delle altre componenti dei sistemi insediativi nazionali (Talia, 1990).

Nella situazione attuale l'ostentata sicurezza che la città, pur in presenza di una traumatica modificazione delle sue peculiarità socio-demografiche e spaziali, non avrebbe mai abdicato al suo ruolo egemonico, non è più riscontrabile in molte delle analisi più recenti. In queste ultime, infatti, il palese indebolimento dei fattori di concentrazione presente in molte geografie della diffusione insediativa viene interpretato sempre più spesso come un più generale e preoccupante smarrimento dei compiti assegnati alle comunità urbane, e alla loro capacità di radicamento nei confronti di una popolazione spazialmente e socialmente dispersa in un territorio che è virtualmente privo di confini e di riferimenti interni.

D'altra parte gli impatti prodotti dallo *sprawl* sono stati ampiamente analizzati e catalogati, e da alcuni autori sono stati ricondotti alla perdita di competitività che in questo modo finirebbe per propagarsi all'intero sistema urbano di appartenenza. Stabilendo un'interessante analogia con processi fisici equivalenti, è stata formulata l'ipotesi che alla dispersione territoriale di popolazione e di attività economiche corrisponderebbe un calo del *magnetismo* che insediamenti compatti di dimensioni corrispondenti sarebbero in grado di esercitare, tanto che il declino sperimentato dalla città contemporanea altro non sarebbe che un effetto della perdita di energia che caratterizzerebbe i nuovi modelli insediativi (Stanley, 2009).

Naturalmente tali valutazioni sono comunque opinabili e si può ipotizzare che, dietro le rovine

prodotte da una stagnazione economica paragonabile senza esitazioni al crollo del 1929, si nasconda un futuro più rassicurante in cui sarà possibile elaborare gli anticorpi necessari a impedire il ripetersi di eventi quali l'eccesso della finanziarizzazione e l'avvitamento della economia mondiale. Ma se il temporaneo arretramento dei mercati e delle città potrà giovarsi di quella *distruzione creatrice* che, secondo Schumpeter, sarebbe il possibile esito anche delle congiunture economiche più negative, ciò dipenderà in larga misura dalla capacità delle istituzioni che presiedono alla regolamentazione del mercato e al governo del territorio di affrontare gli attuali condizionamenti, trasformando i fattori di vincolo in altrettante occasioni favorevoli che dovranno essere tempestivamente valorizzate (Schumpeter, 1954).

Qualora si assuma questo particolare punto di vista, è ragionevole supporre che tanto la crisi economica che ha investito i mercati mondiali, quanto lo stesso cambiamento climatico originato dalla precedente e prolungata fase di crescita, potranno costituire al tempo stesso una minaccia e un'opportunità di cui il processo di urbanizzazione dovrà tener conto. Se è sempre più evidente l'insostenibilità delle dinamiche urbane più recenti – che, se incontrastate, sono destinate a proiettarsi quasi fatalmente verso un consumo sconsiderato di risorse non riproducibili - è possibile formulare l'auspicio che esse indichino per contrappasso la necessità di sperimentare un nuovo modo di produzione e differenti modelli insediativi. Nella misura in cui la tensione verso una civiltà urbana a *emissione zero* riuscirà ad alimentare ambiziosi programmi di sostituzione edilizia e di riorganizzazione delle reti infrastrutturali, può accadere altresì che la riflessione che ruota intorno alle *shrinking cities* sia in grado di favorire non solo la riconversione del nostro apparato produttivo, ma anche la modernizzazione di una cultura tecnica e di una compagine sociale che per troppo tempo si sono arroccate in difesa del mito della crescita illimitata (Talia, 2010).

4.2. Il dibattito sulle shrinking cities negli Stati Uniti e in Europa

Anche se è solo con la fase più acuta della crisi economica mondiale che l'attenzione degli studiosi del settore ha cominciato a ruotare intorno alle questioni legate all'arretramento dei processi di urbanizzazione, il caso delle *shrinking cities* è divenuto oggetto di studio almeno a partire dai primi anni dello scorso decennio. Soprattutto negli Stati Uniti e nei *Lander* della ex Ddr il calo considerevole della popolazione e la perdita massiccia di posti di lavoro ha offerto l'occasione per interrogarsi sulla possibilità che gli insediamenti umani finora conosciuti (le *città*) potessero continuare a caratterizzarsi per una crescita economica e demografica costante; in questa prospettiva, infatti, gli insediamenti umani che attraversano una fase più o meno prolungata di *contrazione* sembrano destinati ad affrontare una sfida che non è più solamente di tipo economico e sociale, ma che ormai è divenuta anche culturale.

Uno dei primi problemi che questi studi hanno dovuto affrontare ha riguardato la ricerca di uno schema analitico con cui effettuare una lettura convincente di dinamiche di contrazione che apparivano molto eterogenee - come nel caso, ad esempio, della crisi o della stagnazione di quasi tutte le maggiori conurbazioni - e del concomitante declino di un numero rilevante di centri urbani di dimensione medio-piccola. A fronte di dinamiche urbane in cui la soglia demografica non sembrava più risolutiva, si è cominciato a evidenziare il carattere multidimensionale dei fenomeni di contrazione degli insediamenti, tanto da ricondurre da un lato le *performances* negative delle grandi città agli effetti perversi prodotti dalla redistribuzione della produzione a scala internazionale, e dall'altro ad associare la marginalizzazione delle aree urbane minori alla loro eccessiva distanza dai principali circuiti urbani e dalle reti infrastrutturali di maggiore rilievo (Cunningham-Sabot & Fol, 2009).

Conviene prendere atto che il carattere pervasivo delle dinamiche urbane riconducibili alle *shrinking cities* - ormai rintracciabili virtualmente ovunque nel mondo - ha contribuito a diffondere

la convinzione che non si tratti solamente della comparsa di una nuova fenomenologia spaziale, quanto piuttosto della affermazione di un vero e proprio paradigma insediativo dai caratteri profondamente innovativi, che sembrano in grado di promuovere cambiamenti diffusi e di lungo periodo nella geografia globale e nelle stesse economie di mercato (Mulligan, 2009).

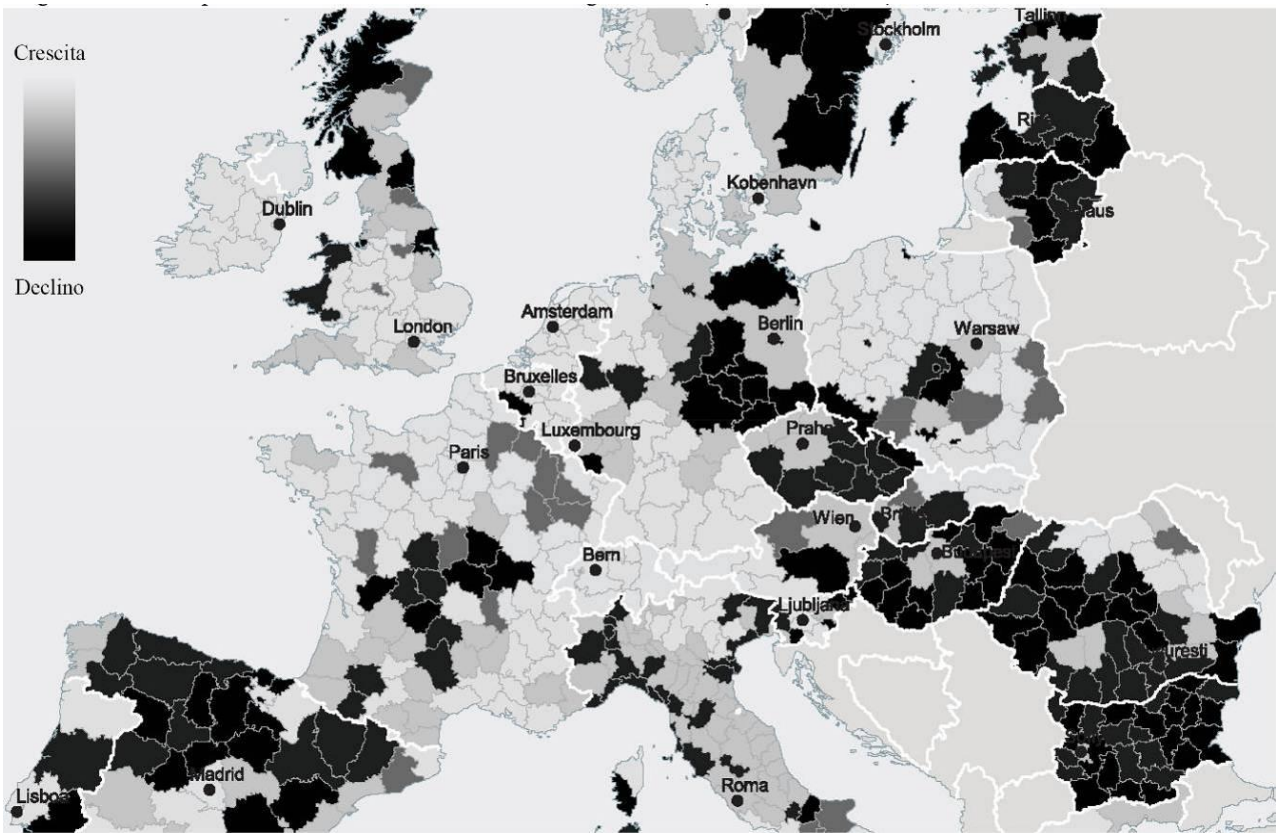
Perché questo nuovo approccio riesca ad affermarsi nella cultura degli analisti e dei pianificatori è certamente indispensabile aggiornare lo stato delle conoscenze sui più recenti processi di urbanizzazione, ma prima ancora è necessario prendere atto che il quadro più generale che possiamo trarre da un approfondimento di questo tipo sfugge per ora a qualunque tentativo di sistematizzazione. E' almeno a partire dalla fine del XX secolo che l'arretramento dei processi di urbanizzazione si è diffuso infatti a tutta l'Europa - con declinazioni peculiari, ma significative - sia nelle regioni più industrializzate in declino, sia nei contesti periferici del Nord Europa, sia infine nell'area mediterranea, dove la popolazione residente tende a contrarsi per il duplice effetto dell'emigrazione e della riduzione della natalità (Fig. 4.1).

Dalla consultazione dei più recenti dati disponibili (EU, 2012) si desume che quasi il 60% delle maggiori aree urbane europee presenta andamenti demografici negativi, e che tale fenomeno risulta equamente distribuito all'interno del continente, con punte particolarmente significative in Germania, Italia, Gran Bretagna e Spagna. Sulla base delle previsioni più attendibili sembra inevitabile che gran parte delle città del vecchio continente registrerà nei prossimi decenni un accentuato declino demografico, con fenomeni preoccupanti di riduzione della fertilità e di invecchiamento della popolazione, e con la conseguenza inevitabile di determinare una crescente attenzione delle amministrazioni e delle strutture tecniche per il tema della contrazione degli insediamenti.

Per quanto riguarda più in particolare il nostro Paese, il fenomeno appare confermato da un'analisi condotta di recente dall'Istat su un campione costituito da 16 comuni capoluogo di regione o provincia, che evidenzia come tra il 1951 e il 2012 si sia registrata una progressiva e generalizzata perdita di popolazione a vantaggio dei comuni limitrofi tanto della prima, quanto della seconda corona, e con una riduzione dal 68,3% al 54,0% della quota complessiva di popolazione residente nei grandi comuni rispetto a quella totale dell'area, pari a una perdita di oltre 14 punti percentuali (Istat, 2013).

Naturalmente il mero riferimento ai dati statistici rischia di occultare la peculiarità di alcuni caratteri *qualitativi*, in primo luogo quelli insediativi, che risultano associati a questa nuova geografia del declino. Laddove lo spostamento di residenti e di posti di lavoro sembrerebbe alludere a una modificazione in senso policentrico della trama insediativa - quasi in coerenza con quanto stabilito dalle più recenti politiche spaziali dell'Unione Europea - i caratteri peculiari che hanno denotato questo trasferimento manifestano l'avvenuto superamento delle marcate distinzioni tra aree centrali, periferie e territori agricoli. Ne consegue pertanto che l'impulso marcato al decentramento è all'origine di configurazioni spaziali elusive e indeterminate, quasi a conferma della avvenuta abdicazione, da parte della città contemporanea, della sua tradizionale capacità di orientamento nei confronti delle trasformazioni insediative (Talia, 2009).

Fig. 4.1. Regioni urbane europee in crescita e in decrescita alla fine degli anni '90 (Fonte: EU 2004:32)



Anche nella realtà statunitense la presenza contemporanea di contesti territoriali ancora caratterizzati da un notevole dinamismo, e di situazioni che registrano al contrario una tendenza alla contrazione delle aree urbanizzate e delle rispettive basi produttive, testimoniano la progressiva scomparsa di alcune caratteristiche spaziali (distanza, confini, barriere, ecc.) che in passato proteggevano le aree più deboli. Nel lessico imposto dai nuovi mercati l'incapacità di alcune aree urbane di accedere alle infrastrutture della conoscenza (reti, università e centri di ricerca, ecc.) ne determina l'inserimento in una spirale del declino e, di conseguenza, una loro progressiva assimilazione a veri e propri luoghi di esclusione (*buchi neri*), sempre più estranei alla moderna geografia dei flussi (Audirac, 2002; Castells, 2000).

Nel complesso, le situazioni più indagate consentono di ricondurre le *shrinking cities* degli USA a due tipologie fondamentali, tra loro nettamente distinte, ma comunque riferibili a processi concomitanti di evoluzione/ristrutturazione a carattere post-industriale:

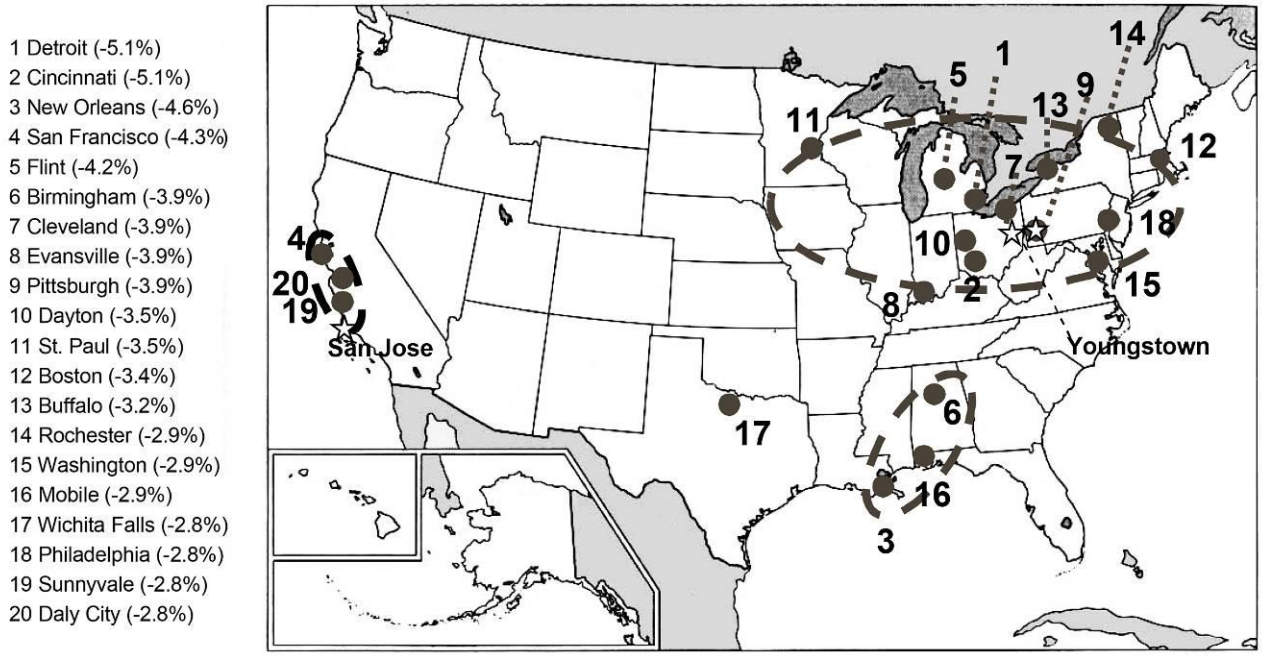
- la prima fa riferimento al declino delle industrie manifatturiere che ha investito soprattutto la *Rust-Belt* (Detroit, Pittsburgh, Youngstown, ecc.), con effetti spesso traumatici per i livelli occupazionali e demografici;

- la seconda è relativa invece ad alcune realtà territoriali più avanzate, dove l'arretramento dei processi di urbanizzazione si è verificato nel quadro di una evoluzione post-industriale di seconda generazione trainata dallo sviluppo impetuoso dell'industria high-tech (Pallagst, 2007).

Dalla Fig. 4.2. si evince come queste tipologie riescano a convivere spesso in un rapporto di relativa contiguità, a dimostrazione che lo *shrinkage* pone quasi a diretto contatto aree ex-industriali - che hanno sperimentato fenomeni di spopolamento e di dismissione particolarmente acuti - con contesti insediativi assai più dinamici (come nel caso della Baia di San Francisco e della Silicon Valley), in cui il restringimento dell'area urbanizzata, seppure manifestato con l'abbandono di numerosi edifici

destinati ad attività terziarie, non ha ostacolato la localizzazione di nuovi centri di servizio e di eccellenza nel campo della innovazione tecnologica e dell'economia della conoscenza.

Fig. 4.2. Le origini dello shrinkage urbano negli Stati Uniti (2000-2004)



Questa singolarità induce inoltre a interrogarsi sulle differenze esistenti tra gli USA e l'Europa relativamente alla contrazione delle superfici urbanizzate; laddove nel primo caso tale fenomeno si manifesta soprattutto nelle aree centrali, in Europa sono invece le periferie a cimentarsi con un declino che risparmia solitamente i tessuti più compatti delle città di medie e di grandi dimensioni, se non altro perché i notevoli divari presenti nella distribuzione della rendita immobiliare tra le diverse zone di un insediamento condizionano in modo significativo la differente reattività dei suoli nei confronti delle proposte di re-urbanizzazione e/o di valorizzazione.

4.3. Pianificare la contrazione delle aree urbane è una contraddizione in termini?

Almeno a prima vista le istituzioni di governo del territorio e la cultura di piano hanno affrontato il problema del contenimento del consumo di suolo e della ricerca di un limite allo sviluppo delle città esprimendo una sorta di riserva mentale. Secondo una concezione ancora ampiamente diffusa una città di successo cresce in modo continuo, mentre al contrario il ripiegamento della tendenza allo sviluppo insediativo equivale a un fallimento per la comunità urbana e per la sua classe dirigente. E tuttavia può rivelarsi molto onerosa l'incapacità di affrontare la prospettiva di una riduzione sostanziale e durevole della popolazione e delle previsioni di crescita concepite in una precedente stagione urbanistica.

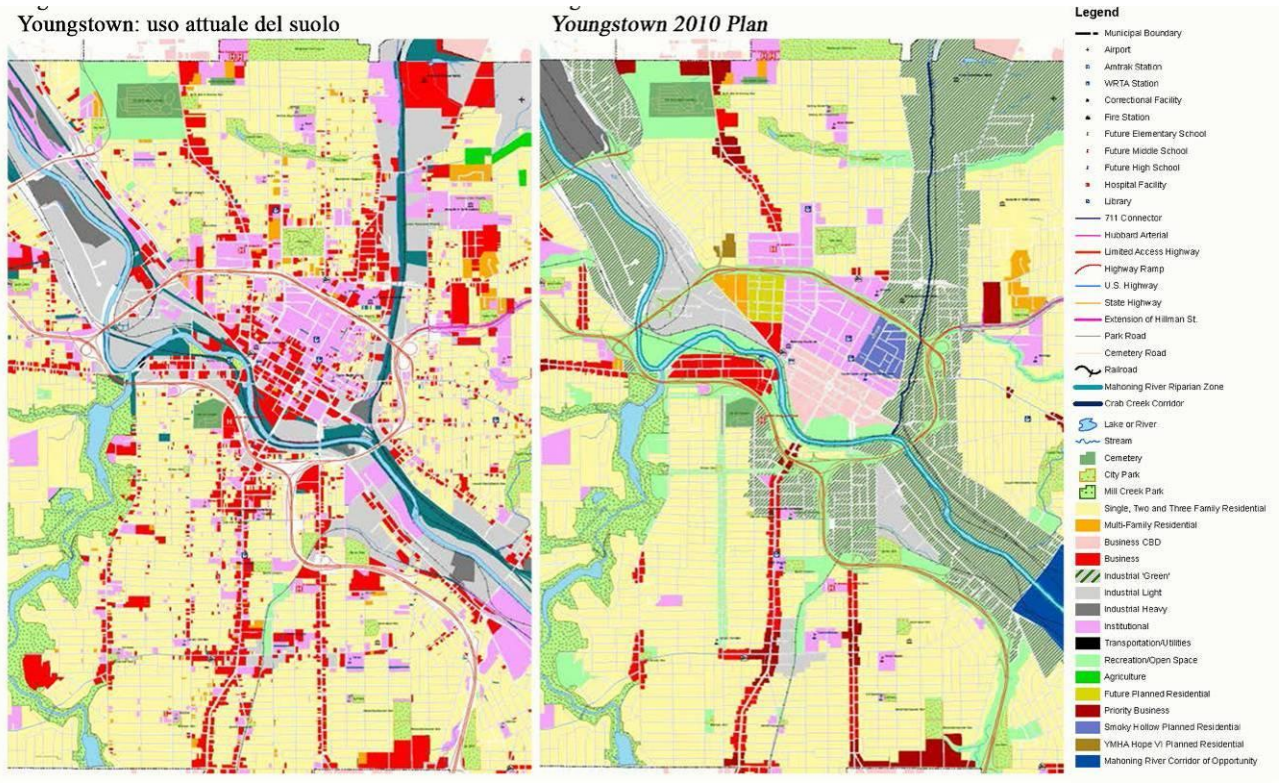
Non si può fare a meno di osservare, a tale proposito, che anche le amministrazioni locali disponibili ad effettuare questa inversione di tendenza nelle scelte di lungo periodo rischierebbero di ottenere un sostegno inadeguato da parte della tecnica urbanistica, la cui *cassetta degli attrezzi* è tradizionalmente rivolta alla regolazione degli interventi di espansione con strumenti che ancora contemplano la previsione di aree di nuova edificazione al fine di contenere la pressione insediativa (Dawkins & Nelson, 2003). Questa fiducia illimitata nel mito dello sviluppo non è certo prerogativa esclusiva della società statunitense, ma caratterizza in modo più o meno marcato tutti i più importanti Paesi industrializzati, e tra questi anche l'Italia. Qui, infatti, nonostante la lunga tradizione acquisita nel campo della tutela e degli strumenti vincolistici, si è affermato da tempo un

approccio rivolto alla collaborazione tra soggetti pubblici e privati che è regolamentato da una nuova disciplina (quella della compensazione e della perequazione) che può fiorire solo in un quadro caratterizzato dallo sviluppo e dal consolidato funzionamento dei meccanismi che presiedono alla formazione e alla distribuzione della rendita.

Nonostante questa *naturale* opposizione nei confronti della adozione di politiche di piano in grado di governare la tendenza al restringimento dei confini della città, non sono mancati in questi anni i tentativi di affrontare con realismo la pianificazione di contesti insediativi che stavano sperimentando un brusco arretramento dei processi di urbanizzazione. Soprattutto negli Stati Uniti si sta puntando in particolare su interventi di demolizione e ricostruzione di vecchi centri commerciali in declino per sostituirli con megastore sempre più grandi, sul radicale ridimensionamento dell'area urbana e sulla trasformazione conseguente di suoli inutilizzati in parchi e spazi aperti, sul miglioramento della accessibilità grazie al potenziamento di aeroporti di valenza regionale (come nel caso di Detroit) o su una rigenerazione urbana di stampo *new-age* al fine di attrarre le nuove classi *creative*.

Probabilmente la sperimentazione più nota tra quante si richiamano a questa nuova filosofia di intervento ha riguardato Youngstown, una piccola città dell'Ohio tra Cleveland e Pittsburgh. Essendo ormai insidiata da un forte calo della popolazione, e quindi dal conseguente decremento della base imponibile e dalla difficoltà di gestire infrastrutture divenute ormai eccedenti, questo centro urbano ha evitato la tentazione di affidarsi a temerari progetti di valorizzazione immobiliare e ha elaborato un piano globale che si concentra sul ripiegamento piuttosto che sulla crescita (Rugare, 2004). Sulla base della strategia varata nel 2005 sono state rase al suolo 2.000 abitazioni, sono stati bonificati sette siti industriali dismessi e numerose infrastrutture, tra cui cinque ponti, sono state oggetto di rilevanti interventi di adeguamento e di modernizzazione (Fig .4.3).

Fig .4.3



A parte le iniziative pionieristiche che puntano alla eliminazione o comunque alla attenuazione delle esternalità negative prodotte dai fenomeni di *shrinkage*, questi ultimi sono stati affrontati più

frequentemente sfruttando i numerosi varchi aperti nel sistema insediativo dalla dismissione dei siti industriali o di altre funzioni urbane strategiche. All'interno di una maglia sempre più rada e sfilacciata molte amministrazioni locali hanno infatti provato a ricomporre la rete delle infrastrutture verdi, includendo una vasta gamma di paesaggi come le aree naturali, gli orti comunitari, i giardini pubblici, gli spazi aperti per lo svago, i percorsi verdi, i sentieri e le piste ciclabili (Socco et al., 2007).

Oltre a comportare importanti benefici paesaggistici e ambientali, una strategia di questo tipo è in grado di generare effetti assai positivi anche in termini economici, che potranno essere acquisiti soprattutto dai proprietari delle aree che circondano le infrastrutture verdi, con un aumento del valore iniziale dei suoli stimato attorno al 30% (Schilling, 2009). Inoltre il cambiamento negli orientamenti strategici che una politica di questo tipo inevitabilmente richiede comporta l'adozione di un approccio assai diverso nella formazione delle decisioni e nella implementazione delle politiche di piano. Si tratta nella maggioranza dei casi di cambiamenti profondi nel rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini, che prevedono sia una maggiore capacità di coinvolgimento dei residenti nelle scelte che li coinvolgono più direttamente, sia una più equa redistribuzione delle risorse e della pressione fiscale, sia infine un'accresciuta consapevolezza e competenza nella predisposizione di strumenti e strutture tecniche in grado di acquisire, gestire e riutilizzare le aree dismesse in modo più strategico e mirato.

Riferimenti bibliografici

Audirac I. (2002), "Information technology and urban form", *Journal of Planning* Literature, vol. 17, n. 2.

Castells M. (2000), *The Rise of the Network Society*, Blackwell.

Caudo G. (2013), "La città della contrazione", in WWF, *Riutilizziamo l'Italia: Report 2013*, Roma.

Chiodini L. (2010), "La città di tutti. Tendenze demografiche e fenomeni emergenti", in W. Tortorella (ed.), *Città d'Italia*, Il Mulino, Bologna, 2010.

Coppola A. (2012), *Apocalypse Town. Cronache dalla fine della civiltà urbana*, Laterza, Bari.

Cunningham-Sabot E. e Fol S. (2009), "Shrinking Cities in France and Great Britain: A Silent Process?", in Center for Global Metropolitan Studies (ed.), *The Future of Shrinking Cities*, Berkeley.

Dawkins C. J. e Nelson A. C. (2003), "State Growth Management Programs and Central City Revitalization", *Journal of the American Planning Association*, vol. 69, n. 4.

EU (2012), Urban Audit web site on http://www.urbanaudit.org.

ISTAT (2013), "Esame delle abbinate proposte di legge C. 902 Bordo e C. 947 Catania, in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo", testo presentato alle Commissioni riunite VIII Commissione "Ambiente" e XIII Commissione "Agricoltura" della Camera dei Deputati.

Marinez_Fernandez C., Audirac I., Fol S. e Cunningham-Sabot E. (2012), "Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 36, n. 2.

Mulligan H. (2009), "Creative Approaches of Revitalizing Shrinking Cities", in Center for Global Metropolitan Studies (ed.), *The Future of Shrinking Cities*, Berkeley.

Pallagst K. (2007), *Growth management in the US between theory and practice*, Ashgate, Aldershot.

Rugare, S. (2004), "Youngstown 2010—Re-Tooling for a Smaller and Greener City", in *Cleveland Urban Design Collaborative Quarterly*, vol. 4, n. 1.

Schilling J. (2009), "Blueprint Buffalo—Using Green Infrastructure to Reclaim America's Shrinking Cities", in Center

for Global Metropolitan Studies (ed.), *The Future of Shrinking Cities*, Berkeley.

Schumpeter J.A. (1954), *Capitalismo, socialismo e democrazia*, ETAS, Milano.

Socco C., Cavaliere A. e Guarini S. (2007), *L'infrastruttura verde urbana*, OCS (Osservatorio Città Sostenibili), Politecnico di Torino.

Stanley R. (2009), "*e = m c2 The Relative City*", in Center for Global Metropolitan Studies (ed.), *The Future of Shrinking Cities*, Berkeley.

Talia M. (2010), *Le politiche urbane e la disciplina contro la crisi della città*, *Urbanistica Informazioni*, n. 229, 2010.

Talia M. (2009), *La riforma del territorio e il nuovo ordine urbano*, *Urbanistica*, n. 138.

Talia M. (1990), *La metropoli e il piano*, Gangemi, Roma.

Talia M. (1983), *Maturità e declino dei sistemi metropolitani in Europa Occidentale*, *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, a. XCI, n. 1, 1983.

CAP. 5. LA RIGENERAZIONE DELLE AREE DISMESSE NELLA PROSPETTIVA DELL'ADATTAMENTO CLIMATICO

di Valeria Pellegrini

Negli ultimi anni, numerosi studi riguardanti le relazioni esistenti tra aspetti sociali, economici e ambientali hanno condotto alla rivalutazione degli ecosistemi e dei fattori che definiscono il rapporto tra città e ambiente. Questo rinnovato interesse deriva dalla riscoperta relazione tra verde e città come parti integranti dell'ecosistema urbano e, in particolare, dall'approfondimento dei cosiddetti *servizi ecosistemici* che la presenza del sistema naturale garantisce alla popolazione.

Nell'ottica dell'adattamento urbano alla crescente variabilità climatica, gli spazi verdi sono riconosciuti quali componenti chiave per la pianificazione della città. Diversi Paesi europei hanno già optato per soluzioni di adattamento fondate su investimenti nella *green infrastructure* come strumento di benessere climatico per il mantenimento dell'equilibrio termico urbano e la regolazione delle acque.

I servizi di regolazione forniti dall'ecosistema naturale, infatti, già considerati positivamente nella prospettiva dello sviluppo sostenibile e del benessere della popolazione, assumono una valenza ulteriore in termini di resilienza (la capacità di un sistema naturale o antropico di assorbire gli impatti mantenendo la propria struttura e le proprie relazioni interne) e mitigazione e la gestione degli ecosistemi nelle città assume un'importanza centrale anche nella dimensione dell'adattamento.

Questo rinnovato interesse per l'ecosistema urbano coinvolge direttamente anche la rigenerazione delle aree dismesse, intese come potenziali risorse di adattamento ai cambiamenti climatici e dunque luoghi suscettibili di incrementare la resilienza agli impatti climatici.

Il recupero di tale aree diventa di conseguenza occasione per passare da un tipo di riqualificazione *hard* diretta a nuovi usi urbani di tipo residenziale o commerciale ad un nuovo approccio che prediliga la forestazione urbana e gli spazi verdi.

5.1. Rapporto città-ambiente: dall'igiene ambientale ai servizi ecosistemici

In Europa e in Nord America il declino della visione che oppone città e ambiente a favore della prospettiva attuale di maggiore equilibrio tra le due componenti inizia a diffondersi verso la fine degli anni Settanta, con la crisi dei modelli di sviluppo basati sul consumo intensivo di risorse in grado di equilibrare componenti ambientali e processi antropologici.

Da qui deriva l'attribuzione di un ruolo di primo piano all'ecologia, come testimonia la Dichiarazione di Stoccolma del 1972. La necessità di coniugare sviluppo socio economico e conservazione dell'ambiente si afferma in maniera crescente durante i primi anni Ottanta per arrivare nel 1987 alla definizione del concetto di sviluppo sostenibile. Parallelamente a queste elaborazioni nelle sedi internazionali, il nuovo rapporto città e ambiente coinvolge direttamente le città in cui le nuove politiche e la pianificazione puntano maggiore attenzione sulle possibilità di rinnovamento in chiave sostenibile e miglioramento della qualità della vita urbana.

Una di queste è il riutilizzo delle aree dismesse o sottoutilizzate. Alla luce dei concetti promossi dalle nuove linee di pensiero sostenibili, il suolo diventa una risorsa preziosa e il suo utilizzo deve essere attivo; da qui deriva il proposito di reintegrare le aree dismesse nei cicli economici o ambientali. Le prime aree prese in considerazione sono quelle legate alla produzione industriale che

hanno perso la loro funzione originale, oppure le ex aree ferroviarie la cui caratteristica di maggiore interesse è l'essere infrastrutture lineari che attraversano l'area urbana.

Ne è un esempio il progetto della Promenade Plantée inaugurata nel 1993 a Parigi; una parte della linea ferroviaria ormai in disuso viene riutilizzata per diventare una *green belt*. La zona è stata ristrutturata a partire dal 1980; parte dall'Opera Bastille e arriva alla boulevard Peripherique.

Il progetto ZAC (Zone d'aménagement concerté) Reuilly ha preso l'avvio alcuni anni dopo (1986) ed ha previsto il recupero dell'area dismessa e la rigenerazione come spazio verde del tracciato ferroviario compreso fra l'avenue Daumesnil e le vie Montgallet e Reuilly, incluso il tratto di Promenade Plantée fra Place de la Bastille e la porte de Montempoivre. Il progetto diventa occasione per recuperare l'infrastruttura a favore di una passeggiata che unisce le aree a parco già esistenti alle aree in disuso che erano diventate spontaneamente verdi durante il periodo dell'abbandono, coniugando funzioni diverse attraverso le piste ciclabili e le attività commerciali. Complessivamente le aree verdi si sviluppano su 6,5 ettari.

Fig. 5.1 *La Promenade Plantee (tratteggiata) - (1) Opera, (2) area del ZAC Reuilly e (3) Boulevard Peripherique. Fonte: "The Promenade Plantée: Politics,Planning, and Urban Design in Postindustrial Paris" di Joseph Heathcott*



La promozione dello sviluppo sostenibile in chiave urbana viene definita ulteriormente nel Libro Verde sull'ambiente urbano nel 1990 e quattro anni dopo dalla *Carta di Aalborg* con cui le città

firmatarie si impegnano ad elaborare piani d'azione a lungo termine per uno sviluppo durevole e sostenibile in attuazione dei principi stabiliti dall'Agenda XXI di Rio nel 1992.

In quest'ottica le aree verdi, dall'essere considerate come semplici standard urbanistici necessari per l'igiene ambientale, diventano parte strutturante della città ed elemento multifunzionale per il benessere degli abitanti. Tale aspetto di multifunzionalità assume un'importanza sempre crescente a partire dall'inizio degli anni 2000 con l'avvento degli studi sulla *green infrastructure,* intesa come rete di spazi verdi multifunzionali in grado di erogare i servizi ecosistemici ritenuti preziosi in termini di sostenibilità ma, soprattutto, di resilienza ai cambiamenti climatici.

5.2. I servizi ecosistemici e il cambiamento climatico

Dagli anni 2000 il rinnovato interesse per l'ecosistema urbano fondato si incentra non più sui singoli spazi verdi o aree protette ma piuttosto sull'organizzazione di una rete di aree naturali di diversa estensione e caratteristiche per la conservazione della biodiversità e delle specie animali e vegetali potenzialmente minacciate.

Il concetto di *rete ecologica* nasce quindi, principalmente, come sistema di collegamento e di interscambio tra aree ed elementi naturali isolati per contrastare la frammentazione dovuta all'urbanizzazione o all'agricoltura.

Oltre all'obiettivo ecologico, l'infrastruttura verde suscita interesse nella pianificazione strategica e nella gestione del territorio per le sue caratteristiche di multifunzionalità; da un lato garantisce la conservazione e mantenimento degli ecosistemi e delle risorse naturali, dall'altro è occasione di miglioramento della qualità della vita della popolazione in termini di fruibilità e funzioni di tipo ricreativo e percettivo.

Si diffondono quindi diversi progetti e proposte di implementazione della rete all'interno degli spazi urbani o agricoli attraverso la riorganizzazione di aree naturali e seminaturali, aree agricole e suolo non urbanizzato, così da costituire un sistema paesistico capace di fornire beni e servizi.

Aspetto interessante della rete è anche la multiscalarità; l'organizzazione degli spazi verdi va ad interessare porzioni di territorio variamente localizzate andando così ad interagire con più scale di gestione, e con diversi strumenti amministrativi di pianificazione territoriale dando così occasione integrazione con le politiche ambientali.

Negli ultimi studi e ricerche queste caratteristiche della rete, i *servizi ecosistemici*, sono state considerate di elevato interesse anche all'interno del tema più ampio dell'adattamento ai cambiamenti climatici.

Gli interventi inerenti le green infrastructure, infatti, sono diffusamente riconosciuti come interventi *no regret*, ovvero capaci di erogare, a partire dal livello locale, benefici ecosistemici immediati e di grande rilevanza per la qualità insediativa e del benessere del cittadino come funzioni ecologico-ambientali, protettive, sanitarie, sociali e ricreative, igieniche, culturali e didattiche ed estetico-percettive.

Il *Millenium Ecosystem Assessment* (MA) progetto internazionale di studio degli ecosistemi globali avviato nel 2001 e conclusosi nel 2005, ha ripreso e definito queste relazioni tra risorse naturali e abitanti come: "*Ecosystem goods (such as food) and services (such as waste assimilation), […]benefits human populations derive, directly or indirectly, from ecosystem functions"* (Costanza et al. 1997:253)". Sulla base della classificazione operata dal MA tali benefici di beni e servizi si distinguono come descritto nella Tab. 5.1:

Tab. 5.1 Servizi ecosistemici (elaborazione dallo studio del Millenium ecosystem assessment)

Provisioning services (products obtained from ecosystems)	**Regulating services** (benefits obtained from regulation of ecosystem processes)	**Cultural services** (nonmaterial benefits obtained from ecosystem)
- Food - Fresh water - Fuelwood - Fiber - Biochemicals - Genetic resources	- Climate regulation - Disease regulation - Water regulation - Water purification - Pollination	- Spiritual and religious - Recreation and ecotourism - Aesthetic - Inspirational - Educational - Sense of place - Cultural heritage
Supporting services (services necessary for the production of all other ecosystem services) - Soil formation - Nutrient cycling - Primary production		

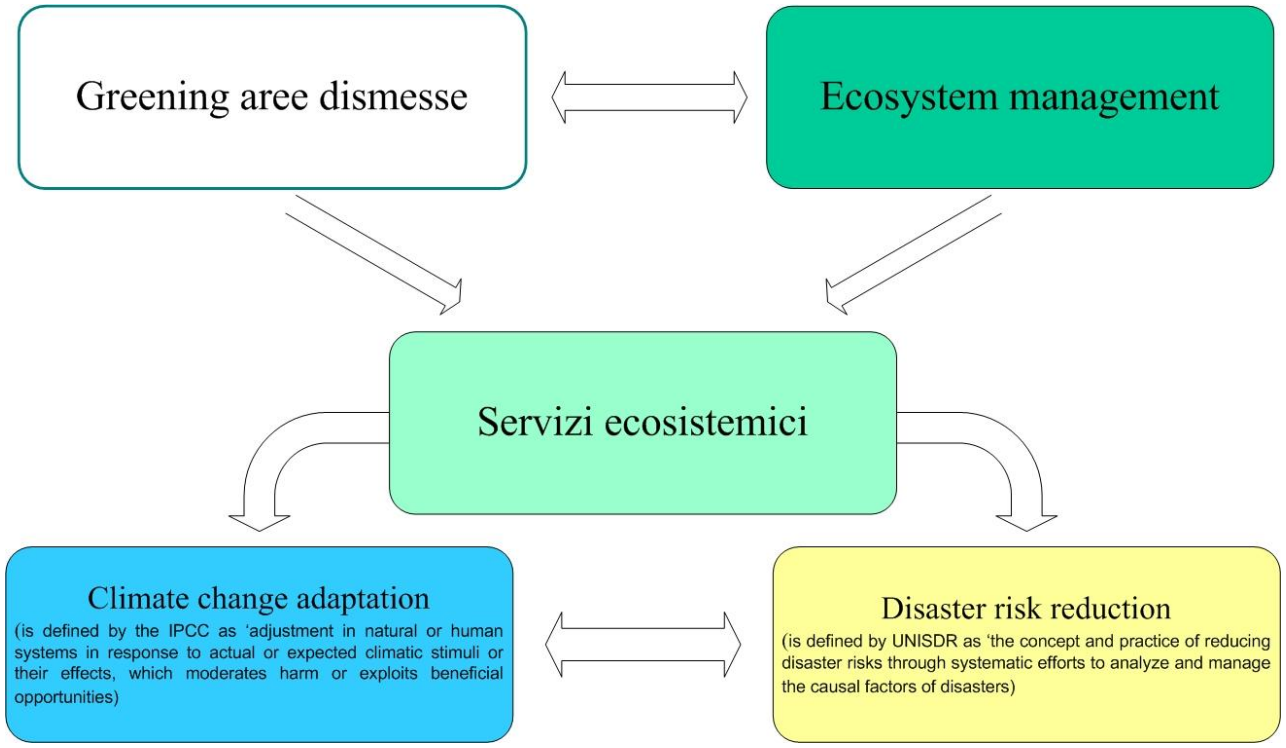
L'approccio ai temi dell'ambiente definito a partire dagli anni Settanta implicava il diretto confronto con le dinamiche dei fenomeni naturali caratterizzati da un certo grado di incertezza dovuta ai cicli ambientali. Tale condizione ha portato al riconoscere che una gestione sostenibile del territorio avrebbe dovuto essere caratterizzata da un certo grado di flessibilità.

Muovendo dalle priorità dell'ambiente la comprensione dell'importanza dell'integrazione di aspetti gestionali e pianificatori ha portato ad attribuire un'importanza crescente alla dimensione dell' *environmental management*, attività finalizzata alla prevenzione e mitigazione degli impatti ambientali. Questa nuova concezione è stata poi applicata nei principi applicativi dello sviluppo sostenibile.

Negli ultimi anni il cambiamento climatico ha modificato in maniera crescente il rapporto tra città e sistema naturale. Gli impatti climatici hanno acuito questa condizione di incertezza modificando i cicli naturali su cui si basava l'equilibrio esistente e le relazioni tra urbano e ambiente. Le città si trovano, quindi, ad affrontare cambiamenti climatici ed ecosistemici poco prevedibili e difficili da definire come entità, durata e conseguenze. In questo contesto i servizi ecosistemici e il loro mantenimento diventano, ancora più multifunzionali, integrando gli aspetti già considerati una dimensione finalizzata all'adattamento e al ripristino degli equilibri (Fig. 5.2).

In particolare, i *regulating services* forniti dagli ecosistemi diventano critici per l'adattamento delle città ai cambiamenti climatici e la riduzione degli impatti. Un esempio di questi servizi sono la regolazione delle temperature e del regime delle acque, la protezione fornita dalla vegetazione e dalle alberature dagli impatti naturali come le alluvioni, la purificazione delle aria e delle acque.

Fig. 5.2. Rapporto tra servizi ecosistemici e adattamento (elaborazione da "The role of ecosystem services in climate change adaptaion and risk reduction")



5.3. Ecosystem management e aree dismesse

I benefici garantiti dalle risorse naturali dipendono dallo stato di conservazione dell'ecosistema e da qui deriva l'importanza sempre maggiore della loro integrazione all'interno delle politiche e della pianificazione; l'obiettivo di conservazione della salute degli ecosistemi e dei conseguenti benefici è definito da alcuni studi *ecosystem management,* e in ambito di adattamento climatico si lega al concetto di resilienza.

Il mantenimento degli ecosistemi aumenta infatti questa capacità dei sistemi naturali e sociali agli impatti climatici agendo a livello globale attraverso la mitigazione della produzione di gas climalteranti e a livello locale attraverso la funzione di protezione degli equilibri naturali di temperatura e regime delle piogge. In molte strategie di adattamento europee, infatti, si assiste alla progettazione localizzata degli spazi verdi con intenti di raffrescamento nelle aree densamente urbanizzate o di barriera alle inondazioni per proteggere i quartieri residenziali.

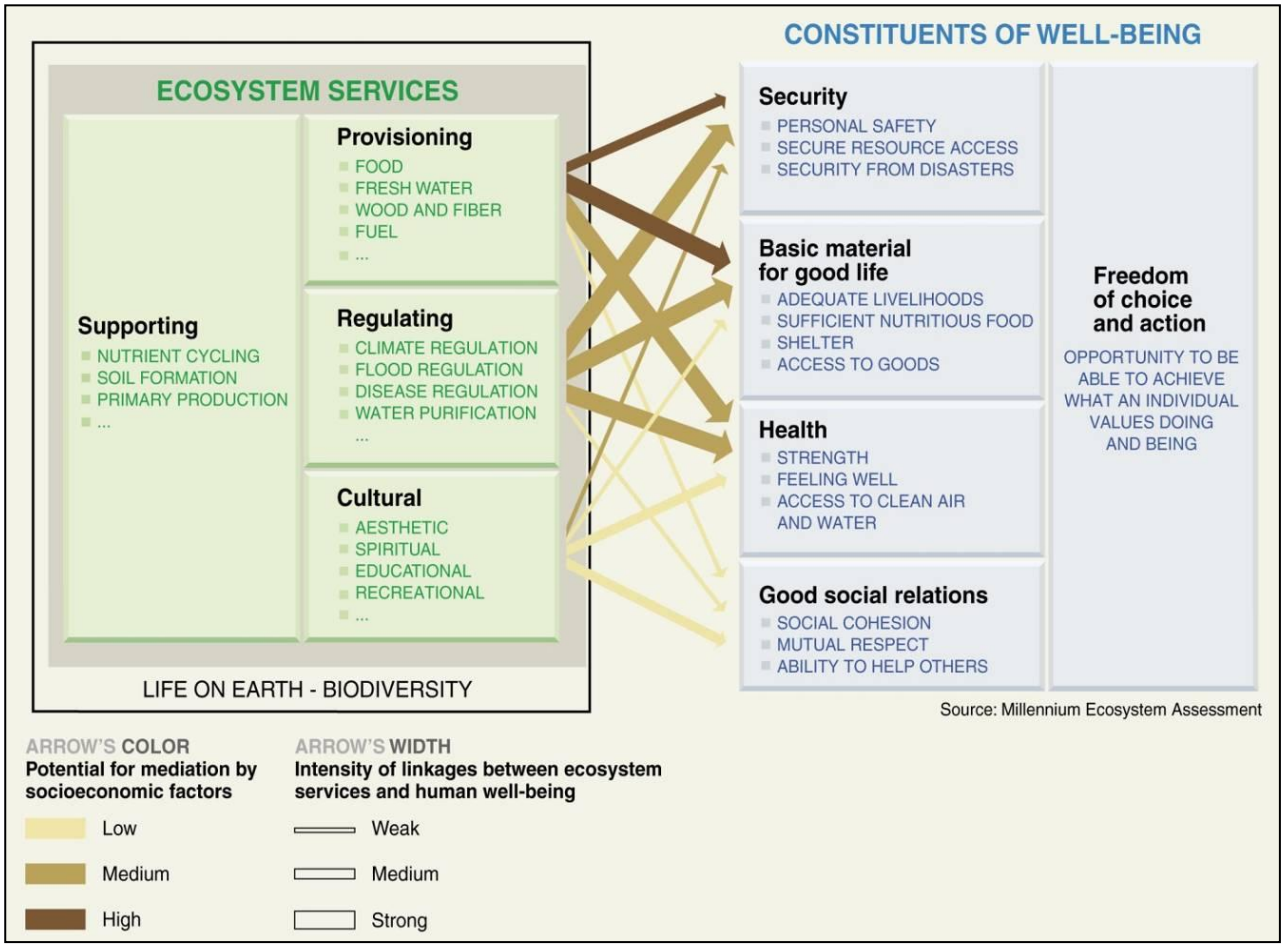
In quest'ottica la rigenerazione delle aree dimesse può essere riconsiderata come una grande risorsa per l'adattamento.

I benefici dei servizi ecosistemici dipendono dalle componenti fisiche degli ecosistemi come la localizzazione, la struttura e la configurazione spaziale degli spazi verdi urbani e, soprattutto, dalla loro presenza nel territorio urbano come aree singole di varia estensione o come rete organizzata multifunzionale. Da questo punto di vista un percorso di adattamento urbano efficace potrebbe puntare sull'aumento della resilienza ecosistemica attraverso la rigenerazione delle aree dismesse all'interno di una rete di spazi verdi parzialmente già esistente.

Dal punto di vista della pianificazione dell'adattamento, molti studi confermano la vulnerabilità maggiore del centro storico e dei tessuti densamente urbanizzati ai cambiamenti climatici e la contestuale difficoltà di attuare strategie di adattamento in tessuti storici oppure ad alta densità del costruito.

La collocazione delle aree da recuperare che, per ragioni storiche, si presentano all'interno del tessuto urbano consolidato o nelle zone immediatamente periferiche, permetterebbe comunque l'organizzazione di un'infrastruttura verde in grado di incidere positivamente, per prossimità, sul tessuto storico, migliorandone il comfort climatico.

Fig. 5.3 Il rapporto tra servizi ecosistemici e qualità della vita. Fonte: Millennium Ecosystem Assessment.



Lo stesso ragionamento è applicabile nel recupero delle aree dismesse collocate lungo i fiumi o in zone costiere, in quanto potrebbero essere utilizzate come barriera contro un possibile rischio idrogeologico o di allagamento.

In molte parti d'Europa si è scelto di riqualificare a verde parti dismesse di tracciati ferroviari impostando nuovi corridoi della rete ecologica esistente; il *greening* delle aree dismesse, alternativo al recupero come sede di nuovi usi urbani potrebbe garantire l'organizzazione del verde in *greenbelt* o *green heart* che, dal punto di vista climatico garantirebbero la regolazione degli impatti nelle zone insediate, oltre ad accrescere il valore ricreativo e di fruizione delle aree recuperate.

La rigenerazione della naturalità di queste aree per la loro collocazione nei differenti tessuti diventerebbe anche occasione di studio per approfondire la relazione tra forma urbana in termini di

densità e caratteristiche di organizzazione storiche dell'edificato, configurazione degli spazi verdi e servizi ecosistemici.

A questo proposito il progetto *Ecocities* - un'iniziativa avviata congiuntamente dall'Università di Manchester e dalla società Bruntwood - punta allo studio degli impatti del cambiamento climatico e dei possibili parametri di adattamento, intesi come opportunità offerte da nuovi equilibri.

Una parte di questo progetto è stata dedicata al recupero delle aree dismesse di tipo industriale nei distretti metropolitani della città di Manchester, con l'intento di trasformarli in aree verdi e fornire servizi ecosistemi di regolazione della variabilità climatica, attraverso un percorso operativo struturato in tre passi principali:

- Identificazione delle aree urbane a rischio maggiore di impatto climatico, ovvero delle aree prioritarie sulle quali agire attraverso la riconfigurazione del verde;

- Scelta delle aree dismesse più adatte come posizione, estensione e stato a garantire le funzioni ecosistemiche di adattamento;

- Verifica dell'entità dei benefici climatici in rapporto ad aspetti quali il raffrescamento, il controllo delle acque, la conservazione di habitat, il miglioramento del benessere sociale delle fasce maggiormente vulnerabili di popolazione, la fruibilità.

Le sperimentazioni del progetto *Ecocities* offrono in tal senso conoscenze utili per indirizzare la rigenerazione delle aree dismesse, e più in generale l'uso del suolo, verso una maggiore integrazione tra sostenibilità e benessere climatico.

Riferimenti bibliografici

Arnofi, S., Filpa, A. *L'ambiente nel piano comunale,* 2000, Il Sole 24 ore.

De Sousa, C. A. *Turning brownfields into green space in the City of Toronto*, 2002, Landscape and Urban Planning volume 62.

Munang, R., Thiaw, I.,et al. *The role of ecosystem services in climate change adaptation and disaster risk reduction*, 2013, Science direct.

Chong, J. *Ecosystem-based approaches to climate change adaptation: progress and challenges* Springer.

Colls, A., Ash, N., Ikkala N *Ecosystem-based Adaptation: a natural response to climate change,* 2009, http://www.iisd.org.

Thornton , G., Franz, M. et al *The challenge of sustainability: incentives for brownfield regeneration in Europe* Environmental science and policy 10 (2007).

James, P., Tzoulas, K.et al. *Towards an integrated understanding of green space in the European built environment* Urban forestry & urban greening 8 (2009).

Materiali del Convegno "Infrastrutture Verdi e capital naturale nel quadro dell'attenuazione e dell'adattamento alla crisi climatica" promosso dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 2013.

Swanwick, C., Dunnet, N., Woolley, H., *Nature, role and value of green spaces in town and cities: an overview* Built Environment 29.

Millenium Ecosystem Assessment, 2005 *Ecosystem and human well-being: a framework for assessment* Island Press, New York.

Cizler, J. "Brownfield redevelopment as a measure for climate changes mitigation 2013 disponibile presso www.gi.sanu.ac.rs University of Belgrade.

Kelly, PM., Adger WN *Theory and practice in assessing vulnerability to climate change and facilitating adaptation* Climatic change 2000.

IPCC "Fifth Assessment Report (AR5)", 2013.

Sitografia

Ecocities project - http://www.sed.manchester.ac.uk/architecture/research/ecocities/

Reti ecologiche ISPRA - http://www.isprambiente.gov.it/it/progetti/reti-ecologiche-e-pianificazione-territoriale/reti-ecologiche-a-scala-locale-apat-2003

Millenium Ecosystem Assessment: Millenium Ecosystem Assessment Synthesis report 2005 – www.unep.org

CAP. 6. AREE DISMESSE E GREEN INFRASTRUCTURES

di Carlo Peraboni

La nozione di infrastruttura verde nasce e si diffonde progressivamente, attraverso le iniziative progettuali avviate nei paesi anglosassoni, nella seconda metà degli anni 2000. E' un modello di intervento che non ha ancora sedimentato un numero sufficiente di esperienze compiute per poter consentire la sistematizzazione di un quadro di riferimento progettuale condiviso, tuttavia, le esperienze si stanno rapidamente moltiplicando, arricchendosi di applicazioni che, sebbene non rappresentino progetti nella loro configurazione finale, ne fanno intravedere possibili realizzazioni.

Il territorio su cui le prime esperienze condotte hanno prevalentemente puntato l'attenzione è quello extraurbano; sono molti i casi di studio che possono costituire un riferimento metodologico, e riguardano i corridoi fluviali, le aree agricole produttive, gli spazi aperti e le fasce periurbane; queste ultime vengono spesso assunte come campo di applicazione privilegiato data la loro evidente rilevanza come ambito dell'interazione tra spazi aperti e tessuti urbani.

Ma il tema dell'infrastruttura verde si propone di assumere un senso molto più ampio, quello di diventare un progetto dello spazio aperto, del territorio compreso tra le città e i centri abitati, dilatando la sua attenzione sino a ricomprendere e a risignificare la matrice degli spazi aperti e del territorio non edificato.

In questo senso occuparsi della naturalità del territorio non basta, specie in ambiti caratterizzati da una pressione antropica rilevante e in contesti urbani e territoriali dove le questioni più propriamente ecologiche trovano un riferimento forte nelle dinamiche sociali ed economiche.

Per questi motivi inquadrare le azioni relative alle infrastrutture verdi in un sistema aperto di relazioni multifunzionali diviene centrale e assume una evidenza progettuale. Nel loro attuarsi le infrastrutture verdi devono confrontarsi con altri tipi di reti che non possono essere sottovalutate ma che al contrario rappresentano riferimenti per la definizione dei propri contenuti progettuali. Questa tematica, in letteratura spesso ricondotta alla necessità di individuare una *rete di reti*, ha sviluppato negli ultimi anni numerose riflessioni e prodotto un buon numero di esperienze [e.g. Gambino, 2009; Turner, 1996].

La crisi economica che stiamo attraversando sembra offrire l'opportunità di un ripensamento, di una rivisitazione del modello di crescita orientato alla diffusione della città attraverso la sistematica e ossessiva ripetizione del proprio impianto; questa crisi può infatti essere l'occasione per iniziare un percorso di riflessione su aree sottoutilizzate, spazi inutilizzati, interi quartieri inadeguati ma suscettibili di alimentare la sfida della sostenibilità e della sicurezza urbana.

Le considerazioni svolte sottolineano come nuove questioni investano il tema del progetto degli spazi aperti: come intervenire per creare coerenza, continuità all'interno di un tessuto articolato, frammentato e per certi versi e destrutturato? Come agire nella città contemporanea allo scopo di ridurre le separazioni, formali e funzionali, esito di un processo di crescita per addizioni separate? Quali sono i temi a qui guardare per assicurare una reale sostenibilità all'organismo urbano?

6.1. La connessione come strategia di progetto

La storia recente ha messo a punto nuovi strumenti di governo del territorio, strumenti attraverso i quali praticare quella flessibilità, tanto spesso invocata ma assai meno applicata, che permetterebbe

di lavorare a proposte progettuali che rappresentino occasioni di interazione, di collegamento, di valorizzazione della prossimità tra le diverse componenti del tessuto urbano.

La connessione, intesa come una delle regole attraverso cui ri-costruire la città contemporanea, assume significati molto differenti e affrontare in questo contesto il tema della connessione significa, prima di tutto, affrontare la questione di una sua definizione, ricorrendo all'ausilio di esempi concreti ai quali riferirsi per poi poter astrarre regole generali.

La connessione assume significati molto diversi a seconda la si intenda come rapporto tra *processo* (successione di fatti o fenomeni caratterizzati dall'avere tra loro un nesso) e *procedura* (complesso delle regole attraverso le quali si svolge un determinato processo), oppure come *contenuto*. A sua volta il *contenuto* si può organizzare secondo categorie parallele ed equivalenti, come la *scala* (territoriale, urbana e locale) e l'*ambito* (infrastrutture, insediamenti, ambiente).

La connessione porta con sé contenuti che a parità di ambito si presentano a diverse scale, rappresentando anche un'attenzione al processo, una delle regole attraverso cui la città contemporanea cerca di costruirsi e di ri-costruirsi, tentando nella forma, ma non sempre nella sostanza, di ritrovare quell'organicità che era propria delle città antiche.

La connessione può essere vista, quindi, come una *norma* attraverso cui la città contemporanea si rigenera per ottenere una forma organica, nel senso di sistema complesso e coerente al suo interno. Contemporaneamente la connessione assume anche una dimensione di elemento del progetto urbano, alle diverse scale di rappresentazione, come per esempio una strada, un ponte, una piazza, un'apertura visiva e/o fisica, un percorso, un corridoio ecologico, un nodo di scambio intermodale. Poter leggere la connessione sia come contenitore (la norma) sia come contenuto (elemento del progetto urbano alle diverse scale) rappresenta di per sé un avanzamento. Associare a queste delle categorie dei significati generali permette di individuare esempi concreti che aiutano maggiormente nell'analisi e nell'interpretazione del termine.

Il risultato di questo percorso porta alla definizione di una serie di parole chiave che identificano un particolare significato del termine *connessione* fermando una specifica immagine che corrisponde a una regola piuttosto che ad un elemento del progetto urbano.

Certamente, questo termine, molto utilizzato nel linguaggio comune, assume diversi e specifici significati a seconda del contesto e della disciplina a cui fa riferimento. Alcune definizioni segnalano un'evidente relazione con i temi propri dell'urbanistica, altre si riferiscono a campi disciplinari differenti. Interessante è partire dal significato etimologico della parola e, attraverso il contributo di altre scienze, individuare la molteplicità di significati. Quali significati? Attraversare, raccordare, unificare, ibridare… questi sono solo alcuni dei termini utilizzati per parlare della connessione, o meglio, delle infinite declinazioni che questo tema può assumere nel progetto.

6.2. Condizioni per la realizzazione di interventi di connessione

Le esperienze realizzate hanno evidenziato come l'infrastruttura verde possa essere considerato un modello di intervento progettuale efficace per migliorare la qualità urbana, per potenziare i caratteri naturalistici di un territorio, per aiutare le comunità nel programmare investimenti infrastrutturali capaci di fornire molteplici benefici ambientali, economici e sociali. Questo approccio ricerca la costruzione di infrastrutture sostenibili e ad alto potere resiliente, capaci di sostenere e rivitalizzare le differenti comunità urbane di fronte ai cambiamenti climatici ed agli eventi meteorologici conseguenti.

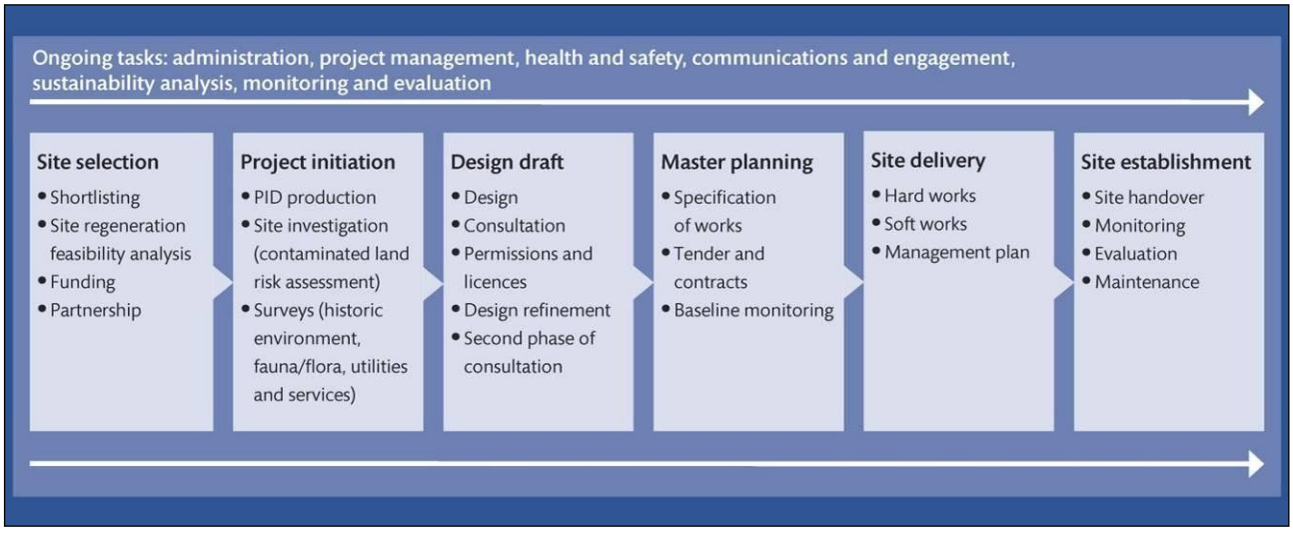
In questo contesto operativo il trattamento dei vuoti urbani, la ridefinizione formale e funzionale dei comparti urbani dismessi, e più in generale le operazioni di riqualificazione urbana, diventano opportunità irrinunciabili per la definizione di modalità di connessioni formalmente differenziate e funzionalmente articolate. Le possibilità di *re-shaping* offerte da questi interventi permettono approcci di progetto capaci di superare la pur necessaria *conservazione* aprendosi ad approcci di pianificazione integrata come la riduzione di coperture impermeabili e gli interventi strutturali funzionali al mantenere o ripristinare le funzioni idrologiche delle aree urbane.

6.3. La complessità di un processo di rigenerazione urbana orientato al progetto di infrastruttura verde

Una *practice note* dal titolo "Planning for brownfield land regeneration to woodland and wider green infrastructure" pubblicata nel marzo 2014 dalla Forestry Commission mette in evidenza come i processi di rigenerazione urbana, legati alla dismissione di aree si strutturino, seppure con riferimento a contesti differenti, in sei fasi principali: la scelta del sito, l'avvio del progetto, il progetto di massima, l'elaborazione del master plan, la realizzazione dell'intervento e la gestione del sito [Atkinson, Doick, 2014].

Queste differenti fasi, riconoscibili e distinte temporalmente, incrociano sei differenti attività: l'amministrazione, la gestione dei progetti, la salute e sicurezza, la comunicazione e il coinvolgimento, l'analisi della sostenibilità degli interventi e, da ultimo, il monitoraggio e la valutazione. Queste attività sono presenti in ognuna delle fasi precedentemente indicate e le differenziano in funzione delle caratteristiche e delle dimensioni del progetto. Questa descrizione, pur nella sua evidente schematicità, permette di cogliere la complessità del progetto di connessione laddove le attività risultino orientate ad un processo di rigenerazione attento agli aspetti naturalistici ed ambientali propri del progetto di infrastruttura verde.

Fig. 6.1. Fasi e attività per la realizzazione del progetto di infrastruttura verde [Atkinson, Doick, 2014]



Il percorso di pianificazione degli interventi deve pertanto essere capace di confrontarsi con una molteplicità di aspetti: dal reperimento delle risorse, all'attivazione di un processo di verifica delle condizioni socio-ambientali entro cui collocare gli interventi, alla definizione di un sistema di monitoraggio capace di valutare l'efficacia degli effetti di rigenerazione attesi.

6.4. Attenzioni e percorsi di progetto

E' trascorso poco più di un anno da quando la comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni (CE, 2013) metteva in evidenza come "…le soluzioni basate sulle infrastrutture verdi rivestono un ruolo particolarmente importante negli ambienti urbani, in cui si concentra oltre il 60% della popolazione dell'UE. Gli elementi di infrastrutture verdi nelle città comportano vantaggi per la salute, ad esempio aria pulita e una migliore qualità delle acque. Un ecosistema sano può ridurre anche la diffusione di patologie trasmesse da vettori. Realizzare infrastrutture verdi nelle aree urbane rafforza il senso di comunità, consolida i legami con azioni su base volontaria promosse dalla società civile e contribuisce a contrastare l'esclusione e l'isolamento sociale".

La Commissione evidenzia quindi l'esigenza di un progetto capace di rispondere a più obiettivi e di operare in più direzioni, orientato a trovare soluzioni che promuovano lo sviluppo territoriale e al contempo che favoriscano soluzioni basate sul rispetto e la promozione della natura.

Per fare questo occorre adottare un approccio integrato che guardi non solo alla costruzione ma anche alla gestione degli interventi; questo approccio richiede una pianificazione strategica dell'assetto territoriale a cui si traguarda, verificando al contempo le interazioni spaziali tra diverse forme di utilizzo del suolo.

Gli elementi di attenzione che le attività svolte segnalano possono essere così sintetizzate:

- Il progetto dell'infrastruttura verde, specie in ambito urbano, non può assumere unicamente la dimensione formale propria di un progetto di *re-shaping* paesaggistico ma si deve confrontare con la dimensione fisica del suolo, analizzando le sue componenti, le sue alterazioni chimico-fisiche e i fenomeni di alterazione intervenuti; senza un attento esame dell'intersezione e del sovrapporsi tra queste due differenti dimensioni del progetto le problematiche ambientali possono, almeno potenzialmente, divenire ancora più rilevanti;

- il tema della gestione delle acque assume centralità nel progetto dell'infrastruttura verde. Assicurare un corretto deflusso delle acque meteoriche e al contempo tutelare adeguatamente le acque di falda diviene obiettivo strategico irrinunciabile a cui lavorare operando nelle differenti dimensioni del progetto;

- il progetto dell'infrastruttura verde deve operare ampliando e differenziando gli ambienti naturali mettendo in atto strategie e misure che valorizzino la capacità di adattamento della natura. Questi interventi rappresentano uno degli strumenti più efficaci per contrastare gli impatti dei cambiamenti climatici.

6.5. Il caso di Londra; un framework entro cui costruire la green infrastructure

Da tempo la città di Londra si è impegnata nella salvaguardia e tutela degli spazi aperti attraverso la costituzione di un articolato progetto di infrastruttura verde. In questo contesto si colloca l'iniziativa della *Green Grid* (MOL, 2013) finalizzata a realizzare una rete di spazi aperti multifunzionali, caratterizzati da alta qualità ed in grado di interconnettere i centri urbani, i nodi del trasporto pubblico e la campagna della periferia urbana (Nucci, 2004; 2013).

Questa rete di spazi aperti apporta un contributo essenziale allo sviluppo sostenibile e al raggiungimento di una pluralità di benefici. Opportunamente collocati entro un *framework* di riferimento, questi ambiti sono in grado di svolgere una vasta gamma di funzioni divenendo presupposto per politiche attive di sviluppo e di rigenerazione.

La *Green Grid* definisce il quadro per la valorizzazione e l'integrazione della rete di spazi aperti e si pone in continuità con iniziative analoghe sviluppate negli anni precedenti, come ad esempio il *Green Arc* (LUC, 2004) che mira a migliorare la fruizione e le qualità ambientali della campagna intorno a Londra e lo *Strategic Parks Project* (GLA, 2006) che indica le strategie di intervento di lunga durata per la tutela delle aree naturali della regione metropolitana londinese.

I confini sub-regionali a cui il progetto della *Green Grid* si riferisce sono da intendersi come un primo riferimento di carattere operativo, essendo destinati ad essere progressivamente definiti attraverso l'esplicitazione degli ambiti di interesse dei progetti; in questo senso la *griglia verde* diviene l'ambito entro cui verificare le corrispondenze e le complementarietà tra i progetti di rigenerazione urbana e le aree di tutela e salvaguardia presenti.

L'elaborazione della *Green Grid* è un percorso complesso e impegnativo, impostato con riferimento a trasformazioni verificabili nel lungo periodo, che richiede un forte sostegno politico a tutti i livelli (nazionale, regionale e locale).

In questo senso il progetto di *Green Grid* diviene il contesto entro cui misurare la capacità di promuovere uno sviluppo sostenibile, la capacità della comunità di governare i fenomeni di cambiamento migliorando le qualità ambientali e sociali di questo ambito urbano. Un *framework* di riferimento multi-scalare entro cui far interagire idee e competenze che la comunità esprime.

Gli approfondimenti tematici affrontati dal progetto sono:

- il cambiamento climatico e il rischio di inondazioni;
- lo spazio aperto;
- l'accesso e la connettività;
- il potenziamento della biodiversità;
- la salute e attività fisica;
- il patrimonio culturale.

Per ciascuno di questi temi sono state approfondite strategie di progetto e definite priorità d'azione in modo da comporre un quadro d'azione coerente e complementare.

Fig. 6.2. Indicative flood plains [MOL, 2013]

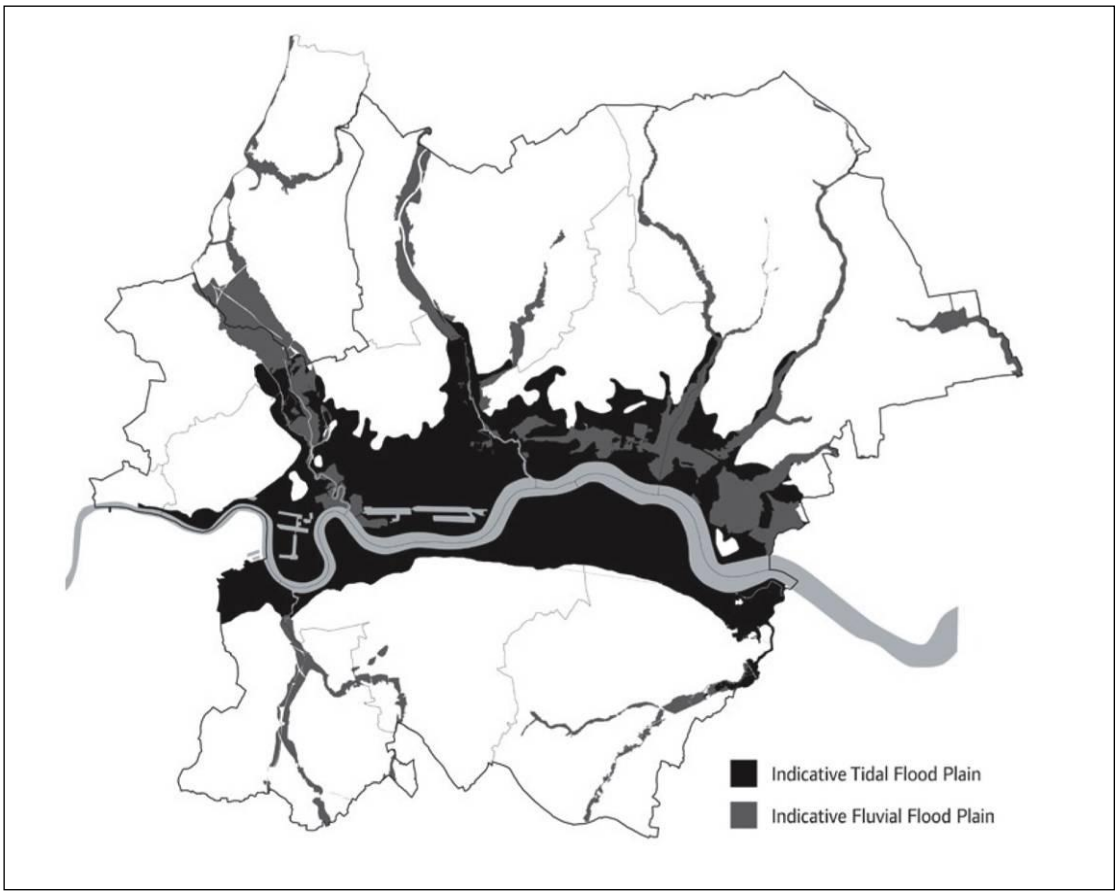
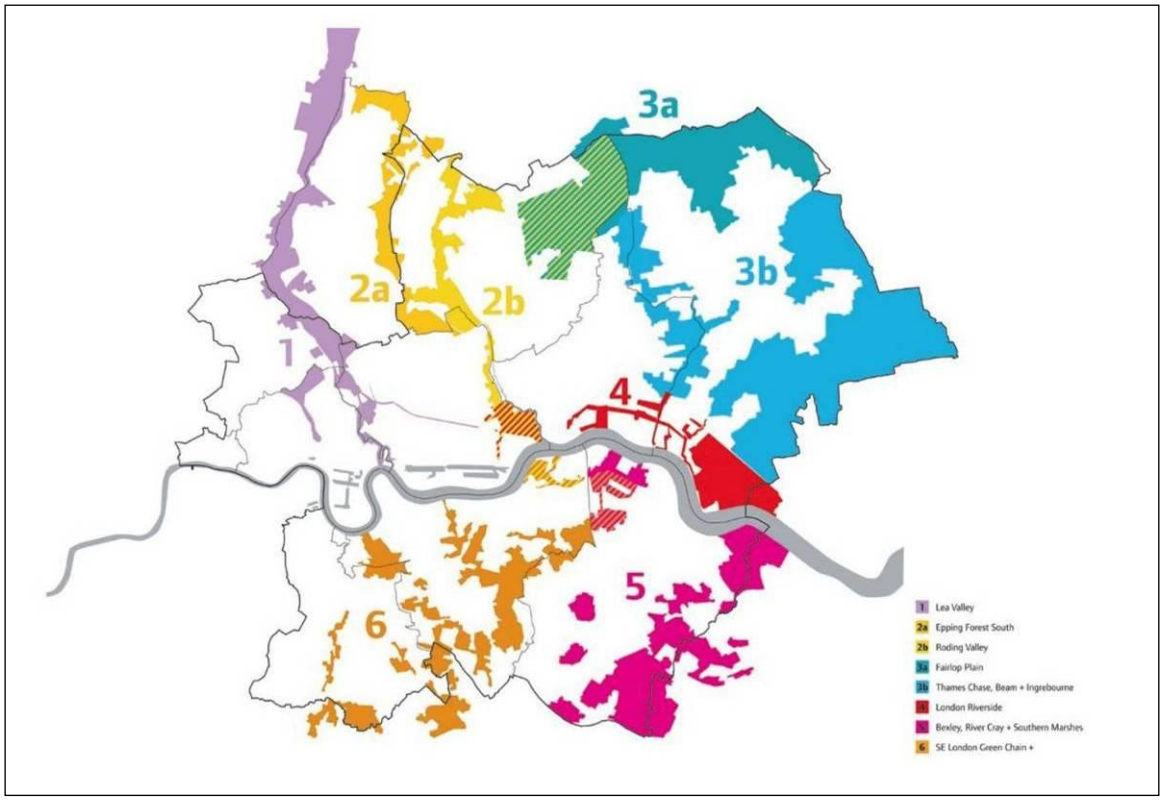


Fig. 6.3. Schema delle Green Grid Areas [MOL, 2013]



6.6. Il caso di New York; un sistema di interventi diffuso e capillare per costruire la green infrastructure.

A un anno di distanza dall'uragano Sandy, che nell'ottobre 2012 ha devastato le zone costiere di New York e New Jersey provocando oltre 50 miliardi di danni, gli esperti hanno ribadito che a causa del cambiamento climatico, in futuro si verificheranno sempre più spesso episodi del genere. I modelli climatici prevedono un innalzamento fino a un metro del livello delle acque intorno a New York nei prossimi anni, con conseguente incremento di tre volte del rischio di inondazioni costiere.

In questo contesto, il gruppo di lavoro che da alcuni anni lavora al *Green Infrastructure Plan* di NYC ha inteso affrontare la sfida inserendo il progetto entro un programma organico, ma dal forte contenuto operativo, volto alla riduzione degli impatti climatici.

Il programma messo in atto si fonda sulla convinzione che la pianificazione e lo sviluppo urbano non possano prescindere, nel loro attuarsi, dal fornire risposte efficaci e misurabili ai rischi derivanti dal cambiamento climatico; si chiede in particolare per la pianificazione e alla progettazione di mettere in atto processi capaci di rendere i sistemi urbani e territoriali meno vulnerabili (NYC, 2014).

Il piano finalizzato alla costruzione di infrastrutture verdi sviluppa progressivamente un approccio che ricomprende il controllo del deflusso delle acque meteoriche, interventi volti a migliorare la qualità dell'acqua, l'estensione dei luoghi della connessione verde integrando elementi differenti e prevedendo una molteplicità di interventi, diffusi e di piccole dimensioni, mirati ad ottimizzare il sistema esistente.

Il progetto dell'infrastruttura verde si rafforza attraverso il forte sostegno pubblico e di governo che l'iniziativa genera, aprendo la strada a investimenti capaci di perseguire una molteplicità di obiettivi, attraverso interventi diffusi e complementari. Il progetto di infrastruttura verde, che assume come prioritaria la necessità di gestire il deflusso delle acque meteoriche attraverso la creazione di aree vegetate, ambiti di laminazione e sistemi drenanti a rilascio differenziato, diviene occasione per ripensare al rapporto tra natura e città, al ruolo che gli interventi di infrastrutturazione ordinaria possono avere nel costruire ambienti di rilevante significato naturalistico.

Il *Green Infrastructure Plan* della città si struttura a partire da cinque obiettivi:

- migliorare l'efficacia delle infrastrutture *grigie* esistenti e garantire il completamento degli interventi in corso di realizzazione;

- ottimizzare il sistema esistente di raccolta e smaltimento delle acque reflue limitando la realizzazione di nuovi interventi infrastrutturali *grigi*;

- gestire, attraverso un deflusso controllato mediante le infrastrutture verdi, non meno del 10% delle acque meteoriche raccolte dalle superfici urbane impermeabili;

- istituzionalizzare una modalità di gestione adattativa e un processo decisionale iterativo dove l'efficacia incrementale della singole opere realizzate possa essere monitorata alimentando un percorso progettuale *learning by doing*;

- coinvolgere i differenti soggetti interessati gestione delle acque nella predisposizione di un programma di sensibilizzazione culturale esteso e differenziato capace di raggiungere i cittadini potenzialmente esposti ai rischi causati dagli eventi catastrofici.

Fig. 6.4. Diagramma delle competenze e degli Enti coinvolti nel progetto [NYC, 2014]

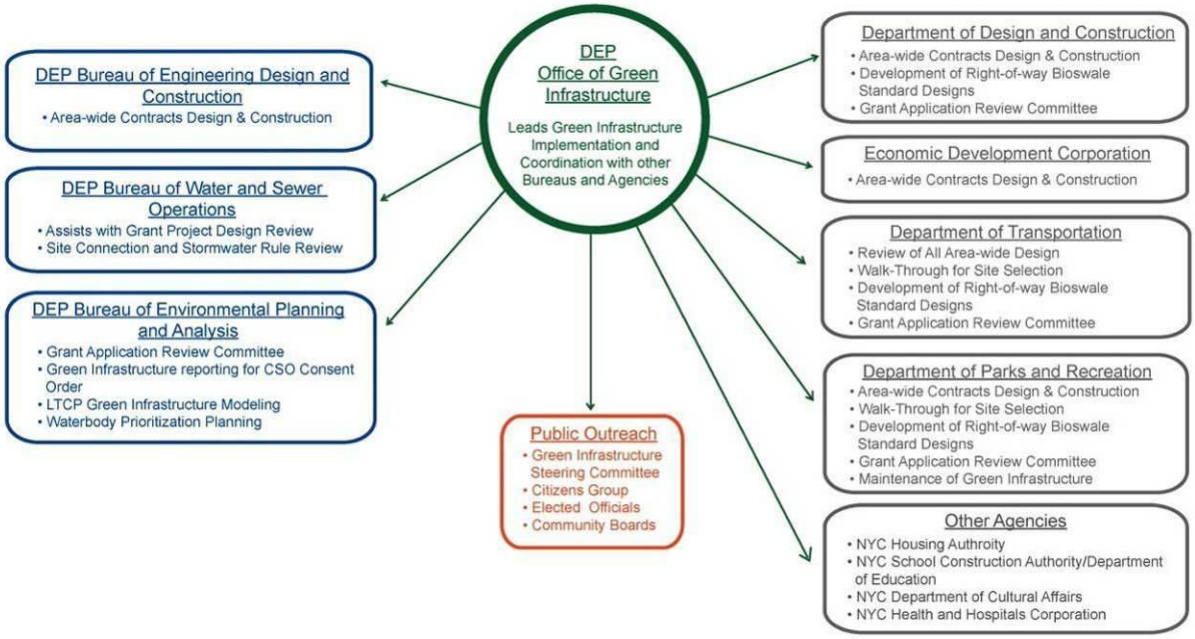


Fig. 6.5. Esempi di interventi realizzati per la costruzione dell'infrastruttura verde [NYC, 2014]



Riferimenti bibliografici

Atkinson G., Doick K. (2014), Planning for Brownfield Land Regeneration to Woodland and Wider Green Infrastructure, Forestry Commission Practice Note, Forestry Commission England, London, UK. http://www.forestry.gov.uk/pdf/FFCPN022.pdf (consultato nell'ottobre 2013).

CE – Commissione Europea (2013), Infrastrutture verdi – Rafforzare il capitale naturale in Europa - COM (2013) 249 final / 6 maggio 2013.

Gambino R., 2009 , Parchi e paesaggi d'Europa. Un programma di ricerca territoriale, Lectio Magistralis di Apertura dell'Anno Accademico, 8 ottobre 2009, Politecnico di Torino.

GLA – Greater London Autority (2006), London Strategic Parks Project Report, Greater London Authority, London, UK.

LUC - Land Use Consultants for the Green Arc Steering Group (2004), Bringing the big outdoors closer to people. Improving the countryside around London: The Green Arc Approach, Project Report. http://www.greenarc.org/downloads/report.pdf (consultato nel febbraio 2014).

MOL – Mayor of London (2013), Taking Forward the All London Green Grid, Major of London, London, UK. http://www.london.gov.uk/sites/default/files/archives/TakingForwardALGG.pdf (consultato nel febbraio 2014).

NYC - New York City Department of Environmental Protection (2014), NYC Green Infrastructure. 2013 Annual Report, New York, USA. http://www.nyc.gov/html/dep/pdf/green_infrastructure/gi_annual_report_2014.pdf (consultato nel febbraio 2014).

Nucci L. (2004), Reti verdi e disegno della città contemporanea. La costruzione del nuovo piano di Londra, Gangemi Editore, Roma.

Nucci L. (2013), Verde di prossimità e disegno urbano. Le open space strategies ed i local development frameworks dei 32+1 boroughs di Londra, Gangemi Editore, Roma.

Peraboni C. (2010), Reti ecologiche e infrastrutture verdi, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN).

Peraboni C. (2011), Progetto di connessione tra rurale ed urbano nei territori fragili. I paesaggi periurbani. in Ri - Vista.

Ricerche per la progettazione del paesaggio - Dottorato di Ricerca in Progettazione Paesistica, Facoltà di Architettura, n° 15/2011, Università degli Studi di Firenze, Firenze University Press.

Peraboni C. (2012), Reti ecologiche e progetto di territorio. In: Fulvia Pinto (a cura di) . Il paesaggio nel governo del territorio, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN).

Turner T. (1996), City as landscape, E&FN Spon, London, UK.

CAP. 7. DISMISSIONE INDUSTRIALE E PAESAGGI D'ALBANIA TRA MEMORIA E TRASFORMAZIONE

di Francesca Calace, Anna Bruna Menghini, Frida Pashako [*]

7.1. Storia ed evoluzione del patrimonio industriale albanese

La storia e l'evoluzione del patrimonio industriale albanese è una chiara manifestazione delle vicende storiche e politiche dell'intera nazione. Gli investimenti nel settore industriale effettuati dalla seconda metà del 19° secolo alla caduta del regime comunista sono legati alle alleanze politiche con stati esteri, vicini e lontani, e ai loro investimenti. Tuttavia il potenziamento del settore industriale, soprattutto durante il regime comunista, ha inciso nel progresso economico e sociale, rappresentando l'unico vero riscatto del paese dall'arretratezza e verso la costruzione di un volto moderno. Purtroppo il sistema economico comunista, dopo una primissima influenza jugoslava, una fruttuosa alleanza russa e una breve collaborazione cinese, si spinge verso una intransigente chiusura alle cooperazioni internazionali.

La prima tappa dell'industrializzazione dell'Albania risale al periodo tra le due Grandi Guerre con il *protettorato* italiano che, sfruttando la manifattura a basso costo e le ingenti risorse naturali, aveva investito nell'industria estrattiva, energetica (e meno in quelle manifatturiera e alimentare). Di questo periodo è la fondazione di Kucova - dapprima *Petrolia* poi *Città Stalin* durante l'influenza russa - per l'estrazione del petrolio.

Dopo la seconda guerra Mondiale si instaurava lo stato comunista, che tentava una prima alleanza con la Jugoslavia, svanita per timore di un'assimilazione, con la conseguente chiusura verso le potenze occidentali e l'apertura verso quelle orientali.

Gli anni 1949-61, segnati dal patto con l'URSS, risultarono essere i più prosperosi per l'industria albanese, visto che gli interessi geopolitici russi si conciliavano con le necessità di progresso dell'Albania. Il rapporto si basava sulle importazioni da parte dell'Unione Sovietica di prodotti minerari e agricoli; di converso l'Unione Sovietica esportava in Albania beni capitali come attrezzature per l'industria e soprattutto grano e fertilizzanti per l'agricoltura. In più la Russia offriva crediti a fondo perduto e basso tasso d'interesse. La collaborazione influenzava anche la gestione e pianificazione statale delle risorse e degli investimenti, attraverso l'adozione di due piani quinquennali[1].

Nel 1961 avveniva la rottura con la Russia, a causa dello schieramento albanese a favore dell'antirevisionismo assieme alla Cina; pertanto seguirono tre piani quinquennali basati

[*] Il testo è frutto di una riflessione comune, mentre la stesura delle varie parti è così attribuita:
§ 7.1: Frida Pashako, Department of Architecture, Epoka University, Albania - fpashako@epoka.edu.al;
§ 7.2: Francesca Calace, DICAR Politecnico di Bari - francesca.calace@poliba.it;
§ 7.3: Anna Bruna Menghini, DICAR Politecnico di Bari - annabruna.menghini@poliba.it.

[1] Il 1° piano (1951-55) aveva come sfida l'industrializzazione di un'economia prettamente agricola e la preparazione tecnica e scientifica della forza lavoro. Preziosa risultava anche la collaborazione tecnico-scientifico offerta anche attraverso la presenza degli specialisti sovietici nelle fabbriche. Il 2° (1956-60) puntava alla collettivizzazione dell'agricoltura attraverso la creazione di nuove cooperative agricole, dapprima una in ogni villaggio e successivamente in accorpamenti per una estensione di quattromila ettari. Gli agricoltori venivano spesso forzati ad aderirvi.

sull'alleanza cinese[2]. Nel 1978 avveniva anche la rottura con la Cina e iniziava il periodo di isolamento e autarchia[3].

La pianificazione centralizzata comprimeva la libertà economica controllando, attraverso le imprese pubbliche, i settori strategici. L'estrema autarchia degli ultimi anni aveva tuttavia logorato l'economia e la stessa cittadinanza, con il conseguente crollo del comunismo (1991).

La caduta del regime imponeva un percorso economico di transizione; in questo momento di euforia collettiva venivano abbandonati e depredati gli impianti industriali e le cooperative. Seguiva, dopo le elezioni del 1992, una politica di privatizzazione delle proprietà pubbliche[4] e delle imprese statali; il fenomeno coinvolgeva tutto il sistema, dalla grande industria alle piccole imprese artigianali, alle cooperative agricole.

In seguito a tali riforme l'economia albanese parve decollare; ben presto si rivelerà una crescita simulata ed iniettata dagli aiuti esterni e dalle rimesse degli emigrati, mentre la produzione industriale ristagnava, le esportazioni si annullavano e le importazioni consistevano in beni di consumo voluttuari. Intanto il fenomeno della dismissione degli impianti industriali cresceva. Esso raggiungerà un secondo picco nel 1997 con il collasso economico. Attualmente l'Albania è sottoposta a un intensivo regime di ristrutturazione macroeconomica e politica.

La condizione odierna degli impianti industriali è prossima all'abbandono. Il fenomeno dello *scrap* ha progressivamente degradato il patrimonio industriale, oltre a rappresentare un caso sociale: di fatto in Albania esistono 32000 *raccoglitori* individuali ed informali, dei quali 12500 circa sono rom[5]. Essi hanno come unica fonte di reddito la raccolta di materiale riciclato (ferroso e non).

La conseguenza del fenomeno dello *scrap* incontrollato nei siti industriali ha portato a ingenti danni strutturali agli edifici (con rischio di crollo) e allo smantellamento delle strutture e manufatti in metallo. Di essi rimane solo l'impronta e la documentazione d'archivio, sebbene esista una forte identificazione tra la popolazione e tali siti. Migliaia sono coloro che hanno lavorato per gran parte della loro vita nei complessi industriali, altri sono stati trasferiti di città per contribuire alle industrie nascenti. A volte tale processo ha rappresentato imprese titaniche che hanno coinvolto più generazioni cambiando i loro destini, come nel caso delle città fondate ex novo come Cerrik, Rubik, Memaliaj, Poliçan, Patos, Përrenjas, Bulqizë ecc.

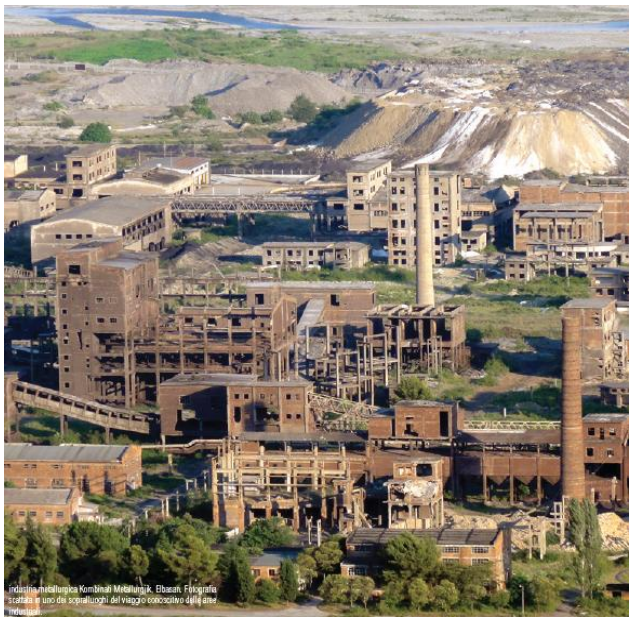
[2] Dopo il 3° piano (1961-65) che segnava l'alleanza con la Cina, nel 4° (1966-70) gli aiuti cinesi ammontarono solo al 10% degli investimenti albanesi; tuttavia si inaugurarono molti impianti importanti in quanto il paese aveva raggiunto la maturità nel processo di industrializzazione. Il 5° piano (1970-75) puntava esclusivamente sul grande complesso metallurgico di Elbasan.

[3] I piani 6° (1976-80), 7° (1981-85) e 8° (1986-90), durante l'isolamento, investivano sull'industria chimica e alimentare oltre che sulle costruzioni dei tunnel e bunker.

[4] Tutte le aziende pubbliche furono privatizzate e le quote divise tra i lavoratori. Un caso emblematico è la privatizzazione dei negozi di vario genere, la proprietà dei quali veniva concessa alle commesse senza considerare i precedenti proprietari.

[5] Dati raccolti da Eper Center, IFC, BE, ARA; si veda anche http://www.riciklimi.al/

Fig. 7.1. .Il patrimonio industriale dismesso in Albania: l'industria "Kombinati Metallurgjik" di Elbasan, la fabbrica di fertilizzanti "Gogo Nushi" di Fier (Foto del Laboratorio di Laurea Fier).





7.2. La dismissione e le prospettive per un riuso strategico

La vicenda della deindustrializzazione in Albania ha come sfondo un territorio ricco di contraddizioni e contraddistinto da un percorso di modernizzazione del tutto diverso da quello che ha caratterizzato l'occidente, maturato in assenza di una pianificazione strategica mirata alla riconversione economica e quindi al riuso di queste aree in quanto – in contemporanea - si andavano faticosamente formando le regole basilari del nuovo stato repubblicano, dalla Costituzione alla formazione e regolamentazione della proprietà privata.

Recente è la nuova suddivisione amministrativa (del 2000 la legge istitutiva, n. 8652), mirata alla gestione di un sistema insediativo che tutt'oggi si presenta come duale: da un lato polverizzato in villaggi rurali e dall'altro con caratteri di maggiore concentrazione nelle città industriali, oggi però prive della loro base produttiva.

Il sistema infrastrutturale, il cui impianto risale agli anni '30 e mai realmente ammodernato durante il comunismo, era nato come supporto alle attività produttive e quindi utilizzato soprattutto per il trasporto merci; investito dagli anni '90 dall'inedito fenomeno della mobilità privata, ha mostrato la sua inadeguatezza e ha comportato negli anni più recenti forti investimenti, anche da parte di paesi esteri, per l'adeguamento delle infrastrutture stradali. Non è avvenuto lo stesso nel campo dell'arretratissimo sistema ferroviario, realizzato durante gli anni del comunismo con bassissimi standard tecnici, con velocità di esercizio del tutto inadeguate e quindi quasi inutilizzato.

A ciò si aggiunga il degrado ambientale e i gravissimi problemi di inquinamento del suolo e delle acque, che hanno visto l'interessamento e interventi di sostegno economico da parte della Comunità Europea già a metà degli anni '90, finalizzati allo smaltimento di prodotti altamente inquinanti quali pesticidi, arsenico, prodotti a base di mercurio. L'Albania, inoltre, è paese di stoccaggio di rifiuti,

anche pericolosi, di provenienza straniera, al punto da essere ritenuta oggi tra le nazioni più inquinate di tutto il continente[6].

La deindustrializzazione ha avuto connotati drammatici e provocato ricadute ambientali gravissime: anche in connessione con il fenomeno dello *scrap* già citato, oggi l'80% dei siti produttivi versa in stato di abbandono, con enormi problemi di inquinamento del suolo e delle acque; solo il rimanente 20% ha mantenuto le sue funzioni o è stato riconvertito a residenze.

Ma il vero carattere peculiare del patrimonio industriale albanese è la sua presenza e attualità nella memoria collettiva. Esso, molto più del patrimonio storico - siti archeologici e architettonici - e di quello naturalistico, costituisce la testimonianza di una storia produttiva recente e fortemente identitaria, rappresentativa insieme di una cultura e di un'economia radicata ben oltre le ideologie che la hanno generata. La rapida dissoluzione di quel mondo, congiunta alle vicende geopolitiche e ai flussi migratori, hanno costituito un trauma per il popolo albanese. E il patrimonio industriale dismesso, abbandonato, saccheggiato, tuttora fonte di inquinamento, è paradigmatico di questo trauma.

Nel paese in questi anni emerge, negli ambienti culturali come in quelli istituzionali, una crescente consapevolezza del valore di *heritage* di questo patrimonio industriale[7], per un complesso di motivi, che vanno ben oltre la tendenza ad assecondare forme di *turismo industriale*, tese a riutilizzare per scopi diversi (culturali, ludici, espositivi) gli impianti industriali. In questo caso l'*industrial heritage*, per il suo essere recente e quindi tuttora vivo nella memoria della comunità, rappresenta un patrimonio identitario di enorme valore sociale e simbolico, oltre che materiale ed economico. La sua conoscenza, la conservazione e il riutilizzo - anche per funzioni produttive, come le sperimentazioni progettuali descritte hanno dimostrato - intercettano l'identità locale e costituiscono un importante fattore di coesione sociale.

In questo scenario il *focus* della ricerca qui presentata[8] è costituito da una ipotesi di riuso e riqualificazione di due grandi insediamenti industriali. I due casi di studio sono emblematici e testimoniano due estremi di una situazione, diffusa in tutto il paese, della profonda articolazione dei caratteri e dello stato di questo patrimonio, che quindi si presta a politiche diversificate e, necessariamente, contestualizzate:

- Fier, luogo dell'industria pesante, postazione strategica sulla via dai giacimenti petroliferi al mare, attraversata dal Seman, fiume fortemente inquinato a causa degli sversamenti dell'industria chimica sia per la stessa presenza dei giacimenti petroliferi;

[6] *Ferraro M.*, "L'eden perduto nel mirino delle ecomafie", Narcomafie n°5 /2012.

[7] Si veda, ad esempio, il sito albanianheritage.net/, nel quale è contenuta una mappatura e schedatura del patrimonio industriale e di attrezzature pubbliche, con 112 siti industriali, suddivisi in tredici categorie produttive e di servizi. http://albanianheritage.net/index.php/industrial-heritage-database.html. E inoltre, Parangoni I., (2012).

[8] La ricerca si è svolta nell'ambito di due Laboratori di Laurea svolti nel Corso di laurea in Architettura del Politecnico di Bari negli anni 2013-14:
- *Albania: le aree industriali dismesse. Ipotesi di riqualificazione dell'insediamento produttivo di Fier*; relatore: prof. A. B. Menghini; collegio docenti: prof. M. Beccu, F. Calace, F. Ruggiero, G. Martines; tutor F. Pashako, S. Bagllamaja; laureandi: M. Agnello, M. R. Bruno, R. Enriquez, N. Notarnicola, A. Paone, R. Sardano;
- *Il patrimonio industriale dell'Albania, conoscenza e riuso. Ipotesi di riqualificazione della fabbrica tessile di Berat;* relatore: prof. A. B. Menghini; collegio docenti: prof. F. Calace, R. Carullo, F. Piccininni; tutor F. Pashako, S. Bagllamaja; laureandi: G. Azzollini, D. Cammisa, C. Chicco, E. de Candia, F. Maratia, G. Turturro.

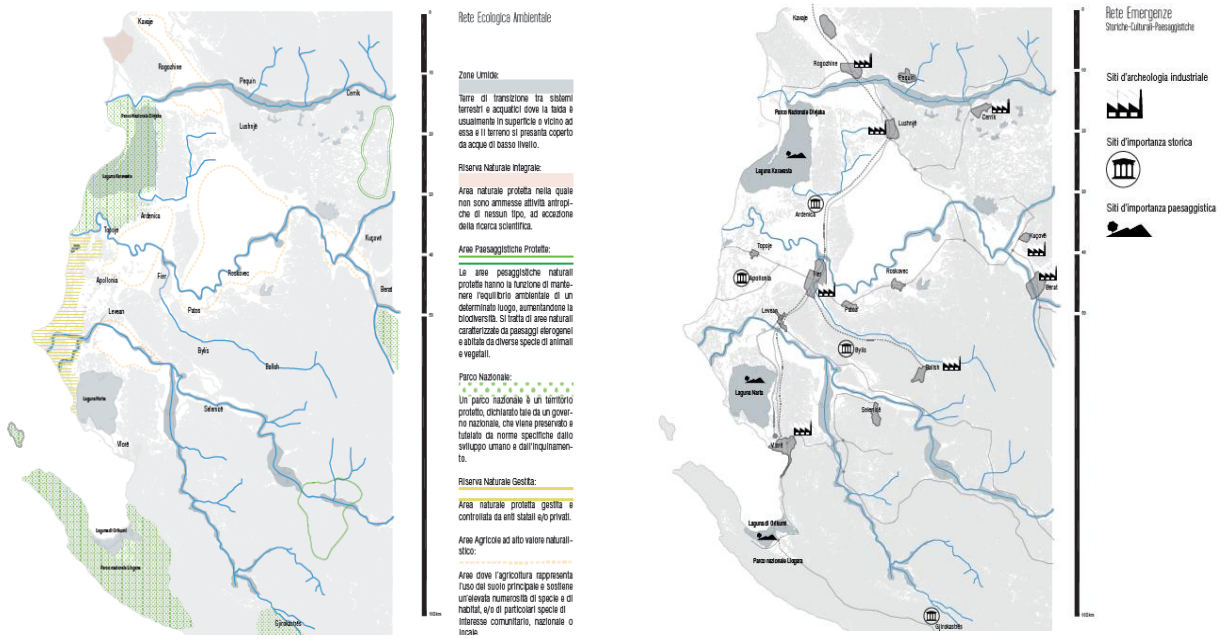
- Berat, città interna e con un patrimonio storico Unesco, caratterizzata dall'industria tessile nel modello del Kombinat, una sorta di cittadella industriale integrata, comprensiva dei servizi per le imprese e per i lavoratori.

Il contesto territoriale di queste città è l'Albania centrale, ricca di emergenze paesaggistiche e storico-culturali, oltre che dell'archeologia industriale citata[9].

L'ambiente si caratterizza per ricco sistema di acque, dalla laguna costiera di Karavaste, lambita dai fiumi Shkumbin e Seman, al parco Parco Nazionale *Pisha Divjakes*, uno degli ecosistemi più importanti dell'intera Albania, ricco di specie faunistiche rare; alla laguna di Narta in una vasta pianura alluvionale costiera, lungo le basse coste sabbiose, in parte utilizzata per l'estrazione del sale, a quella di Orikumi con il parco nazionale Llogara, i cui caratteri ambientali sono preservati dalla presenza di aree militari.

Il patrimonio storico porta le testimonianze di una terra attraversata da molti popoli e culture: il Monastero ortodosso orientale di Ardenica, a poca distanza da Fier; la città di Apollonia, sito archeologico romano sulla riva destra del fiume Aóos; Byllis, la più grande città dell'Illiria del Sud, uno dei più importanti siti archeologici in Albania; infine Berat, con testimonianze che spaziano dall'età del bronzo, all'età romana, alle presenze bizantine, turche, il cui centro storico è stato inserito tra i siti patrimonio dell'umanità.

Fig. 7.2. Le emergenze naturalistiche, paesaggistiche, storico-culturali e di archeologia industriale nell'Albania centrale (Elaborazioni del Laboratorio di Laurea Fier).



Nella ricerca e nella sperimentazione progettuale, il riuso del patrimonio dismesso è stato collocato in una strategia articolata su più livelli e più temi. Una strategia di riqualificazione ambientale e paesaggistica, perseguita connettendo le aree alla rete del patrimonio storico-archeologico e naturalistico presente nel territorio e, nel caso di Fier, promuovendo il ruolo centrale del sistema delle acque attraverso e la formazione di un parco fluviale, a sua volta connesso a uno scenario di

[9] Nell'area va citata anche la TEC, centrale termoelettrica di Elbasan, di grande valore storico testimoniale.

realizzazione di *greenways* e *blueways* territoriali; nel caso di Berat, operando una connessione anche funzionale tra insediamenti produttivi e aree agricole.

Il tutto nell'ambito di strategie di riqualificazione urbana volta a realizzare un sistema di connessioni tra i nuovi spazi e le nuove funzioni collocati nelle aree dismesse e le città, attraverso il riordino del sistema della mobilità e dell'accessibilità e la realizzazione di nuove centralità urbane, nonchè di strategie di riqualificazione territoriale finalizzate - soprattutto nel caso di Fier – a promuovere il ruolo di area vasta delle funzioni di eccellenza previste, nella prospettiva della costruzione reti non solo di fruizione, ma anche legate alla ricerca e all'innovazione (università e ricerca nel settore agroalimentare).

In tal modo si è inteso inoltre sperimentare, in un contesto *duro* come quello delle grandi aree industriali dell'Albania, le tecniche e le politiche innovative praticate nell'occidente negli ultimi decenni nel campo del recupero dell'archeologia industriale e del rinnovo urbano, verificandone quindi le potenzialità e le criticità. Infatti le ipotesi progettuali, che ad oggi hanno un carattere puramente esplorativo, traguardano alle politiche europee e ai relativi assi di finanziamento nella prospettiva ormai prossima di una entrata dell'Albania nell'UE.

All'interno di una visione strategica di riqualificazione ambientale e di rinnovo in chiave sostenibile del sistema socioeconomico e territoriale albanese, gli insediamenti industriali di Fier e Berat potrebbero infatti inserirsi, insieme ai centri di Skodra, Durazzo, Tirana, Elbasan e Kukova, all'interno dei percorsi regionali ERIH (*European Route of Industrial Heritage*), itinerari storico-culturali che promuovono e valorizzano i paesaggi dell'archeologia industriale in Europa.

L'inserimento in tale circuito favorirebbe la realizzazione, per fasi, degli interventi di bonifica, di risanamento e di riconversione delle aree e dei manufatti in abbandono, attraverso l'apporto di risorse sia pubbliche sia private.

7.3. Il recupero degli insediamenti industriali di Fier e Berat: due modelli d'intervento

Due Laboratori di laurea svolti nel Corso di Laurea in Architettura di Bari negli anni 2013-14[10] hanno indagato questi due casi-studio, come si è detto esemplificativi di realtà molto differenti e che conseguentemente implicano strategie di intervento differenziate ai fini del recupero e riuso.

L'insediamento industriale "Gogo Nushi" di Fier, costituito da una fabbrica di fertilizzanti, una centrale termoelettrica e una raffineria petrolifera, era una grande industria fortemente inquinante, cosa che ha implicato un rapporto difficile della popolazione con questo luogo, disagio che permane ancora oggi, acuito dal degrado ambientale conseguente all'abbandono; invece la fabbrica tessile "Mao Zedong" di Berat ospitava un'industria tessile poco impattante con l'ambiente, tuttora in attività e ben accetta dalla cittadinanza, che ne conserva una memoria positiva.

Riguardo al rapporto con il contesto ambientale, mentre quello di Fier è un luogo che si misura con la scala territoriale attraverso le imponenti masse architettoniche e gli scheletri edilizi distribuiti nell'area pianeggiante e contrapposti alle strutture formali del paesaggio, alle trame agrarie e al tracciato fluviale, l'insediamento di Berat si pone, invece, come una cittadella a sviluppo orizzontale, chiusa verso la città e aperta verso il paesaggio agrario e collinare.

[10] Cfr. nota 8.

Mentre per Fier il progetto prevede una grande opera di bonifica e riconversione ad altre funzioni, per Berat si conferma la sua vocazione originaria, proponendo la destinazione a parco eco-industriale su modello delle Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate (APEA)[11].

Il progetto per Fier[12] ha tra i suoi obiettivi la rigenerazione ambientale attraverso la creazione di un parco fluviale, la riconnessione dell'ex-fabbrica al centro cittadino con il potenziamento dei collegamenti viari e il recupero della rete ferroviaria dismessa, la riqualificazione del tessuto edilizio sviluppatosi spontaneamente tra la città, il fiume e il sito industriale, con l'intento di integrare le popolazioni Rom che vi abitano.

L'area industriale assume nel progetto il ruolo di nuova polarità territoriale e di centro cittadino polifunzionale. Attività culturali e ricreative (museo del territorio, cinema, teatro, biblioteca) immerse in un grande parco extraurbano in continuità con i terreni agricoli si affiancano a un polo per la ricerca e la formazione nel campo agroalimentare.

Conservando la memoria delle fabbriche e valorizzando il carattere metafisico del modello insediativo originario, costituito da grandi oggetti posati su un *parterre* ora ampiamente rinaturalizzato, si prevede il recupero e riuso della maggioranza dei manufatti, molti dei quali contraddistinti da una spazialità elementare ma potente che ben si presta a nuovi usi, e il mantenimento di alcuni di essi come landmark nel paesaggio o monumenti nobilitati attraverso l'estetica del *rudere*.

Il cuore dell'intervento di Fier (Fig. 7.3) è costituito da un foro, una grande piazza rappresentativa che funge da spazio di connessione tra le aree urbanizzate disordinatamente a nord e il parco a sud. Obiettivo principale è proprio quello di ridefinire una struttura dei vuoti fra gli edifici: non più zone neutre funzionali alle attività produttive, essi diventano invasi conclusi, estesi spazi verdi, basamenti abitati, suoli artificiali in rapporto con l'orizzonte.

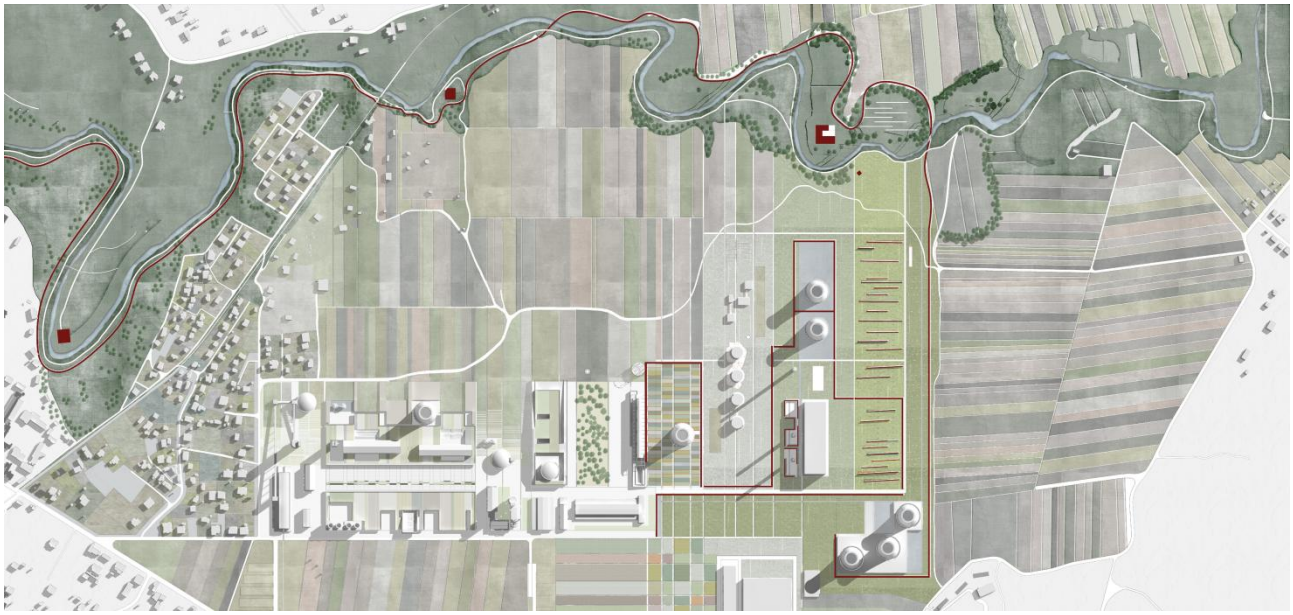
Il sito mantiene anche la sua originaria specificità di polo energetico; nell'ipotesi di riconversione verso le energie rinnovabili, si prevede la sostituzione dell'attuale raffineria con una centrale di trigenerazione a biomassa, rendendo l'intera area autonoma e indipendente e contribuendo alla produzione di energia elettrica da reinserire nel circuito locale.

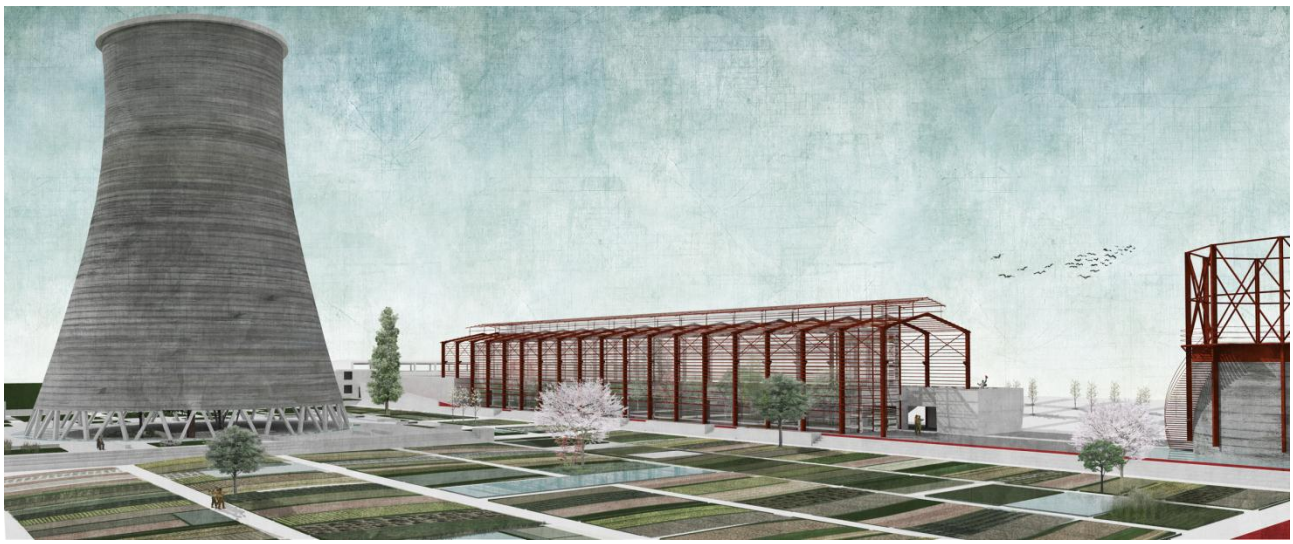
Il secondo esempio esaminato, l'ex fabbrica tessile di Berat, un complesso manifatturiero costruito tra il 1963 e il 1985 nella parte nord della cittadina, era una fabbrica organizzata secondo il modello delle Kombinat, strutture basate sull'autosufficienza del ciclo produttivo e sulla dotazione di servizi per i lavoratori.

[11] Il concetto di area industriale come "luogo ambientale" si sta rapidamente affermando in Italia, come testimoniato dalle più recenti azioni regionali e provinciali che si propongono di sviluppare le sintetiche indicazioni normative del Decreto Bassanini (art. 26 D.Lgs. 112/98) sulle Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate. Queste si basano sull'applicazione del principio dell'ecosistema naturale al ciclo produttivo, con utilizzo efficiente e sostenibile delle risorse energetiche e integrazione sinergica tra le industrie, nell'ambito di una gestione condivisa tra imprese, Enti e comunità locali, concetti peraltro già presenti *in nuce* dei sistemi Kombinat.

[12] Il progetto è stato presentato in: 2nd ICAUD International Conference in Architecture and Urban Design, Epoka University, Tirana, Albania, 08-10 May 2014; cfr. Beccu M., Calace F., Martines G., Menghini A. B., Ruggiero F. (2014).

Fig. 7.3. Industria di fertilizzanti "Gogo Nushi", Fier: masterplan e vista di progetto. (Elaborazioni del Laboratorio di Laurea Fier).





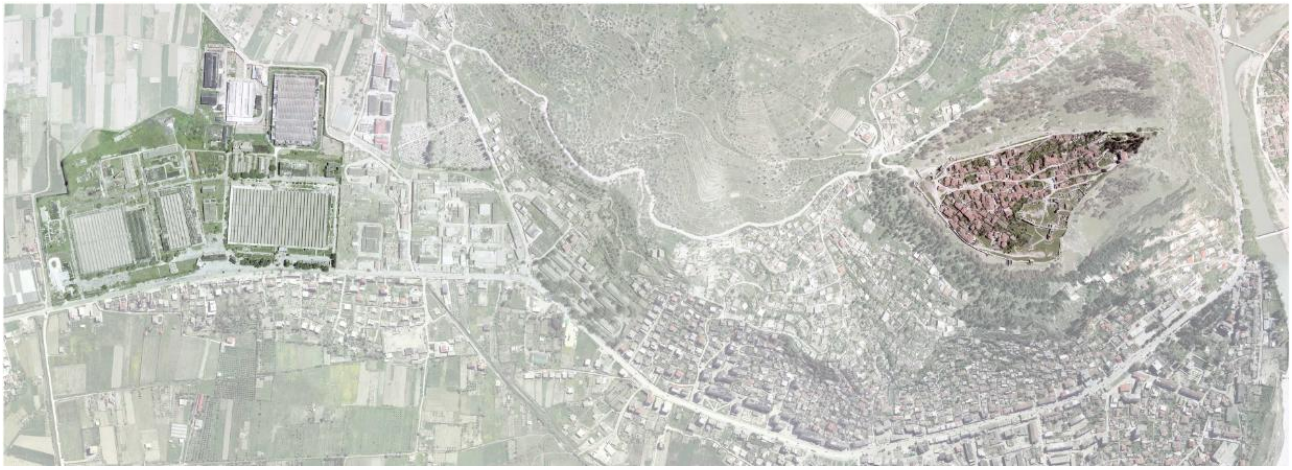
Si estendeva su una superficie di 26 ettari, tanto da assumere l'aspetto di una piccola città, e impiegava circa undicimila operai, di cui l'80% costituito da donne. Comprendeva sei fabbriche, una scuola di formazione, i reparti ausiliari alla produzione e i servizi per i lavoratori.

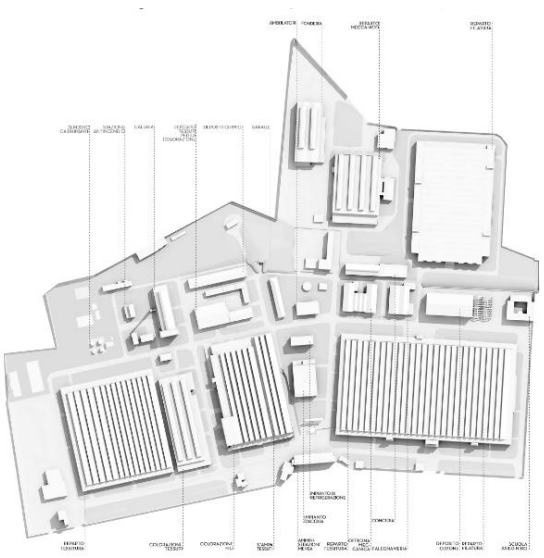
Il complesso è ancora oggi in gran parte utilizzato e costituisce un luogo simbolico per la cittadinanza, che ne riconosce il portato storico e l'originario valore collettivo, non solo come fonte di lavoro ma anche come fattore di socializzazione ed emancipazione sociale. Il progetto prevede il recupero ambientale, il rafforzamento del ruolo urbano e una rivitalizzazione economica dell'area. Mantenendo la destinazione originaria di luogo del lavoro, si è verificata l'ipotesi di insediarvi funzioni produttive compatibili con l'ambiente e attività ricreative e culturali per la cittadinanza, in accordo anche con la vocazione turistica di Berat.

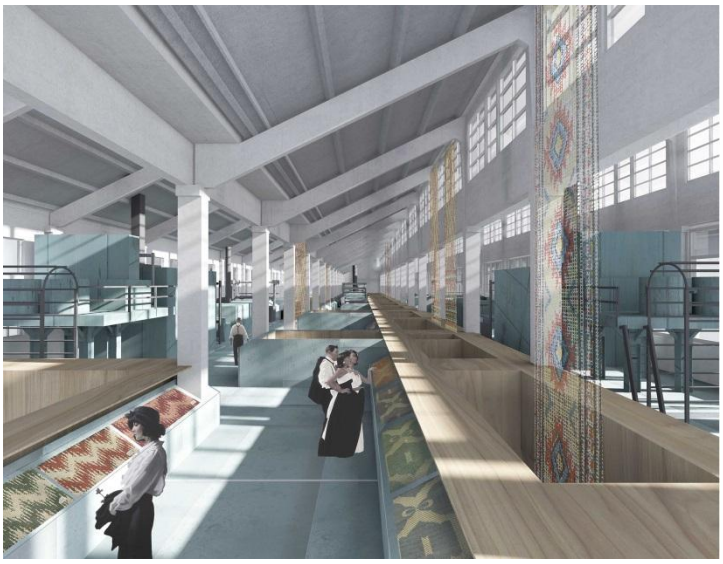
Considerando che l'attuale sistema economico dell'Albania, basato sul basso costo della manodopera, è destinato a entrare in crisi con il suo ingresso nell'UE, il Paese si sta progressivamente orientando a investire nella ricerca tecnologica, nell'innovazione creativa e nella formazione di lavoratori qualificati. Seguendo questo indirizzo, si è ipotizzato un polo dedicato alla

produzione tessile, un settore legato alla tradizione artigiana albanese, applicando il modello della *fabbrica lenta* (Fig. 7.4). Il polo comprenderebbe le attività di produzione, ricerca, formazione, esposizione e vendita, sviluppate secondo nuove forme di economia aziendale (*start up*) e di organizzazione del lavoro (*coworking*).

Fig. 7.4. La fabbrica tessile "Mao Zedong", Berat: inquadramento urbano, planimetria e progetto di Museo del tessile. Elaborazioni del Laboratorio di Laurea Berat.







Mantenendo pressoché invariato l'assetto attuale dell'insediamento, si è studiata una valorizzazione degli spazi aperti attraverso il rinfoltimento del verde esistente, introducendo nuove relazioni con il paesaggio e la campagna limitrofa. Si è rafforzato il ruolo urbano della spina centrale (una strada-piazza a cuneo articolata su più quote su cui si aprono e le attrezzature pubbliche: albergo, museo, teatro e giardino) e della fascia trasversale costituita dai servizi per i lavoratori (mensa, scuola, ambulatorio e lavanderia da una parte, spazi per il commercio, ristorazione, sport e cultura dall'altra). Il cuore dell'insediamento è costituito dal Museo del tessile, che conserverà la memoria e i reperti materiali del vecchio Kombinat, e dai laboratori di ricerca e produzione.

Alla scala architettonica si è studiato un riuso dei contenitori industriali compatibile con il carattere degli spazi originari. Gli edifici maggiori sono grandi piastre a sviluppo orizzontale, costruite attraverso un'iterazione di campate illuminate dall'alto, tipi consueti dell'edilizia industriale. Si è ipotizzata una modalità di intervento negli interni tale da gerarchizzare e rendere più complessi questi spazi, compartimentandoli in alcune zone e trattandoli come *open space* in altre.

Il progetto è stato accompagnato da un'attenta valutazione dell'impatto ambientale alle varie scale, attraverso interventi innovativi dal punto di vista impiantistico, dalla produzione di energia rinnovabile al risparmio energetico nei grandi contenitori edilizi.

Riferimenti Bigliografici

Agnello M., Bruno M. R., Enriquez R., Notarnicola N., Paone A., Sardano R., *Albania: le aree industriali dismesse. Ipotesi di riqualificazione dell'insediamento produttivo di Fier*; Tesi di laurea in Architettura, Politecnico di Bari, a.a. 2012-13.

Azzollini G., Cammisa D., Chicco C., de Candia E., Maratia F., Turturro G., *Il patrimonio industriale dell'Albania, conoscenza e riuso. Ipotesi di riqualificazione della fabbrica tessile di Berat*, Tesi di laurea in Architettura, Politecnico di Bari, a.a. 2012-13.

Bartoli D., Bollini G., Cavallo M, (2008), *Insediamenti industriali e sostenibilità. Apea. Linee guida*, Bologna.

Beccu M., Calace F., Martines G., Menghini A. B., Ruggiero F. (2014), *Industrial heritage in Albania: architecture and landscape. A new resource for Fier*, in Proceedings of the 2nd ICAUD International Conference in Architecture and Urban Design, Epoka University, Tirana, Albania, 08-10 May 2014.

Parangoni I. (2011), *Assessment of Industriale Heritage in Albania*, Albanian Heritage Foundation, Tirana.

Parangoni I. (2012), *Arkeologjia Industriale*, Albanian Heritage Foundation, Tirana.

Regione Puglia, Assessorato all'Assetto del Territorio (2013), *PPTR: Linee guida sulla progettazione delle aree produttive ecologicamente e paesaggisticamente attrezzate*.

European Route of Industrial Heritage, http://www.erih.net/

Industrial Heritage, TICCIH, The International Committee for the Conservation of the Industrial Heritage, mnactec.cat/ticcih/industrial_heritage.htm.

PARTE II: I PERCORSI EVOLUTIVI DELLA SITUAZIONE ITALIANA

CAP. 8. LE DINAMICHE RECENTI DEL CONSUMO DI SUOLO IN ITALIA: UN AGGIORNAMENTO

di Bernardino Romano, Francesco Zullo

8.1. Riferimenti della ricerca nazionale

Dal 2006 è in corso una ricerca nazionale condotta dall'Università degli Studi dell'Aquila per allestire un quadro evolutivo attendibile sulla conversione urbana dei suoli in Italia dal secondo dopoguerra ad oggi, utilizzando basi informative che siano omogenee per periodo sull'intero territorio del Paese e ad una scala di dettaglio sufficiente per evidenziare le parti urbanizzate anche più disperse e frammentate (Romano *et alii*, 2011; Romano & Zullo, 2010, 2013a, 2014).

Per questo motivo la ricerca ha come sorgente di riferimento per gli anni '50 la cartografia italiana pubblicata in scala 1:25.000 dall'IGMI (Istituto Geografico Militare Italiano) tra il 1949 e il 1962. Il confronto con la condizione odierna è stato effettuato utilizzando le carte di uso del suolo regionale ormai molto diffuse a scale dell'1:10.000 e inferiori (WWF, 2013).

Molti sono i dati che circolano da tempo su questo arco temporale, ma forse quello che meglio traduce gli accadimenti che si sono verificati è la variazione demografica del Paese confrontata con quella delle parti urbanizzate: dal dopoguerra la popolazione italiana è cresciuta del 20% (arrivando ai circa 60 milioni di abitanti odierni), mentre l'urbanizzazione si estende per circa 4 volte quella dell'epoca, 20 volte in più dell'aumento di popolazione (Lo Nardo & Vedaschi, 2011).

Le Figg. 8.1, 8.2 e 8.3 mostrano i dati provenienti dalla ricerca inerenti 15 regioni italiane che rappresentano il 75% del territorio nazionale. Nel corso dello studio pluriennale i dati via via presentati hanno risentito statisticamente degli stati di avanzamento, ma ora, a tre quarti del territorio nazionale completato, gli effetti inerziali stanno fisiologicamente stabilizzando i valori.

Nei cinquanta anni trascorsi dall'ultimo dopoguerra, con una tolleranza stimabile nel 5% (dovuta a diverse disomogeneità tecniche di rilevamento, soprattutto dell'urbanizzato recente), hanno cambiato uso quasi 1 milione e 256.000 ettari di suolo, con una velocità media dell'ordine dei 70 ha/giorno. Ipotizzando di estendere tale velocità di trasformazione in modo lineare all'intero Paese si otterrebbero oltre 90 ha/giorno (circa 10 m^2/sec) di conversione urbana, corrispondenti a quasi 660.000 ettari nei prossimi 20 anni (un quadrato di 80 km di lato) se il fenomeno proseguisse con la stessa intensità.

Si deve notare come un ritmo medio di 90 ha/g rappresenti quasi il 70% del valore di picco della Germania che, quasi vent'anni fa, ha fatto scattare le drastiche precauzioni di limitazione verso i 30 ha/g. Ma la Germania, pur essendo solo poco più estesa dell'Italia, ha oltre venti milioni di abitanti in più e una economia industriale indubbiamente più vivace.

Come già detto l'urbanizzazione italiana dagli anni '50 è quadruplicata ed è oggi valutabile intorno al 7,5% del territorio nazionale, equivalente a una artificializzazione di suolo di circa 2.300.000 ha, con esclusione della viabilità extraurbana. Con il ricorso alla simulazione campionata si tratta della somma delle intere superfici regionali dell'Umbria, della Basilicata e del Trentino Alto Adige. I comportamenti insediativi delle regioni hanno subito una netta variazione: l'indice di urbanizzazione pro-capite, che registra meglio di altri tale comportamento, passa dai 120 m^2/ab agli oltre 370 attuali. E' ancor più interessante valutare la deviazione standard rispetto alla media di questo parametro, che era pari al 61% negli anni '50 ed è passato al 28% dopo il 2000, a testimoniare una estesa convergenza dei modelli di urbanizzazione in tutti i casi analizzati rispetto a

quanto accadeva nell'immediato dopoguerra ancora connotato da una netta distinzione tra regioni agricole e industriali. L'industrializzazione stessa, ma anche la deflagrazione spaziale delle periferie, la terziarizzazione delle campagne e la sostanziale indifferenza localizzativa di servizi pubblici e di mercato, ha coinvolto progressivamente tutte le regioni, livellando le originarie differenze di origine storica e morfologica (Pileri & Maggi, 2010). Si deve notare come il valore italiano dell'urbanizzazione pro-capite attuale sia piuttosto allineato con la media dei Paesi dell'Europa Occidentale (Romano e Zullo, 2013b), anche se cambia nettamente il modello configurativo dell'insediamento che, a parità o anche in difetto quantitativo, provoca in Italia più che altrove gli effetti negativi della dispersione urbana.

Effetti che peraltro vanno geograficamente concentrandosi, con fenomeni di carico urbanistico che interessano da alcuni anni pressoché esclusivamente le pianure e alcune zone collinari: secondo i dati CORINE, tra il 1990 e il 2006 il 94% del nuovo urbanizzato italiano si è collocato su aree agricole, il quale fatto è indubbiamente stato colto dal DDL sul Consumo di suolo già approvato da due CDM il 14 settembre 2012 e il 15 giugno 2013.

La Tab. 8.1, redatta su base Corine Land Cover, mostra come, negli ultimi 15 anni, le trasformazioni urbane abbiano inciso mediamente per l'83% sulle aree agricole, e come l'Italia detenga uno dei più alti valori europei.

Fig. 8.1. Tassi di incremento dell'urbanizzazione (%) su base comunale tra gli anni '50 e il 2000 nelle 15 regioni italiane già completate.

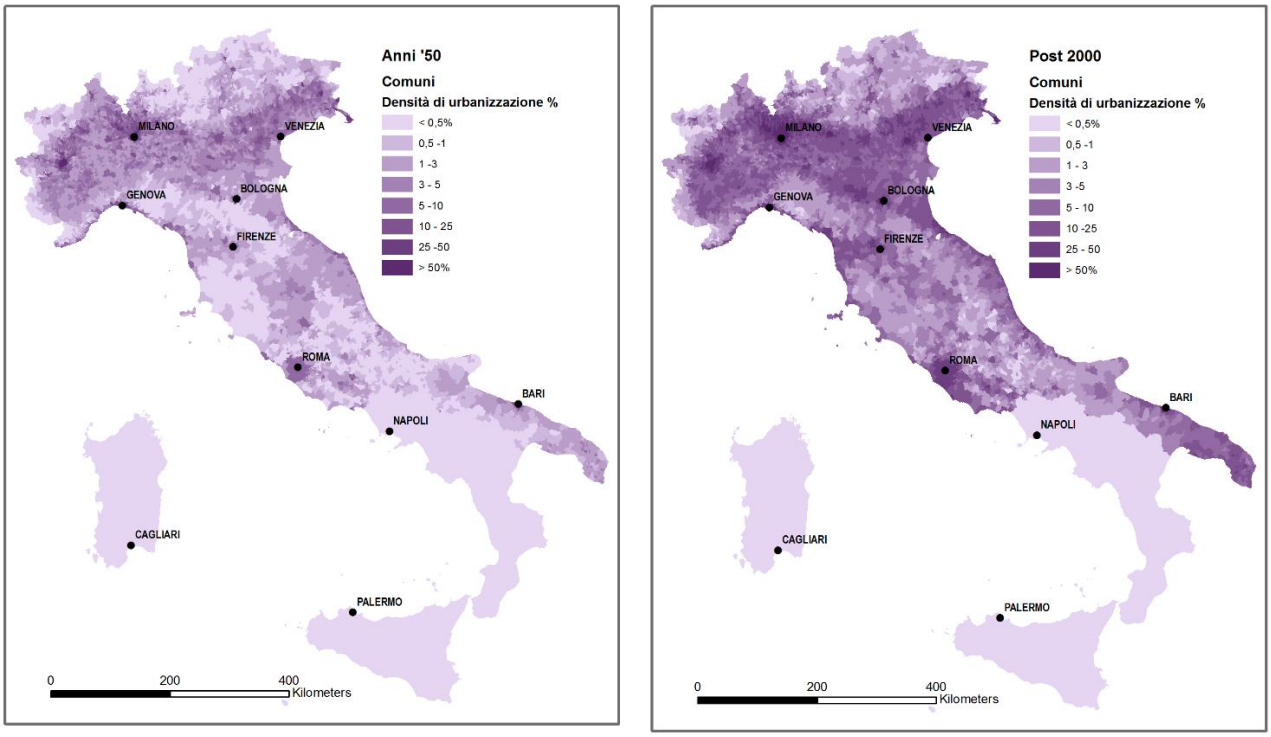


Fig. 8.2 *Tasso di incremento dell'urbanizzazione (%) e velocità media di conversione urbana dei suoli (m^2/giorno) tra gli anni '50 e il 2000.*

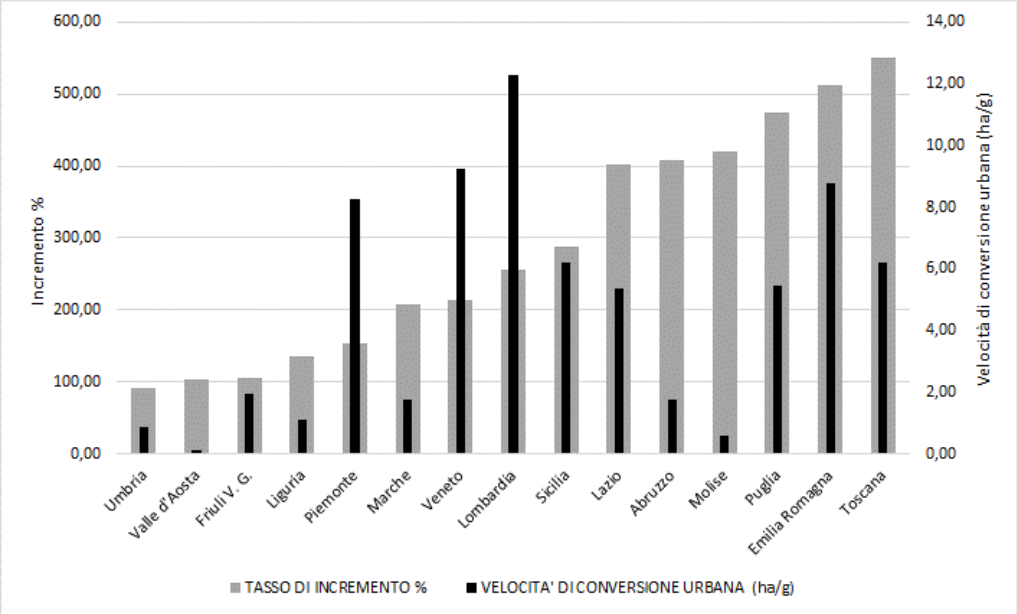
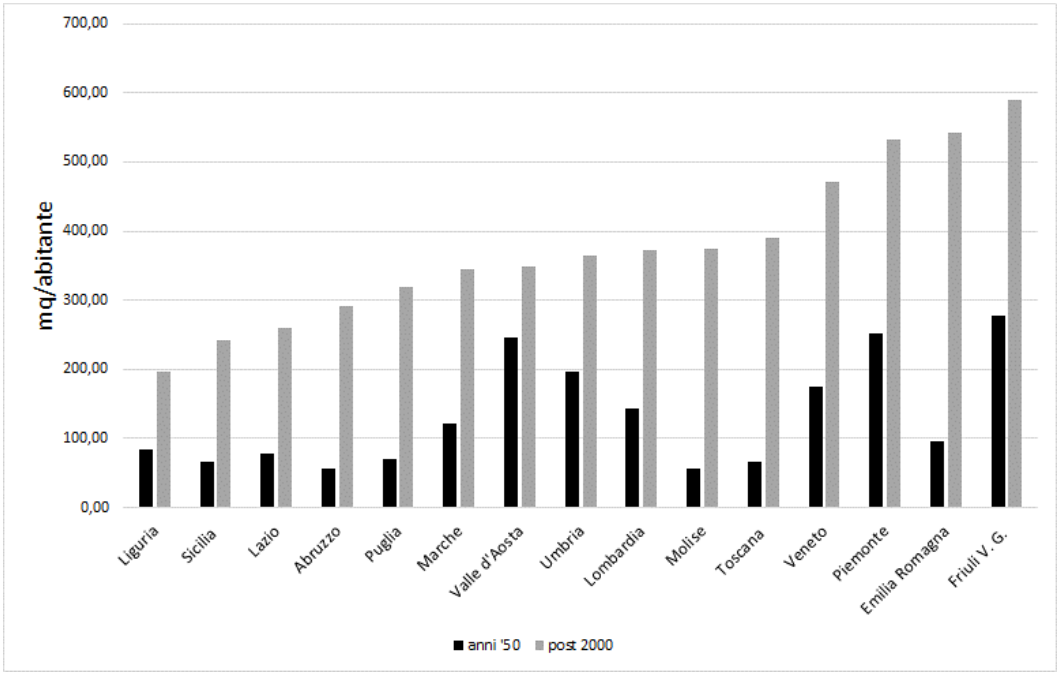


Fig. 8.3 *Variazione della superficie urbana pro capite (m^2/abitante) tra gli anni '50 e il 2000*



Tab. 8.1. Variazione nelle aree urbanizzate tra il 1990 e il 2006 nei Paesi dell'Europa Occidentale e tasso di incidenza sulle aree agricole (fonte: Corine Land Cover).

Paesi	Differenza aree urbanizzate 1990-2006 (ha)	Velocità di trasformazione dei suoli 1990-2006 (ha per day)	Aree agricole urbanizzate tra il 1990 e il 2006 (ha)	Tasso di incidenza dell'urbanizzato su aree agricole (90-06)
Spagna	317961,28	54,45	223419,66	0,703
Francia	225628,10	38,63	191966,74	0,851
Germania	274949,24	47,08	249419,48	0,907
Italia	133465,97	22,85	125732,28	0,942
Paesi Bassi	121923,11	20,88	116833,86	0,958
Portogallo	96856,24	16,58	54182,33	0,559
Regno Unito	60129,14	10,30	55186,73	0,918
Irlanda	52622,94	9,01	50873,45	0,967
Danimarca	24193,28	4,14	22761,66	0,941
Belgio	22908,52	3,92	18643,49	0,814
Totale	**1330637,83**	**227,85**	**1109019,68**	**0,833**

8.2. Alcuni risultati geomorfologicamente focalizzati

Alcuni dei risultati elaborati su scala nazionale sono stati poi approfonditi su alcuni settori territoriali, nei quali si sono riscontrate delle convergenze e delle singolarità rispetto ai valori medi nazionali stimati, evidenziando situazioni di notevole portata evolutiva.

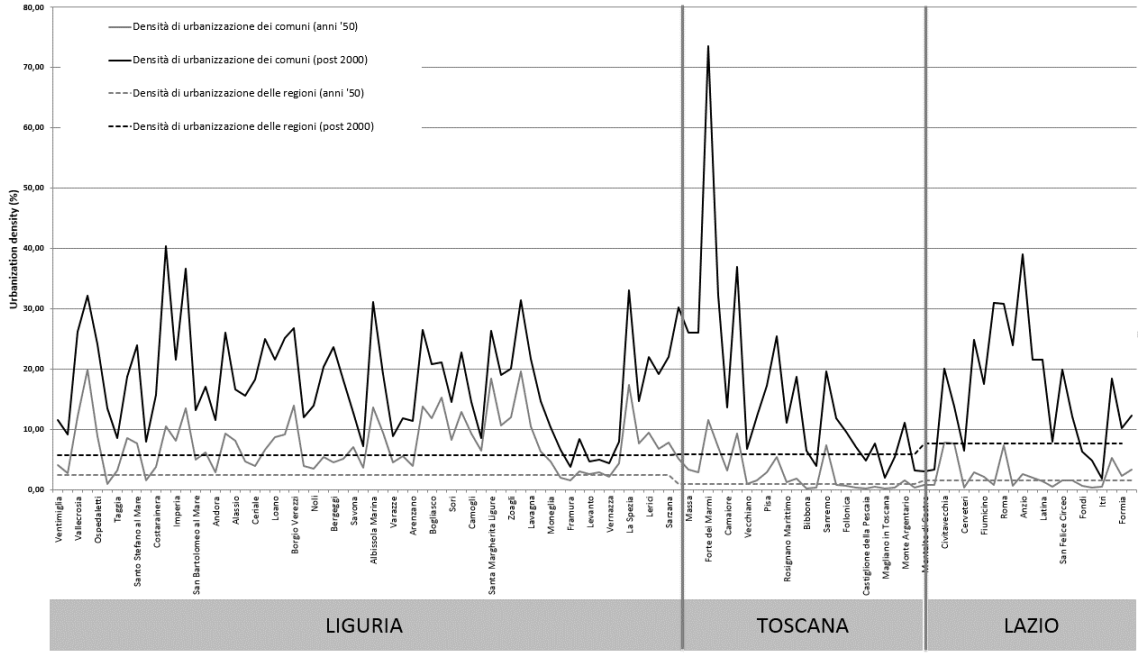
Ad esempio nei comuni della costa adriatica, protagonisti di una urbanizzazione convulsa (Fig. 8.4), dagli anni '50 al 2000 la consistenza della urbanizzazione è aumentata di circa 4 volte, assumendo un valore attuale di oltre l'11%; un tasso di aumento quasi analogo si registra lungo la costa tirrenica centro-settentrionale (Fig. 8.5).

Le velocità di trasformazione del suolo sono state molto pronunciate: nei comuni costieri adriatici si può stimare una conversione urbana di oltre 4 ha/g, ma, prendendo in considerazione lo sviluppo del fronte lineare della costa, siamo di fronte ad una velocità di urbanizzazione di quasi 10 km/anno dal dopoguerra ad oggi (Tab. 8.2).

Fig. 8.4. Esempio di tentativo estremo (e fallito) di edificazione lungo la costa adriatica.



Fig. 8.5. Variazione della densità di urbanizzazione tra gli anni '50 e il 2000 nei comuni della costa tirrenica centro-settentrionale rispetto ai valori medi regionali corrispondenti.



Tab. 8.2 Evoluzione della costa libera da urbanizzazioni lungo il litorale adriatico

		Costa naturale (km)		Tasso di costa naturale sul totale (%)			
REGIONI	Lunghezza linea di costa (km)	1950s	Post 2000	1950s	Post 2000	Δ%	Velocità di urbanizzazione del fronte costiero (km/anno)
Friuli Venezia Giulia	165,13	79,11	50,06	47,91	30,31	-36,72	0,58
Veneto	163,68	112,75	77,37	68,88	47,27	-31,38	0,71
Emilia Romagna	149,28	96,11	45,48	64,38	30,47	-52,68	1,01
Marche	226,84	49,88	17,26	21,99	7,61	-65,40	0,65
Abruzzo	125,34	84,85	45,15	67,70	36,02	-46,79	0,79
Molise	37,94	31,62	18,76	83,34	49,45	-40,67	0,26
Puglia	604,45	490,19	211,96	81,10	35,07	-56,76	5,56
Totale	**1472,66**	**944,51**	**466,04**	**64,14**	**31,65**	**-50,66**	**9,57**

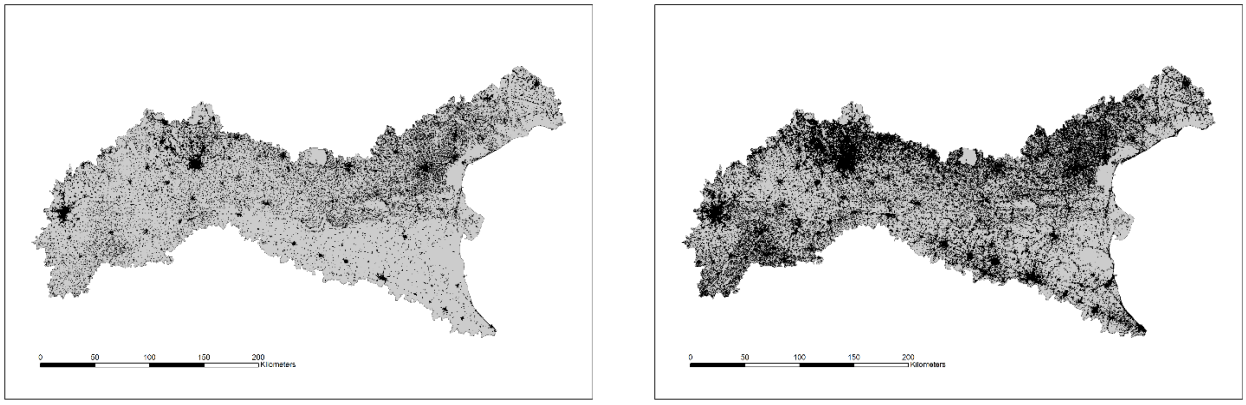
Una delle ultime elaborazioni effettuate riguarda l'area della pianura padana, uno dei territori europei sottoposti in assoluto alla maggiore pressione insediativa, unitamente alla già citata costa adriatica. Negli anni '50, dei 2489 comuni della pianura analizzati ben 571 erano sotto al 2% di urbanizzazione (22%), mentre solo 11 comuni erano posti sopra il 45% (0,4%). Attualmente le superfici urbanizzate superano complessivamente gli 800.000 ha con una densità media del 15,2%, cioè anche qui quasi 4 volte il valore del secondo dopoguerra. Solamente 3 comuni sono rimasti sotto al 2% di urbanizzazione, mentre 163 comuni sono sopra il 45%, e ben 14 comuni hanno oltre il 75% del proprio territorio costituito da aree urbanizzate a vario titolo (Fig. 8.6).

In mezzo secolo sono stati trasformati più di mezzo milione di ettari, cioè una superficie come quella della intera regione Liguria o circa la metà dell'Abruzzo, con destinazione pregressa sostanzialmente agricola.

La velocità media di trasformazione negli ultimi 50 anni in pianura padana è stimabile in circa 30 ha/giorno, cioè quanto attualmente concesso dalla legge tedesca a livello di intera nazione *(Illy et alii*, 2009). Ma la Germania si estende per 35.700.000 ha (cioè quasi 7 volte la pianura padana).

Come è stato già riferito, la rapidità giornaliera media nazionale di conversione urbana negli ultimi 50 anni è stata valutata di 90 ha/giorno: un terzo di questa trasformazione quotidiana si è registrata quindi in Pianura padana, su un territorio che occupa però un sesto della superficie nazionale. Nel 1950 la superficie urbana pro capite era pari a una media di 209 m^2/abitante, ma nel 2000 è diventata di 719 m^2/abitante (quasi 3,5 volte) che è un valore doppio di quello medio italiano ed europeo occidentale, il che dipende, almeno in parte, dalla cospicua accelerazione industriale di questa area geografica.

Fig. 8.6. Variazione della geografia di urbanizzazione tra gli anni '50 e il 2000 nell'area della pianura padana.



8.3. La riflessione sui modelli e i dati di crescita urbana

La ricognizione effettuata ha portato anche ad una netta evidenza delle differenze radicali che intercorrono tra i modelli dei vari Paesi, il che conduce ad una riflessione secondo la quale, se in tutto il mondo si parla di *sprawl* (Gibelli & Salzano, 2006), in l'Italia, e in alcuni altri Paesi di area balcanica e della penisola iberica, sarebbe più giusto parlare di *sprinkling*.

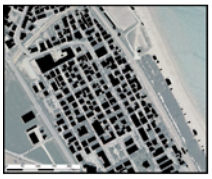
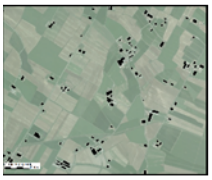
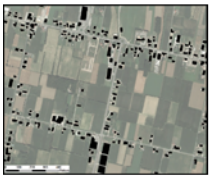
Secondo il dizionario Merriam-Webster lo *sprawl* traduce *the spreading of urban developments (as houses and shopping centers) on undeveloped land near a city*, ma lo *sprinkling* esprime *a small quantity falling in scattered drops or particles*.

Gli schemi riportati nella Fig. 8.7 mostrano le differenze che intercorrono tra i vari modelli: lo standard internazionale dello *sprawl*, contraddistinto da vasti comparti in adiacenza, con unità edilizie mono-bifamiliari, o anche a schiera, con pertinenza esclusiva e disegno complessivo della viabilità e degli spazi pubblici, è stato relativamente poco praticato dall'urbanistica italiana degli ultimi decenni, anche per ragioni legate alla morfologia e alle dimensioni geografiche, nonché al costume sociale e alle tecniche costruttive degli edifici.

I risultati di dispersione anarchica sono stati in parte assecondati dai piani, in altra parte sono stati frutto di iniziative abusive incoraggiate dalla pratica dei condoni edilizi, già attuata tre volte e poi rilanciata in continuazione nelle aule parlamentari fino a qualche mese fa. Nella seconda metà del secolo scorso un esempio di *sprawl* italiano si riconosce lungo la costa adriatica (Sargolini, 2010), con quell'avanzamento medio in cinquant'anni di 10 km all'anno di *waterfront* urbanizzato di cui si è già detto (Romano e Zullo, 2014), derivante da lottizzazioni progettate, seppur piuttosto grossolane, con edilizia di qualità generalmente mediocre, quasi sempre multifamiliare e sganciata da una analoga e contemporanea pianificazione dei servizi.

Il resto può farsi rientrare in una categoria diversa, quella definibile *sprinkling*, dove il prototipo si differenzia molto dallo standard internazionale dello *sprawl*, sia per ciò che concerne la regia urbanistica, sia per l'impegno di suolo e di dispendio energetico che comporta. Lo *sprinkling*, nella condizione in cui si manifesta oggi, sia nella sua fisionomia estesa che lineare, è probabilmente una conformazione non compattabile, unicamente frenabile, forse recuperabile con il disegno di alcune sezioni urbane densificate che possano fare da elementi di coagulo per i servizi principali, migliorando le condizioni di massa critica per questi necessarie. In tali settori, che comunque richiedono una pianificazione accurata, dovrebbe essere possibile anche ospitare le eventuali espansioni di costruito derivanti dalle normali esigenze incrementali, però nell'ambito di tessuti a loro volta *disegnati*, nei quali sia privilegiata/incentivata la rioccupazione di sezioni di territorio già usate in precedenza usando le tecniche di *bilancio di suolo*. In altre parole, quando il riutilizzo dei sedimi pre-urbanizzati dovesse risultare molto difficile da attuare, che almeno si persegua un obiettivo minimo dove le nuove parti di suolo impegnato lo siano in forma aggregata e progettata, in continuità con le aree urbane preesistenti.

Fig. 8.7. Schemi tipologici nazionali e internazionali dello sprawl e dello sprinkling.

	PARAMETRI URBANISTICI TERRITORIALI MEDI
 SPRAWL *(STANDARD INTERNAZIONALE)* *Impianto urbano progettato mediante dispositivi di lottizzazione, con unità prevalentemente mono-bifamiliari. Interventi coordinati di realizzazione degli spazi e dei servizi collettivi, spesso anche nelle architetture degli edifici. Tessuti urbani omogenei per uso.*	Densità edilizia: 6 ed/ha (tra 10 e 20 ed/ha di densità edilizia fondiaria). Densità residenziale: 20-25 ab/ha Rapporto di copertura: 10-12%
 SPRAWL *(MODELLO COSTIERO ITALIANO)* *Impianto urbano progettato mediante dispositivi di lottizzazione, con unità prevalentemente plurifamiliari. Tessuti urbani parzialmente omogenei per uso.*	Densità edilizia: 12 ed/ha Densità residenziale: 120-150 ab/ha Rapporto di copertura: 25-30%
 SPRINKLING *(MODELLO ESTESO ITALIANO)* *Insediamento a sviluppo spontaneo, additivo su matrice storica, con unità residenziali prevalentemente unifamiliari. Tessuti urbani disomogenei, con commistione di funzioni rurali, residenziali, industriali, terziarie.*	Densità edilizia: 0,1 ed/ha Densità residenziale: 0,2-0,5 ab/ha Rapporto di copertura: 1%
 SPRINKLING *(MODELLO LINEARE ITALIANO)* *Insediamento a sviluppo spontaneo, additivo su matrice storica, regolato dalle direttrici viarie, con unità residenziali prevalentemente unifamiliari. Tessuti urbani disomogenei, con commistione di funzioni rurali, residenziali, industriali, terziarie.*	Densità edilizia: 0,8 ed/ha Densità residenziale: 1,5-2 ab/ha Rapporto di copertura: 4%

In ogni caso per poter applicare i criteri illustrati è necessario avere la capacità di registrare, censire, calcolare, e quindi controllare, la conversione urbana dei suoli, con metodi e metriche omologati nelle definizioni e nei processi: il che, tecnicamente, non è ancora oggi attuabile in Italia, ostacolando seriamente il raggiungimento dell'obiettivo europeo di riduzione del consumo di suolo per il 2050 (Commissione Europea, 2011). Sono poche e ancora scoordinate le strutture nazionali o regionali di monitoraggio dei suoli urbani, non ci sono protocolli definitori condivisi (ISPRA, 2014), i dati disponibili sono piuttosto approssimati e anche questa condizione è imputabile alle forme distributive dell'insediamento. Altri Paesi, con urbanizzato più compatto, possono avvalersi di prodotti di telerilevamento a gestione europea, come il CORINE Land Cover già citato, ma sappiamo che ciò non è possibile per l'Italia a causa delle dimensioni estremamente ridotte di alcuni nuclei urbani che non possono essere intercettati dalle tecniche di rilevamento CLC, dove l'unità minima cartografabile è di 25 ettari e la larghezza minima dei poligoni rilevabili di 100 m. Sulle 15

regioni testate, la differenza tra le tecniche di rilevamento Corine e quelle utilizzate correntemente per l'elaborazione di Carte Tecniche Regionali o di usi del suolo a scala di dettaglio è mediamente del 60% in meno, con punte in qualche caso di oltre l'80%, quando i nuclei insediati sono molto piccoli, (singolo edificio residenziale *annegato* in una matrice agricola). A ciò va inoltre aggiunta la già accennata variabilità dei rilevamenti regionali recenti delle coperture urbane: si va dai singoli edifici, agli isolati di maggiori dimensioni fino alle superfici trasformate anche da cave e discariche.

Va comunque evidenziato che la sistematica formulazione di progetti di crescita delle parti urbane, eliminando almeno la spontaneità tipologica e distributiva tipica degli attuali modelli espansivi, già costituirebbe un gran risultato con importanti esiti di controllo dimensionale, formale, ambientale ed energetico.

Ringraziamenti

Si ringrazia la Regione Umbria per il supporto dato alla ricerca nell'ambito delle attività dell'Osservatorio per la Biodiversità, il Paesaggio Rurale e la Progettazione Sostenibile. Si ringraziano inoltre per i materiali, i documenti e le informazioni fornite il WWF Italia, L'Ing. S. Cirone della Regione Sicilia, la NEMO s.r.l. di Firenze, il Prof. G. Paolinelli dell'Università di Firenze, il Prof. F. Schilleci dell'Università di Palermo, la Regione Piemonte, la Provincia di Torino e la Prof.ssa C. Cassatella del Politecnico di Torino, la Regione Valle d'Aosta e la Regione Marche e i collaboratori alla ricerca F.C. Bignotti, M. Cargini, S. Ciabò, A. D'Andrea, M. Dell'Aguzzo, D. Febo, V. Fiordigigli, L. Fiorini, C. Giuliani, C. Iezzi, M. Mazzola, P. Rollo, A. Santarelli.

Riferimenti bibliografici

Commissione Europea, 2011. Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, COM(2011) 571 definitivo, Bruxelles, 20.9.2011.

Gibelli M.C., Salzano E. (a cura), 2006. No Sprawl. Alinea, Firenze.

Illy, A., Hornych, C., Schwartz, M., and Rosenfeld, M.T.W., 2009. Urban Growth in Germany – The Impact of Localization and Urbanization Economies, IWH Discussion Papers 19:1-53, Halle Institute for Economic Research.

ISPRA, 2014. Il consumo di suolo in Italia, rapporto 195/2014, p.66.

Lo Nardo S., Vedaschi A. (Eds.), 2011. *Consumo del territorio, crisi del paesaggio e finanza locale*, p. 224. Gangemi, Roma.

Pileri P., Maggi M., 2010. Sustainable planning? First results in land uptakes in rural, natural and protected areas: the Lombardia case study (Italy). *Journal of Land Use Science* 5(2), 105-122.

Romano B., Zullo F., 2010. Tecniche di rilevamento e valutazione del fenomeno di conversione urbana dei suoli. Atti della Sesta Conferenza Nazionale INPUT 2010, Potenza, Volume I:327-337.

Romano B., Zullo F., 2013a. Land urbanization in Central Italy: 50 years of evolution. *Journal of Land Use Science*, DOI:10.1080/1747423X.2012.754963.

Romano B., Zullo F., 2013b. Models of Urban Land Use in Europe: Assessment tools and criticalities. *International Journal of Agricultural and Environmental Information Systems* (IJAEIS), IGI Global volume 4(3): 80-97.

Romano B., Zullo F., 2014. The urban transformation of Italy's Adriatic Coast Strip: fifty years of unsustainability. *Land Use Policy* 38:26-36.

Romano B., Zullo F., Cargini M., Febo D., Iezzi C., Mazzola M., Rollo P., 2011. Gli stati e le dinamiche dei processi insediativi e infrastrutturali di trasformazione dei suoli in Italia, in *Ri-Vista*, 15:1-13. Firenze University Press.

Sargolini, M., 2010. Adriatic urban sprawl and environmental continuity; in: Lardon S., Marraccini E., Bonari E. ,(Eds) Agricultural management in peri-urban areas, Felici Editore srl, Pisa, 86-93.

WWF, 2013. *Riutilizziamo l'Italia*, Report 2013.

CAP. 9. CONSUMO DI SUOLO, L'ATTESA DI UNA LEGGE NAZIONALE. ANALISI COMPARATA DELLE PROPOSTE NORMATIVE

di Stefano Ficorilli

Obiettivo del presente contributo è la ricognizione della normativa nazionale in materia di consumo di suolo. Come noto in Italia non è ancora mai entrata in vigore una legislazione specifica in materia; fino ad oggi il suolo è stato normativamente considerato esclusivamente sotto il profilo naturalistico-paesaggistico e pianificatorio, nonostante l'Unione Europea individui il consumo di suolo (*soil sealing*) come una delle minacce per la salvaguardia della risorsa naturale.

Nell'ambito della *Strategia tematica sul suolo* (COM(2006)231), la Commissione europea ha evidenziato, tra l'altro, la necessità di sviluppare delle buone pratiche per mitigare gli effetti negativi dell'impermeabilizzazione sulle funzioni del suolo. Sull'attuazione della strategia la Commissione, nel febbraio del 2012, ha presentato una relazione (COM(2012)46) che dà conto:

- della creazione della rete europea per la consapevolezza dei suoli (ENSA);

- del finanziamento di 25 progetti di ricerca, nell'ambito del settimo programma quadro di ricerca, tra cui RAMSOIL (per le metodologie di valutazione), LUCAS (un'inchiesta sulla copertura del suolo, l'uso del territorio e gli indicatori agro ambientali) e BIOSOIL (sulle foreste europee);

- dell'integrazione della politica di protezione del suolo nell'ambito delle altre politiche dell'UE (PAC, installazioni industriali, politiche di coesione, aiuti di Stato per il risanamento dei suoli contaminati). Precedentemente, la "*Tabella di marcia per un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*" (COM(2011)571) ha stabilito che entro il 2020 le politiche della UE dovranno tenere conto degli impatti derivanti dall'occupazione del suolo con l'obiettivo di raggiungere un consumo netto di suolo pari a zero per il 2050.

Anche sulla spinta di queste iniziative a livello europeo, nell'attuale XVII legislatura sono state presentate diverse proposte normative il cui esame, ricognitivo e comparato, sarà il principale oggetto della presente trattazione.

9.1. Il quadro normativo vigente

Va ricordato come alcuni importanti principi in materia di risparmio di suolo siano già stati introdotti nella legislazione nazionale dall'art. 6, commi 2 e 3, della legge 14 gennaio 2013, n. 10 recante "*Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*". Il comma 2 citato, ai fini del risparmio del suolo e della salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate, consente ai comuni di prevedere particolari misure di vantaggio volte a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti, rispetto alla concessione di aree non urbanizzate ai fini dei suddetti insediamenti, nonché di prevedere opportuni strumenti e interventi per la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale o forestale non urbanizzato di competenza dell'amministrazione comunale. L'individuazione delle modalità di attuazione di tali disposizioni è demandata (ai sensi del successivo comma 3) a una specifica intesa in sede di Conferenza unificata.

Nella precedente legislatura l'importanza della tematica della riduzione del consumo di suolo è stata sottolineata dal Parlamento, con la risoluzione n. 7-00274, approvata dal Senato in data 11 luglio 2012 (Doc. XXIV, n. 40, della XVI legislatura), che ha impegnato il Governo Monti, tra l'altro, *ad attivarsi, in collegamento con il Parlamento e con le regioni, per la predisposizione di nuove norme*

di indirizzo in materia urbanistica, che assumano pienamente l'obiettivo di limitare il consumo di suolo libero anche attraverso l'individuazione di obiettivi quantitativi da perseguire nel corso del tempo e l'introduzione di un sistema bilanciato di incentivi e disincentivi fiscali.

Il 4 ottobre 2012 l'Intergruppo Parlamentare per l'Agenda Urbana ha presentato un documento contenente le proposte per i punti fondamentali dell'Agenda urbana italiana, il primo dei quali è proprio il contenimento del consumo del suolo e la riqualificazione urbana.

Alla fine della scorsa legislatura, il 14 settembre 2012, è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri del Governo Monti - su iniziativa dell'allora ministro delle politiche agricole, Catania, e dal ministro dei Beni Culturali, Ornaghi - uno specifico disegno di legge per il contenimento del consumo del suolo che è stato trasmesso alla Conferenza unificata ai fini dell'espressione del parere. Sulla base delle deliberazioni della Conferenza, il disegno di legge è stato modificato ed è stato presentato al Parlamento, nel mese di dicembre 2012 (A.S. 3601/XVI), ma l'esame parlamentare non è stato avviato.

Nello stesso periodo alla Camera è stata presentata la proposta di legge C. 5658/XVI, recante "Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana" (identico disegno di legge è stato presentato al Senato, A.S. 3624/XVI), le cui disposizioni vengono riprese dalla proposta di legge (A.C. 70, primo firmatario On. Realacci) ripresentata nell'attuale XVII legislatura e che verrà esaminata successivamente.

Prima di procedere alla ricognizione dei diversi disegni di legge presentati, appare doveroso dar conto del sopravvenuto mutamento, seppur ancora non definitivo, dell'impianto costituzionale su cui incide la materia del consumo di suolo. Molte, anche se non tutte, le proposte di legge fanno riferimento, nella definizione delle "Finalità e ambito della legge", al parametro costituzionale dell'art. 117 Cost. che, come noto, definisce l'ambito del riparto di competenze normative tra lo Stato e le Regioni.

Lo scorso 8 agosto 2014 il Senato ha approvato in prima lettura il disegno di legge costituzionale di revisione del Titolo V della parte II della Costituzione (A.S. 1429 - A.C. 2613) con cui, con l'obiettivo di superare la precedente competenza concorrente, alla nuova lettera n) dell'art. 117 si prevede la competenza esclusiva dello Stato in materia di "*disposizioni generali e comuni sul governo del territorio*" che, nella riforma costituzionale del 2001 era invece affidata alla legislazione concorrente. Anche se, in senso stretto, esula dall'oggetto della presente trattazione, va tuttavia osservato, seppur sinteticamente, che la nuova dizione "*disposizioni generali e comuni*":

- è tale da non negare, a primissima lettura, l'attrazione nella competenza regionale della parte non attinente alle "disposizioni generali e comuni";

- appare inedita e priva - almeno nella sua formulazione letterale - di elaborazione da parte della giurisprudenza costituzionale, che ha invece lungamente elaborato l'ambito dei "principi fondamentali" e - pur se non così ripetutamente - quello delle "norme generali";

- non agevoli la individuazione della differenza deontica tra le tre categorie: a) quella vigente, dei "principi fondamentali"; b) quella pure vigente - in materia di istruzione - delle "norme generali"; c) quella che si intende introdurre delle "*disposizioni generali e comuni*";

- possa dar luogo, quanto meno nella fase iniziale, ad un nuovo e non marginale impegno definitorio da parte della Corte costituzionale su un aspetto tutt'altro che secondario del nuovo impianto di ripartizione.

9.2. Le proposte normative in itinere

Passando ora all'esame comparato delle diverse proposte di legge, va immediatamente detto che il vero rischio per un provvedimento, che tutte le forze politiche dicono necessario, è il "*congestionamento*". Infatti il disegno di legge del Governo (approvato dall'Esecutivo Letta - su proposta del ministro delle politiche agricole, De Girolamo, del ministro dei Beni culturali, Bray, del ministro dell'Ambiente, Orlando e del ministro delle Infrastrutture, Lupi - nel Consiglio dei ministri del 13 dicembre 2013, dopo il parere in Conferenza unificata del 7 novembre, e incardinato a Montecitorio, A.C. 2039) si aggiunge, infatti, alle altre proposte già presentate alla Camera.

Per chiarezza espositiva possiamo dividere le proposte normative in due gruppi:

I Gruppo

A.C. 2039 proponente Governo	*Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato*
A.C. 948 proponente On. Catania (Scelta Civica per l'Italia)	*Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*
A.C. 902 proponente On. Bordo (Sinistra Ecologia e Libertà)	*Norme in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*
A.C. 1176 proponente On. Faenzi (Popolo delle Libertà)	*Disposizioni per la valorizzazione delle aree agricole e il contenimento del consumo di suolo*
A.C. 1909 proponente On. De Rosa (Movimento 5 Stelle)	*Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo agricolo e per la tutela del paesaggio*

II Gruppo

A.C. 70 proponente On. Realacci (Partito Democratico)	*Norme per il contenimento dell'uso di suolo e la rigenerazione urbana*
A.C. 150 proponente On. Causi (Partito Democratico)	*Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana*
A.C. 392 proponente On. Morassut (Partito Democratico)	*Princìpi generali in materia di governo del territorio nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche*
A.C. 1050 proponente On. De Rosa (Movimento 5 Stelle)	*Disposizioni per il contenimento del consumo del suolo e la tutela del paesaggio*
A.C. 1128 proponente On. Latronico (Popolo delle Libertà)	*Norme per il governo del territorio mediante la limitazione del consumo del suolo e il riutilizzo delle aree urbane, nonché delega al Governo per l'adozione di misure fiscali e perequative*
A.C. 1322 proponente On. Zaratti (Sinistra Ecologia e Libertà)	*Norme per il contenimento e la riduzione del consumo di suolo* *[nota: si tratta del recepimento della elaborazione della proposta del WWF Italia; la proposta è stata presentata anche al Senato della Repubblica (proponente On. Petraglia, Gruppo Misto, Sinistra Ecologia e Libertà A.S. 812)]*

Per completezza di informazione si indicano anche le altre proposte di legge presentate per le quali, pur assegnate, non è iniziato l'esame:

- A.S. 129 Sen. Lanzillotta (SCpI) e altri - *Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana*;

- A.S. 600 Sen. Stefano (Misto, Sinistra Ecologia e Libertà) - Norme in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo;

- A.S. 769 Sen. Loredana De Petris (Misto, SEL) e altri - *Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo*;

- A.C. 872 On. Mariani (PD) e altri - *Princìpi fondamentali per il governo del territorio. Delega al Governo in materia di fiscalità urbanistica e immobiliare*;

- A.C. 1889 On. Zan (SEL) e altri - *Norme per il contenimento del consumo del suolo e la riconversione ecologica delle città*.

Le proposte di legge del I Gruppo sono state abbinate e assegnate all'esame congiunto delle Commissioni Riunite Ambiente e Agricoltura le quali, dopo la nomina di un Comitato Ristretto, hanno, su proposta dei Relatori, nella seduta dello scorso 25 marzo, deliberato di scegliere come testo base per il prosieguo dell'esame, il disegno di legge del Governo (A.C. 2039) giudicato "*il testo oggetto della più approfondita elaborazione normativa*" (cfr. Bollettino della Camera dei Deputati, Resoconto della seduta del 25 marzo 2014).

Le proposte di legge del II Gruppo sono state assegnate alla sola Commissione Ambiente e abbinate per l'esame congiunto senza che si sia ancora arrivati alla individuazione di un testo base.

Va sin d'ora sottolineato che la differente assegnazione non rispecchia solo un formale conflitto, bensì due visioni parzialmente diverse del problema. Le due diverse visioni sono esemplificate, da un lato, dalla proposta Catania (A.C. 948) e, dall'altra, dalla proposta Realacci (A.C. 70). La prima, ha come unico importante obiettivo il contenimento del suolo agricolo; la seconda, viceversa, pone, contemporaneamente, la limitazione del consumo di suolo (non solo agricolo) e l'affermazione di una politica prioritaria di riqualificazione e riuso delle aree costruite.

Il disegno di legge governativo tenta una mediazione tra le due visioni: l'impianto resta caratterizzato da una matrice prevalentemente agricola – tanto è che il testo è per gran parte la riproduzione del disegno di legge Catania della scorsa legislatura – ma con due importanti innesti che coincidono, nella sostanza, con l'impostazione della proposta Realacci (che si rintraccia anche nella proposta del WWF trasfusa, come ricordato, in A.C. 1322 e A.S. 812) rintracciabile agli articoli 1 e 4 in cui si afferma che il "*consumo di suolo è consentito solo nei casi in cui non esistono alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse" e "l'obbligo della priorità del riuso*".

Nel successivo esame delle diverse proposte si seguirà, mutuando la scelta parlamentare, quale direttrice della riflessione, il disegno di legge del Governo (A.C. 2039) a cui comparare le altre proposte normative ad esso abbinate e quelle assegnate alla sola Commissione Ambiente.

Partendo dall'art. 1 (Finalità e ambito della legge) viene chiarito che la proposta di legge in commento persegue le proprie finalità di riduzione del consumo di suolo con particolare riguardo alle superfici agricole e alle aree sottoposte a tutela paesaggistica. Viene anche chiarito che le finalità perseguite sono anche funzionali alla prevenzione e alla riduzione del rischio idrogeologico e alle strategie di adattamento ai cambiamenti climatici. Viene, come in precedenza ricordato, affermato che il riuso del suolo e la rigenerazione urbana, in luogo dell'ulteriore consumo di suolo inedificato, costituiscono principi fondamentali in materia del governo del territorio. Viene conseguentemente disposto che il consumo di suolo è consentito esclusivamente in mancanza di alternative di riuso o rigenerazione. Si tratta di una disposizione analoga a quella dettata dall'art. 1, comma 3, dell'A.C. 1322.

Si inserisce, inoltre l'obbligo di valutare una sorta di *opzione zero consumo di suolo* nell'ambito delle procedure di valutazione di impatto ambientale – VIA (Valutazione di Impatto Ambientale) e

VAS (Valutazione Ambientale Strategica) – e, per le opere non soggette a valutazione ambientale, nell'atto di approvazione del progetto definitivo, cioè di valutare un'eventuale rilocalizzazione dell'opera che consenta di evitare consumo di suolo inedificato. Tale opzione non si applica alle infrastrutture strategiche e agli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale. Si prevede poi che le politiche di tutela e di valorizzazione del paesaggio, di contenimento del consumo di suolo e di sviluppo territoriale sostenibile sono definite e coordinate dalla pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica.

All'art. 2 (Definizioni) è da segnalare l'introduzione della definizione di *rigenerazione urbana quale insieme coordinato di interventi urbanistici e socio-economici nelle aree già urbanizzate, che comprende la riqualificazione dell'ambiente costruito, la riorganizzazione dell'assetto urbano attraverso il recupero o la realizzazione di opere di urbanizzazione, spazi verdi e servizi, il risanamento dell'ambiente urbano mediante la previsione di infrastrutture ecologiche finalizzate all'incremento della biodiversità nell'ambiente urbano*. Da notare come tale definizione sia diversa da quella contenuta nell'art. 3, comma 2, dell'A.C. 70 in cui si prevede che la rigenerazione urbana sia compiuta anche attraverso iniziative di demolizione e ricostruzione, ristrutturazione e nuova costruzione. Si rimarca, poi, che le altre definizioni contemplate dall'articolo in esame trovano corrispondenze nelle proposte di legge abbinate all'A.C. 70 (si veda in particolare l'art. 2 dell'A.C. 1050 e dell'A.C. 1322). La proposta A.C. 1909 è poi l'unica ad introdurre la definizione di *impermeabilizzazione del suolo*.

L'art. 3 introduce la fissazione normativa del "Limite al consumo di suolo" che viene agganciata agli *obiettivi stabiliti dalla Commissione europea circa il traguardo del consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050* definiti nella, in precedenza richiamata, *Tabella di marcia per un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse* (COM(2011)571).

Da notare come la proposta del Governo escluda le infrastrutture strategiche e gli insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale dalla procedura informativa destinata a quantificare la riduzione di consumo del suolo da perseguire a livello nazionale.

L'articolo 5 dell'A.C. 2039 (articolo 4 nelle altre proposte abbinate) introduce poi il *Divieto di mutamento di destinazione*. Viene inserito un periodo di 5 anni (elevato, dal solo A.C. 1176, a 10 anni) volto a garantire il rispetto del divieto di usi diversi da quello agricolo o di trasformazioni urbanistico/edilizie per i terreni agricoli beneficiari di aiuti di Stato o finanziamenti europei. A tal fine viene previsto l'obbligo di notifica dell'aiuto al Comune ai fini della conseguente annotazione del vincolo nel certificato di destinazione urbanistica. Analogamente a quanto previsto dalle proposte di legge A.C. 948 e A.C. 1909, il disegno di legge fissa, per le sanzioni, un importo che può variare da 5.000 a 50.000 euro e stabilisce le sanzioni accessorie della demolizione delle opere eventualmente costruite e del ripristino dello stato dei luoghi. La proposta di legge A.C. 902, invece, determina le sanzioni in base ad una quota fissa per ogni ettaro di terreno.

L'art. 6 (articolo 5 per le altre proposte abbinate) introduce le *Misure di incentivazione* che vengono ristrette ai soli comuni iscritti nel Registro che contiene l'elenco degli enti locali che hanno azzerato o limitato il consumo di suolo. Tale Registro è previsto dall'art. 7 (articolo 6 per le altre proposte abbinate) e l'iscrizione non avviene su richiesta bensì automaticamente. Da notare che l'art. 7 dell'A.C. 1322 (che si ricorda essere la trasposizione della proposta elaborata dal WWF), in corso di esame presso la Commissione Ambiente, reca, similarmente, disposizioni in materia di registro del suolo.

Con l'art. 8 (articolo 7 per le altre proposte abbinate) si introduce un vincolo di *Destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi* finalizzati esclusivamente alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri

storici, a interventi di riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della messa in sicurezza delle aree esposte a rischio idrogeologico e sismico.

Di particolare rilievo è la previsione contenuta all'art. 4 (*Priorità del riuso*) del disegno di legge del Governo che non trova corrispondenza nelle disposizioni delle altre proposte abbinate. L'articolo in esame introduce il riuso del suolo e la rigenerazione urbana come priorità da perseguire da parte delle regioni che, nell'ambito delle proprie competenze in materia di governo del territorio, adottano disposizioni per orientare le competenze dei comuni anche nella pianificazione urbanistica.

Particolare attenzione è rivolta all'individuazione delle aree già edificate e inutilizzate, suscettibili di rigenerazione. Qualora il comune non provveda a tale identificazione, il comma 4 vieta la realizzazione di interventi edificatori privati (sia residenziali, sia di servizi, sia di attività produttive), comportanti, anche solo parzialmente, consumo di suolo inedificato. Si fa notare che le disposizioni di tale articolo incidono in ambiti analoghi a quelli delle proposte di legge A.C. 70 e abbinate. In particolare, l'A.C. 1322 prevede un censimento dei territori nel registro locale del suolo e, a livello di coordinamento statale, di un registro nazionale del suolo finalizzati, entrambi, alla determinazione di un bilancio dell'uso del suolo (cfr. artt. 5-8); l'art. 1, comma 4, dell'A.C. 70 prevede l'istituzione, presso l'ISTAT, del Registro nazionale del consumo di suolo quale sistema informativo statistico e geografico integrato; l'art. 14 dell'A.C. 1050 prevede l'introduzione di un divieto, con limitate eccezioni, di nuove costruzioni e di ampliamenti di edifici nelle aree che costituiscono il territorio non urbanizzato.

Sul citato articolo 4 della proposta del Governo, e in particolar modo al connesso divieto posto dal comma 4, si sono concentrate le maggiori critiche provenienti, in particolare, dall'Anci (Associazione nazionale dei comuni italiani) – che lamenta l'effetto, di fatto, di una moratoria su tutti gli interventi che prevedono consumo di suolo oggi già previsti dagli strumenti urbanistici esecutivi – e dall'Ance (Associazione nazionale costruttori edili) che paventa il rischio di aumentare gli effetti negativi su un comparto già duramente colpito dalla recente crisi economico-finanziaria. Sulla linea di queste critiche si muovono la "valanga" di emendamenti presentati entro il termine fissato agli inizi dello scorso aprile.

9.3. Conclusioni

Non si nasconde che la redazione definitiva del presente contributo sia stata fino all'ultima ritardata nella speranza di poter finalmente commentare un Testo Condiviso che, si ricorda, nella tecnica parlamentare è, per i progetti di legge particolarmente complessi, il frutto del recepimento degli emendamenti analizzati e approvati dal Comitato Ristretto e che precede il lavoro del Comitato dei Nove che materialmente conduce i successivi lavori in Commissione prima e, in Aula, poi.

Il fatto che tutto questo non sia ancora accaduto, dopo cinque mesi dalla scadenza del termine per gli emendamenti, dimostra come la discussione sul disegno di legge del Governo, individuato quale testo base, abbia radicalmente spaccato in due gli schieramenti: da una parte chi vuole tirare diritto sulla strada degli ex ministri dell'Agricoltura dei governi Monti e Letta, magari allargando le aree sottoposte a vincolo di inedificabilità; dall'altra, chi esprime grave preoccupazione per il rischio che le modalità definite dalla proposta governativa possano bloccare qualunque attività anche già pianificata.

Come si era detto all'inizio della presente riflessione, si rischia che il congestionamento sia il vero nemico per l'approvazione di una legge lungamente attesa e che tutti i partiti, a parole, dichiarano di volere.

CAP. 10. L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA REGIONALE PER LA CONSERVAZIONE DEL SUOLO

di Wladimiro Gasparri

Lo scopo della disciplina urbanistica ha subito nel corso del tempo un progressivo mutamento ed oggi può essere individuato, oltre che nel garantire il corretto sviluppo degli insediamenti umani, nell'assicurare la fruizione, pubblica e privata, delle aree in modo coerente con le aspettative della popolazione che vi risiede. Sotto questo profilo muta la stessa rappresentazione del bene giuridico suolo: fino a tempi recenti, esso è stato considerato, soprattutto, come una componente indispensabile per garantire un'ampia serie di funzioni (abitative, produttive, ricreative, della mobilità) e, in tal senso, ha costituito e continua a costituire l'oggetto della contesa tra interessi, pubblici e privati. Rispetto ad altri elementi naturali (quali l'aria e l'acqua), era rimasto, finora, in secondo piano il rilievo ambientale del suolo, il suo costituire una componente essenziale dell'ambiente e come tale oggetto di uno specifico interesse.

A questo mutamento di percezione corrisponde l'emersione di un interesse giuridico alla conservazione della naturalità del suolo, destinato a diventare un obiettivo di fondamentale importanza: se per un verso l'uso del suolo è indispensabile, dall'altro si inizia a prendere atto che esso è una risorsa fondamentale e non rinnovabile, la sua quantità è definita per natura e non può aumentare.

Al pari dell'aria e dell'acqua, anche il suolo è un bene di rilevanza sociale e il suo utilizzo "non può essere lasciato all'impenetrabile gioco delle libere forze o alla discrezione del singolo" [*Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung*, Deutscher Bundestag, Drucksache 10/2977, Bonn, 7 marz 1985, p. 11]

La tardiva acquisizione della rilevanza sociale del suolo ha consentito il suo continuo consumo, mediante il passaggio da una copertura non artificiale (suolo non consumato) a una copertura artificiale (suolo consumato), attraverso un processo di costante impermeabilizzazione. I dati più recenti evidenziano – pur in presenza di dinamica demografica decrescente – il consistente e persistente consumo di suolo (pubblico e privato) dovuto sia alla espansione delle aree urbanizzate per finalità economiche (edilizie, produttive, infrastrutturali), che alla diffusione della città su una quantità sempre maggiore di terreni agricoli alla periferia di aree urbane (c.d. *sprawl* urbano) [ISPRA, *Il consumo di suolo in Italia. Edizione 2014*, Roma, 2014].

Inutile nascondere che il consumo di suolo è, comunque, parte di un fenomeno più generale che coincide con la progressiva acquisizione di quote sempre più ampie di rendita immobiliare da parte della proprietà fondiaria, prodotto sia dal consenso generalizzato alla libera distribuzione delle risorse private nel territorio, che dalla tendenza ad attribuire l'edificabilità ai suoli agricoli o liberi come strumento per acquisire, da parte degli enti locali, somme di denaro o opere pubbliche come corrispettivo per la nuova edificabilità. In tal senso esso appare un fenomeno che comprende non solo l'impermeabilizzazione del suolo, ma più in generale l'organizzazione del sistema territoriale e le sue trasformazioni, riguarda i problemi dello *sprawl* e della frammentazione territoriale, che incidono analogamente sulla irriproducibilità del suolo. La previsione di limiti al consumo di nuovo suolo non significa, peraltro, azzerare le possibilità di sviluppo, ma obbliga, per questo aspetto, a ripensare le modalità concettuali di utilizzo del suolo e gli strumenti preordinati al recupero, alla riconversione, alla rigenerazione e riqualificazione urbana, al ristrutturazione urbanistica.

A fronte di questo sviluppo storico, è mancata una specifica normativa sul governo della crescita urbana e dunque sul consumo di suolo. Il quadro continua a essere molto frammentato, anche se il

processo di giuridificazione del tema ha iniziato a subire, in tempi più recenti, una mutazione con il passaggio da una disciplina indiretta, di riflesso, quale quella delle aree agricole, ad una disciplina diretta che ha per oggetto proprio i limiti al consumo di suolo. Questa evoluzione coincide con l'attribuzione di una propria rilevanza giuridica (e dunque di una specifica tutela) ad un certo tipo di interesse, che si intreccia molto da vicino con il tema della consistenza giuridica del bene-suolo e con quella dei beni comuni.

Quest'ultimo fenomeno è il risultato di una produzione normativa plurale, dotata di una differente efficacia. Lo scritto intende ricostruire, attraverso l'analisi di alcune esperienze, il quadro normativo regionale che si affianca a un panorama statale caratterizzato dalla presenza di una pluralità di disegni di legge di incerto futuro. Questo intento, ancorché parziale, non può tuttavia non prendere in considerazione anche i differenti livelli in cui il contenimento del consumo di suolo è emerso come tema giuridico e non solo urbanistico: quello europeo e quello statale, non foss'altro per segnalare i punti di forza e di debolezza delle diverse discipline.

10.1. Il panorama europeo: la protezione del suolo come risorsa non rinnovabile

Nel panorama europeo il tema del consumo di suolo appare, da subito, come un problema di politica ambientale: tra gli obiettivi della politica europea in materia ambientale sono individuati la salvaguardia della qualità dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, tra cui, giustappunto, il suolo (art. 191, co. 1, TFUE, già art. 174 Trattato).

10.1.1. Perdita di suolo agricolo e sviluppo sostenibile

La necessità di garantire un uso accorto e razionale delle risorse naturali configura la perdita del suolo agricolo e la diminuzione della sua fertilità come una vera e propria minaccia allo sviluppo sostenibile [Commissione Europea, Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile, COM(2001)264 def.]. E tra i fenomeni più pericolosi di scomparsa dei suoli agricoli deve essere ricompreso quello di impermeabilizzazione, inteso come «rivestimento del suolo per la costruzione di edifici, strade o altri usi»` che consegue alla proliferazione ed espansione urbana, industriale ed infrastrutturale determinata «da strategie di pianificazione del territorio che purtroppo spesso non tengono debitamente conto degli effetti irreversibili delle perdite di suolo». Questo processo ha prodotto e produce un duplice effetto negativo: «riduce la superficie disponibile per lo svolgimento delle funzioni del suolo, tra cui l'assorbimento di acqua piovana per l'infiltrazione e il filtraggio» e incrementa «la frammentazione della biodiversità». Quale problema di politica ambientale, tuttavia, la protezione del suolo nei confronti dei processi di impermeabilizzazione è rimasta a lungo confinata nell'ambito dell'attuazione delle procedure di valutazione ambientale strategica e condizionata dalla loro stessa efficacia ed effettività [Commissione Europea, Verso una strategia tematica per la protezione del suolo, COM(2002)179 def.].

10.1.2. L'integrazione della protezione del suolo nelle politiche settoriali

Nel processo di definizione della strategia europea in materia di protezione del suolo un significato centrale riveste la comunicazione della Commissione sulla Strategia tematica per la protezione del suolo, nell'ambito della quale le politiche di contrasto al degrado del suolo hanno assunto una specifica centralità nel campo della tutela delle acque e dell'aria, della biodiversità e dei cambiamenti climatici nonché della salute dei cittadini e della sicurezza alimentare [Commissione Europea, Strategia tematica per la protezione del suolo, COM(2006) 231 def.]. Sotto questo profilo la Commissione «ritiene necessaria una strategia globale dell'UE per la protezione del suolo, che deve prendere in considerazione tutte le diverse funzioni che il suolo può svolgere, la variabilità e complessità che le caratterizzano e la serie dei diversi processi di degrado che possono avvenire» (§

3.1). Nell'ambito di questa cornice, le misure di contrasto ai fenomeni di consumo del suolo paiono più opportunamente allocabili in ambito nazionale o regionale: spetterà ai singoli Stati membri «adottare provvedimenti adeguati per limitare il fenomeno dell'impermeabilizzazione tramite il recupero dei siti contaminati e abbandonati e ad attenuare gli effetti di questo fenomeno utilizzando tecniche di edificazione che permettano di conservare il maggior numero possibile di funzioni del suolo».

La definizione di una strategia per la protezione del suolo è stata accompagnata dalla presentazione da parte della Commissione della proposta di direttiva per la protezione del suolo – la cui approvazione è stata impedita nel 2010 da una parte degli Stati membri per motivi legati al rispetto del principio di sussidiarietà e agli eccessivi costi economici ed amministrativi che la sua attuazione avrebbe generato – con la quale erano previste «misure per prevenire i processi di degrado del suolo dovuti a cause naturali o ad un ampio ventaglio di attività umane, che ne pregiudicano la capacità di svolgere tali funzioni» (art. 1, co. 1) [Proposta di direttiva del Parlamento Europeo a del Consiglio che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE (presentata dalla Commissione), COM(2006) 232 def.].

La specificità di questa proposta era rappresentata dalla integrazione della protezione del suolo nelle altre politiche settoriali sulla base dei principi di conservazione delle funzioni del territorio, di prevenzione del suo degrado e di mitigazione degli effetti di tale degrado, nonché di ripristino dei suoli degradati. Questa integrazione era costruita come individuazione, descrizione e valutazione delle politiche settoriali sui processi di degrado del suolo «in particolare nei settori della pianificazione territoriale in ambito urbano e regionale, dei trasporti, dell'energia, dell'agricoltura, dello sviluppo rurale, della silvicoltura, dell'estrazione di materie prime, del commercio e dell'industria, della politica sui prodotti, del turismo, dei cambiamenti climatici, dell'ambiente, della natura e del paesaggio» (art. 3).

Agli Stati nazionali, per un verso, era affidato il compito di individuare, tramite il livello istituzionale adeguato, «le aree situate sul loro territorio nazionale nelle quasi esistono prove evidenti o fondati motivi per sospettare che si sia verificato o che in un prossimo futuro possa verificarsi [un] process[o] di degrado del suolo» (art. 6, co. 1). E, per l'altro, di predisporre «un programma di misure comprendente almeno gli obiettivi di riduzione del rischio, le misure appropriate per realizzare tali obiettivi, un calendario per l'attuazione delle suddette misure e una stima degli stanziamenti pubblici o privati necessari per finanziarle» (art. 8, co. 1).

Inoltre, agli Stati nazionali spettava adottare «le misure opportune per limitare l'impermeabilizzazione» o, qualora questa non potesse essere impedita, in funzione del conseguimento di altri e prevalenti interessi, «per attenuarne gli effetti» (art. 5). La stessa amministrazione statale doveva provvedere «affinché gli utilizzatori del territorio i cui interventi incidono sul suolo in modo tale che ci si possa ragionevolmente attendere un impedimento significativo allo svolgimento delle funzioni del suolo […], siano tenuti ad adottare misure di precauzione per prevenire o ridurre al minimo gli effetti negativi in questione» (art. 4).

All'Unione Europea era riservata l'adozione di misure conformi al principio di sussidiarietà nei casi in cui l'istituzione di un quadro comune per la protezione del suolo, non fosse realizzabile «adeguatamente dagli Stati membri» e fosse conseguibile «con maggiore efficacia a livello comunitario tenuto conto dell'entità del problema e delle sue implicazioni rispetto alle altre normative comunitarie in materia di protezione della natura, tutela delle acque, sicurezza alimentare, cambiamenti climatici, agricoltura e aspetti di interesse comune come la tutela della salute umana».

10.1.3. Buone pratiche e strumenti di contrasto al consumo di suolo

Più di recente l'azione della Commissione è stata concentrata sulla individuazione di buone pratiche a partire da un duplice presupposto. Il primo è rappresentato dal fatto che «l'uso della terra è quasi sempre un compromesso tra varie esigenze sociali, economiche e ambientali (costruire alloggi o infrastrutture dei trasporti, produrre energia, coltivare o tutelare la natura)». Il secondo è costituito dalla presa d'atto che le «decisioni relative all'uso dei terreni comportano impegni a lungo termine che è poi difficile, o molto costoso, invertire».

In mancanza di una disciplina europea vincolante per i singoli Stati, la Commissione ha, comunque, intrapreso politiche preordinate a incentivare la riduzione dell'impegno di nuovo suolo, con l'obiettivo di arrivare nel 'lungo periodo' (ossia entro il 2050) «a non edificare più su nuove aree» [Commissione Europea, *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, COM(2011) 571 def.].

La definizione di questo obiettivo è stata seguita dall'adozione di un interessante documento in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo [Commissione Europea, *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, SWD(2012) 101 final/2]. Questo documento, benché non contenga alcuna normativa cogente, è importante perché costituisce un'analisi efficace del fenomeno, fornisce un catalogo di possibili strumenti di contrasto al consumo di suolo e fissa al 2020 il momento in cui dovranno iniziare a essere valutate le conseguenze legate all'uso del suolo, sia sotto il profilo della quantità di terreno consumabile in funzione della sua sostenibilità ambientale, che sotto quello qualitativo in relazione alle funzioni per garantire le quali è necessario il suo consumo.

L'idea di partenza è che «l'uso dei terreni rappresenti quasi sempre un compromesso fra esigenze sociali, economiche e ambientali diverse, ad esempio di abitazione, infrastrutture di trasporto, produzione energetica, agricoltura e protezione delle risorse naturali». La copertura di un'area di terreno con materiali impermeabili artificiali, appare, dunque, in larga parte, «determinato dalle decisioni in materia di pianificazione territoriale». E proprio la pianificazione può svolgere un ruolo importante nel favorire un uso più sostenibile dei terreni: affrontare la questione della limitazione del consumo di territorio non significa, infatti, «bloccare lo sviluppo economico o congelare per sempre gli attuali usi del suolo; si tratta piuttosto di gestire in modo più efficiente e sostenibile le risorse naturali di cui il suolo è uno dei componenti principali».

Senza addentrarsi nei diversi aspetti di un documento tutto da meditare, preme tuttavia segnalare, quantomeno, tre strumenti di governo del consumo di suolo. La garanzia della sostenibilità dell'occupazione di nuovo suolo è rappresentata, innanzitutto, dalla previsione «di valutazioni ambientali strategiche per piani e programmi e di valutazioni dell'impatto ambientale per progetti più grandi, sulla base delle direttive sulla valutazione ambientale strategica (VAS) e dell'impatto ambientale (VIA)».

Ai procedimenti di valutazione si aggiungono le misure di compensazione ossia quelle misure preordinate a «sostenere o recuperare la capacità globale dei suoli in una data area perché svolgano (quasi tutte) le proprie funzioni», talché la loro applicazione mira «a sostenere la funzionalità complessiva del suolo in una certa zona, piuttosto che vietare l'impermeabilizzazione di tutti i suoli nella zona». A quest'ultimo profilo è collegata, anche, la promozione e incentivazione del riutilizzo degli edifici esistenti e la rivitalizzazione dei siti dismessi.

Infine, «l'occupazione di terreno e l'impermeabilizzazione del suolo possono essere soggette al versamento di una tassa» di scopo funzionalizzata a sostenere progetti di protezione dell'ambiente riguardanti il suolo e quindi a incoraggiare un uso virtuoso del suolo.

Infine, va richiamata la decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 sul *Programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 'Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta' (c.d. Settimo programma d'azione per l'ambiente)* dove è osservato che l'uso non sostenibile dei terreni porta a un consumo di suolo fertile che pregiudica le opportunità che l'efficienza nell'uso delle risorse può offrire in termini di competitività, riduzioni dei costi, aumento di produttività e sicurezza ed aumenta la vulnerabilità dei territori rispetto ai cambiamenti climatici e alle catastrofi naturali. Allo scopo di ridurre l'uso non sostenibile del suolo nell'Unione è, innanzitutto, auspicato che le considerazioni ambientali debbano «essere integrate nelle decisioni che riguardano la pianificazione dell'uso dei terreni in modo da renderli più sostenibili, per progredire verso il conseguimento dell'obiettivo del 'consumo netto di suolo pari a zero' entro il 2050» (§ 23 dell'*Allegato*). Inoltre è previsto che al fine di «ridurre le pressioni più forti che l'uomo esercita sui terreni, sul suolo e su altri ecosistemi in Europa», l'Unione e gli Stati membri, con il coinvolgimento dei vari livelli istituzionali, debbano intervenire per «garantire che le decisioni relative all'uso dei terreni a tutti i livelli di pertinenza tengano debitamente conto degli impatti ambientali, sociali ed economici», nonché sulle forme e le modalità per «affrontare le problematiche legate alla qualità del suolo all'interno di un quadro giuridico vincolante utilizzando un approccio basato sui rischi mirato e proporzionato», anche attraverso la definizione degli obiettivi per un uso sostenibile dei terreni e del suolo (§ 25 dell'*Allegato*).

10.2. Il quadro normativo statale: la legge n. 10/2013 e lo sviluppo degli spazi verdi urbani attraverso il riuso degli insediamenti esistenti e la conservazione del paesaggio rurale

È stato ricordato come per consumo di suolo debba essere inteso un «fenomeno associato alla perdita di una risorsa ambientale fondamentale, dovuta alla occupazione di superficie originariamente agricola, naturale o seminaturale», produttiva di impermeabilizzazione ed urbanizzazione. Questo fenomeno si riferisce, quindi, «a un incremento della copertura artificiale di terreno, legato alle dinamiche insediative» [ISPRA, *Il consumo di suolo in Italia. Edizione 2014*, Roma, 2014, p. 3].

Se il fenomeno sotto il profilo oggettivo, fisico, è ben delimitabile, non altrettanto pare per quel che riguarda l'ambito normativo sul quale incide la disciplina giuridica preordinata a contenere l'impiego di suolo agricolo. L'intervento normativo a livello statale pone innanzitutto il problema del riparto della potestà legislativa in relazione ad un oggetto – il consumo di suolo – la cui disciplina incrocia una pluralità di materie: questa può, volta per volta, coinvolgere la tutela delle aree agricole in sé ovvero in reazione alle esigenze di approvvigionamento alimentare, la tutela ambientale e dell'ecosistema e quella paesaggistica, il governo del territorio e la difesa del suolo, le reti di trasporto e la viabilità. È chiaro che il riferimento all'una o all'altra materia è in grado di condizionare l'ambito della potestà legislativa statale, potendo dettare una vera e propria disciplina sostanziale soltanto laddove vi sia una competenza legislativa esclusiva (è il caso della tutela ambientale e dell'ecosistema). Mentre deve limitarsi a una disciplina di principio in tutti i casi in cui la disciplina sul consumo di suolo sia legata a materie concorrenti, riservando alla legislazione regionale la normativa di dettaglio: è il caso del governo del territorio ovvero della tutela delle aree agricole in funzione dell'approvvigionamento alimentare. Ovvero, riservare l'intera disciplina alla sola legislazione regionale allorché finisca per essere legata ad una materia residuale come nell'ipotesi della tutela del territorio per finalità di sviluppo agricolo.

La consapevolezza dei problemi legati al riparto della competenza legislativa, non ha impedito l'avvio di un vivace dibattito sul tema, concretizzatosi, da ultimo, nella elaborazione di una serie di disegni di legge in materia di valorizzazione delle aree agricole, di contenimento del consumo di suolo e di rigenerazione urbana. Tutti questi disegni di legge presentano un elemento comune costituito dal fatto di considerare il suolo non quale risorsa produttiva, bensì quale oggetto delle politiche di pianificazione regionale e locale e dunque nella prospettiva del governo del territorio, con l'obiettivo di creare le condizioni per una riduzione del suo indiscriminato impiego, con la contestuale tutela e valorizzazione dei terreni agricoli e delle aree a verde, anche in funzione ambientale e paesaggistica.

Mentre questi disegni di legge sono oggetto dei lavori parlamentari, deve essere, peraltro, richiamata la legge 14 gennaio 2013, n. 10, sullo sviluppo degli spazi verdi urbani, che anticipa, per certi aspetti, la disciplina sul contenimento dell'uso di suolo, in un contesto connotato da una specifica attenzione alla tutela dell'ambiente e delle biodiversità.

In particolare è disposto che, nell'ambito delle proprie competenze e delle risorse disponibili, «ai fini del risparmio del suolo e della salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate», i Comuni, innanzitutto, promuovano lo sviluppo e l'incremento degli spazi verdi urbani nonché «di 'cinture verdi' intorno alle conurbazioni per delimitare gli spazi urbani» (art. 6, co. 1).

A fianco di queste misure volte a favorire la conservazione del patrimonio arboreo esistente al fine di promuovere la tutela dell'ambiente, va ricordata, soprattutto, la previsione che, ai fini del risparmio del suolo e della salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate, dispone che i Comuni possano prevedere (i) specifiche misure di vantaggio volte a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti, rispetto alla concessione di aree non urbanizzate ai fini dei suddetti insediamenti, e (ii) particolari strumenti e interventi per la conservazione (e il ripristino) del paesaggio rurale o forestale non urbanizzato di competenza dell'amministrazione comunale (art. 6, co. 2).

Al fine, poi, di verificare l'effettività della suddetta previsione è disposto che i Comuni e le Province, «in base a sistemi di contabilità ambientale, da definire previe intese con le regioni, danno annualmente conto, nei rispettivi siti internet, del contenimento o della riduzione delle aree urbanizzate e dell'acquisizione e sistemazione delle aree destinate a verde pubblico dalla strumentazione urbanistica vigente» (art. 6, co. 4). Le specifiche modalità di attuazione di queste disposizioni dovranno essere definite d'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni-Città ed autonomie locali ex art. 8, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

Benché passata sotto silenzio, quest'ultima previsione normativa appare di notevole importanza perché consente, a prescindere da qualsiasi ulteriore intervento normativo, di avviare politiche di contenimento del suolo mediante la definizione da parte della Conferenza unificata di una ampia gamma di azioni, dalla definizione di una quantità massima di territorio non edificato da utilizzare a livello nazionale alla definizione di sperimentazioni di rigenerazione e rinaturalizzazione urbana.

10.3. La normativa regionale: la rinnovata attenzione al tema nell'ambito di una pluralità di approcci normativi

Mentre a livello statale il tema è apparso soltanto in tempi molto recenti, il contenimento dell'uso del suolo è stato oggetto della crescente attenzione delle politiche regionali già a partire dagli anni novanta del secolo scorso, sia sul versante legislativo che, più in generale, su quello dell'elaborazione di politiche territoriali. Con riferimento al primo aspetto l'analisi d'insieme del quadro normativo regionale evidenzia un processo caratterizzato, al di là delle affermazioni di principio presenti in gran parte delle leggi urbanistiche regionali, da una forte disomogeneità

complessiva e da una pluralità di approcci al tema, in cui, da ultimo, si segnala la presentazione di molteplici disegni di legge, a conferma di un'accresciuta attenzione.

Sul versante delle politiche territoriali, oltre alle singole specificità regionali, deve essere ricordata la costituzione del *Tavolo interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile dell'Area padano-alpina-marittima* che ha trovato un momento di sintesi nella c.d. *Agenda di Bologna* (del 27 gennaio 2012). L'Agenda ha previsto la costituzione di un *Gruppo di lavoro tecnico* con il compito di elaborare proposte operative che conducano «a condividere una lettura comune della portata dei fenomeni territoriali» e. in particolare, a definire politiche condivise per contrastare la dispersione insediativa e garantire l'uso sostenibile del suolo, volte a preservare questa risorsa e a contenerne il consumo, favorendo il riuso e il recupero delle aree già urbanizzate, con la promozione di un modello di città compatta.

Tenuto conto della diversa consapevolezza e della differente maturazione normativa del tema, la presente analisi riguarda alcune delle più significative esperienze, quali quelle delle Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Abruzzo, Calabria in cui sono già vigenti o in corso di approvazione normative in materia di limitazione di impegno di suolo. Questa scelta non ignora che anche nelle altre regioni il tema è presente, seppure in un quadro normativo in piena evoluzione.

In modo riassuntivo alle proposte di legge preordinate a integrare o riformare la normativa vigente in materia di governo del territorio (Lombardia, Veneto e Toscana), si aggiungono previsioni normative per la definizione di piani o programmi di settore che, pur in maniera indiretta, appaiono preordinati a contenere il consumo di suolo (Marche e Puglia), proposte di legge finalizzate in maniera specifica a contenere il consumo di suolo (Abruzzo, Campania, Basilicata e Calabria), proposte di legge di riforma del governo del territorio che soltanto indirettamente si occupano del consumo di suolo (Piemonte, Provincia di Bolzano, Friuli Venezia-Giulia, Umbria).

Per tentare di ricondurre ad unità questo composito quadro, l'analisi prenderà in considerazione gli strumenti e le modalità organizzative previsti per dare attuazione, in ciascuna esperienza considerata, al principi della riduzione del consumo di suolo.

10.3.1. La prospettiva produttiva della tutela del suolo agricolo nella legge urbanistica della Regione Piemonte

La legislazione regionale piemontese ha dedicato, fin dalla metà degli anni settanta, una specifica attenzione al tema della difesa dei suoli agricoli: nell'ambito di una disciplina caratterizzata dalla programmazione quale metodo di governo, dalla pianificazione come criterio di gestione delle risorse e dalla partecipazione come modalità di formazione delle decisioni, la legge sull'uso dei suoli, coglieva, infatti, con grande anticipo l'esigenza di limitare il consumo di suolo agricolo. Essa, infatti, individuava tra le proprie finalità la «piena e razionale utilizzazione delle risorse, con particolare riferimento alle aree agricole e al patrimonio insediativo ed infrastrutturale esistente, evitando ogni immotivato consumo del suolo» (art. 1, co. 1, n. 4, legge reg. Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56).

Più di recente, è stato disposto che gli strumenti di pianificazione debbano assicurare, ai diversi livelli, oltre alla riqualificazione degli ambiti già urbanizzati, «il contenimento del consumo di suolo, limitandone i nuovi impegni ai casi in cui non vi siano soluzioni alternative» (art. *1bis*, co. 3, lett. *b*, legge reg. ult. cit., introdotto da art. 2, co. 3, legge reg. Piemonte 25 marzo 2013, n. 3). In tal senso tra gli specifici obiettivi di cui gli atti di pianificazione e gestione del territorio dei Comuni, singoli o associati, devono garantire il conseguimento sono individuati «*(c)* la difesa e la tutela dell'assetto idrogeologico, la salvaguardia del patrimonio agricolo, delle risorse naturali e

ambientali, del patrimonio storico-artistico e paesaggistico» e «*(d)* il contenimento del consumo dei suoli» (art. 11, legge reg. Piemonte n. 56/1977, come modif. da art. 24, legge reg. Piemonte n. 3/2013).

Al di là delle affermazioni di principio, per la tutela del suolo agricolo è disposto che «nelle aree destinate ad attività agricole sono obiettivi prioritari la valorizzazione e il recupero del patrimonio agricolo, la tutela e l'efficienza delle unità produttive, ottenute anche a mezzo del loro accorpamento ed ogni intervento atto a soddisfare le esigenze economiche e sociali dei produttori e dei lavoratori agricoli» (art. 25, co. 1, legge reg. Piemonte n. 56/1977, come modif. da art. 42, legge reg. Piemonte n. 3/2013). Tra gli specifici compiti del piano regolatore è ricompreso quello di «(e) individuare gli edifici rurali abbandonati o non più necessari alle esigenze delle aziende agricole e regolarne la possibile riqualificazione e riutilizzazione anche per altre destinazioni d'uso compatibili e complementari, ovvero quelli per cui prevedere interventi di totale demolizione con ripristino dell'area a coltura agricola o a rimboschimento». In quest'ultima ipotesi, l'intera cubatura residenziale e una quota della superficie coperta dai fabbricati accessori all'attività agricola può, attraverso gli strumenti perequativi, essere trasferita su altra area di trasformazione, individuandone «la relativa destinazione d'uso» (art. 25, co. 2, art. 25, co. 1, legge reg. Piemonte n. 56/1977, come modif. da art. 42, legge reg. Piemonte n. 3/2013).

Questa sintetica ricostruzione del quadro normativo evidenza come in questo caso le limitazioni al consumo di suolo siano legate alla dimensione produttiva del suolo e come, invece, restino sullo sfondo i valori ambientali e paesaggistici del territorio, la cui tutela è garantita soltanto in via indiretta.

A proposito dell'effettività di queste previsioni è stato osservato che «in molti casi i PRGC approvati in Piemonte […] hanno finito per destinare a usi extra-agricoli suoli ad elevata produttività e dotati di infrastrutture e impianti a supporto dell'attività agricola, senza una ricerca puntuale di localizzazioni alternative e senza circostanziate motivazioni delle praticate eccezioni» [L. Cassibba, B. Giau, S. Novelli, *Tutela e consumo di suolo agricolo in Piemonte, in AgriregioniEuropa, 2010 (22), p. 3 (agriregionieuropa.univpm.it*)].

Per ovviare a questo inconveniente e dunque per «preservare o ricostruire le risorse del suolo coltivabile e in particolare i terreni agricoli distrutti per effetto delle espansioni urbane, delle attività edificatorie e della costruzione di infrastrutture», è intervenuta la recente previsione in forza della quale tutti gli atti di pianificazione e gestione del territorio di qualunque livello devono dettare norme «*(a)* per l'individuazione di aree incolte, a bassa o nulla fertilità, o comunque suscettibili di bonifica e miglioramento; *(b)* per il conseguente trasferimento sulle stesse aree, agli indicati fini di recupero e bonifica, dello strato di terreno agricolo asportabile dalle aree investite con interventi edificatori, infrastrutturali o di urbanizzazione inaridente». A tal fine il rilascio e l'efficacia dei titoli abilitativi «può essere condizionato all'assunzione degli impegni e all'adempimento delle prescrizioni relative» da parte dei soggetti interessati (art. 91 *quater*, legge reg. Piemonte n. 56/1977, come modif. da art. 79, legge reg. Piemonte n. 3/2013).

Questa disciplina è particolarmente interessante perché finisce per individuare un nuovo bene: la coltre di terreno agricolo utile, che parrebbe diventare un vero e proprio bene giuridico, liberamente commerciabile e riallocabile su quei suoli a bassa o nulla fertilità.

Tutti questi interventi normativi parrebbero voler rimediare a una pregressa situazione normativa incapace – nonostante le dichiarazioni di principio – di costituire un freno al consumo di territorio, in un contesto che vede il Piemonte tra le regioni a maggior tasso di consumo di suolo, a fronte di una limitata crescita della popolazione [ISPRA, *Il consumo di suolo in Italia*, p. 10; in proposito, cfr. F. Ferlaino, *Il consumo di suolo: misure, relazioni, processi* (XXXIV Conferenza scientifica

annuale AISRe, *Crescita economica e reti regionali: nuove industrie e sostenibilità*, Palermo, 2-3 settembre 2013), 2013 (*paper*)].

10.3.2. Il suolo quale bene comune e le politiche per il contenimento del suo consumo nell'esperienza legislativa della Regione Lombardia

Anche nell'esperienza lombarda il tema del contenimento dell'uso del suolo è ben presente, legato forse al fatto che, assieme al Veneto, detiene il primato del suolo consumato.

L'esigenza di un attento controllo sull'impiego di nuovo territorio è, innanzitutto, alla base della previsione contenuta nel testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale, che assegna alla Regione un ruolo centrale nella definizione delle politiche e degli strumenti di contenimento del consumo del suolo. Questa disciplina contiene un principio molto significativo, che forse va al di là delle reali intenzioni del legislatore regionale: la Regione «riconosce il suolo quale bene comune» dove per suolo sembrerebbe doversi intendere non soltanto quello agricolo, ma qualsiasi superficie non edificata (art. 4*quater*, co. 1, legge reg. Lombardia 5 dicembre 2008, n. 31, aggiunto dall'art. 1, co. 1, lett. *f*, legge reg. Lombardia 28 dicembre 2011, n. 25).

Il riconoscimento del suolo quale bene comune, peraltro, non parrebbe poter essere intesa nel senso stretto che la nozione di 'bene comune' vuole oggi significare, perché se così fosse le conseguenze finirebbero per incidere sulla stessa configurazione della proprietà privata, con tutte le conseguenze in ordine alla costituzionalità della norma regionale. Piuttosto, secondo una lettura che tenga conto della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di disciplina della proprietà privata (cfr. art. 117, co. 2, lett. *l*, Cost.), questa previsione pare dover essere interpretata nel senso che il territorio, in quanto depositario delle risorse naturali non riproducibili, deve sempre e innanzitutto garantire la soddisfazione dell'interesse generale di tutti i cittadini, e in forza di questa necessaria soddisfazione possono essere configurati limiti alla sua destinazione a soddisfare l'interesse individuale. Il suolo come bene naturale in grado di assicurare – al pari dell'aria e dell'acqua – il soddisfacimento di bisogni primari dell'uomo parrebbe imporre un rovesciamento del rapporto tra interesse individuale e interesse collettivo in maniera tale da escludere che questo bene possa essere usato e consumato in maniera rilevante e irreversibile. In altri termini, il ricorso alla espressione 'bene comune' sembra da riferire non alla forme giuridiche di appartenenza del bene, ma alla necessità di assicurarne la funzione sociale, in una prospettiva che pare debba essere quella contenuta nell'art. 42, co. 2, Cost.

Tutto questo sul piano dei principi: su quello dell'effettività, l'affermazione del suddetto principio trova una traduzione circoscritta, rappresentata dalla possibilità per la Regione di dettare «politiche per il contenimento del consumo di suolo agricolo finalizzate ad orientare la pianificazione territoriale regionale» (art. 4*quater*, co. 1 e 5, legge reg. Lombardia 5 dicembre 2008, n. 31, aggiunto dall'art. 1, co. 1, lett. *f*, legge reg. Lombardia 28 dicembre 2011, n. 25).

In tal senso il suolo agricolo – inteso come «ogni superficie territoriale, libera da edifici e strutture permanenti non connesse alla attività agricola in essere, interessata in modo permanente dalla attività agricola, da attività connesse e dalla eventuale presenza di elementi che ne costituiscono il corredo paesaggistico-ambientale» – è riconosciuto quale spazio non soltanto dedicato all'attività produttiva di alimenti ed elemento costitutivo del sistema rurale, ma innanzitutto preordinato «alla tutela della biodiversità, all'equilibrio del territorio e dell'ambiente, alla produzione di utilità pubbliche quali la qualità dell'aria e dell'acqua, la difesa idrogeologica, la qualità della vita di tutta la popolazione» (art. 4quater, co. 2, legge reg. cit.). Proprio in forza di queste sue funzioni multilivello la sospensione «temporanea o continuata della attività agricola sul suolo agricolo non

determina in modo automatico la perdita dello stato di suolo agricolo» (art. 4 *quater*, co. 4, legge reg. cit.).

Quali componenti fondamentali del sistema territoriale regionale, questa normativa assegna alla Regione il compito di affrontare le criticità del sistema rurale e quelle emergenti dal consumo di suolo agricolo «con adeguate politiche finalizzate a salvaguardare le destinazioni di uso di suoli e territori agricoli indispensabili all'esercizio delle attività agricole, in una sempre crescente ottica di multifunzionalità» (art. 4 quater, co. 3, legge reg. cit.). Ossia, non soltanto in funzione della garanzia del sistema agro-alimentare, ma tenendo conto che la protezione del suolo agricolo è parte essenziale dell'equilibrio ambientale e dell'ecosistema, nonché della tutela dei valori paesaggistici. A questo proposito è previsto che la Regione *(a)* individui «una metodologia condivisa di misurazione del consumo del suolo agricolo che abbia come criteri principali il valore agroalimentare e le funzioni del suolo stesso, nonché l'incidenza delle attività che vi insistono», *(b*) rediga un rapporto periodico «sulla consistenza del suolo agricolo e sulle sue variazioni» e, infine, *(c)* stabilisca «le forme e i criteri per l'inserimento negli strumenti di pianificazione previsti dalla normativa regionale di apposite previsioni di tutela del suolo agricolo», accompagnate da «metodologie di misurazione del consumo del suolo agricolo stesso e prevedendo strumenti cogenti per il suo contenimento» (art. 4 *quater*, co. 5, legge reg. cit.).

Questa normativa ha prodotto mutamenti anche nell'ambito della disciplina urbanistica e in particolare nell'individuazione dei contenuti della pianificazione comunale. Il riferimento è, innanzitutto, al documento di piano, che assieme al piano dei servizi e a quello delle regole costituisce il piano di governo del territorio (p.g.t.). In particolare il documento di piano, nella determinazione degli obiettivi quantitativi di sviluppo territoriale complessivo del p.g.t., deve tener conto, oltre che della riqualificazione del territorio, anche «della minimizzazione del consumo del suolo in coerenza con l'utilizzazione ottimale delle risorse territoriali» e con la compatibilità e sostenibilità ambientale degli obiettivi di sviluppo (art. 8, co. 2, lett. *b*, legge reg. Lombardia 11 maggio 2005, n. 12, modif. da art. 1, co. 1, lett. *g*, legge reg. Lombardia 14 marzo 2008, n. 4).

Tra gli obiettivi fondamentali della pianificazione comunale vi è, dunque, la 'minimizzazione del consumo di suolo', che dovrebbe trovare una propria specifica misura di garanzia nella maggiorazione degli oneri di urbanizzazione nelle ipotesi di interventi destinati ad impegnare nuovo suolo agricolo. Infatti, gli interventi di nuova costruzione «che sottraggono superfici agricole nello stato di fatto sono assoggettati a una maggiorazione percentuale del contributo di costruzione, determinata dai Comuni entro un minimo dell'1,5% ed un massimo del 5%, da destinare obbligatoriamente a interventi forestali a rilevanza ecologica e di incremento della naturalità» (art. 43, co. 2 *bis*, legge reg. Lombardia n. 12/2005, aggiunto dall'art. 1, co. 1, lett. *uu*, legge reg. Lombardia 14 marzo 2008, n. 4, e succ. modif. da art. 21, co. 1, lett. e, legge reg. Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7). Opportunamente le somme incassate a questo titolo sono oggetto di un vincolo di spesa, in modo da ridurre il rischio che la maggiorazione degli oneri si traduca, per il soggetto pubblico, in un incentivo al consumo di suolo e, per quello privato, in un mero costo di transazione.

Infine è da richiamare la previsione relativa al recupero delle aree non residenziali dismesse, ovverossia di quei suoli già interessati da attività economiche, ed individuate come aree degradate o dismesse nel documento di piano del p.g.t. È chiaro che si tratta, in via immediata, di una previsione che ha riguardo al profilo della rigenerazione urbana. Tuttavia è indubbio, come sottolinea la stessa norma, che essa «concorre agli obiettivi di contenimento del consumo di suolo» (art. 97*bis*, legge reg. Lombardia n. 12/2005, aggiunto dall'art. 7, co. 1, legge reg. Lombardia 13 marzo 2012, n. 4). Questa disciplina prevede uno specifico procedimento di impulso pubblico dell'iniziativa della proprietà fondiaria allo scopo di conseguire il recupero di aree non residenziali dismesse o degradate. In questo contesto se, per un verso, la dismissione di queste aree «costituisce grave pregiudizio territoriale, sociale ed economico-occupazionale», per l'altro, il loro recupero

«costituisce attività di pubblica utilità ed interesse generale […] qualora la dismissione comporti pericolo per la salute e la sicurezza urbana e sociale, ovvero di degrado ambientale e urbanistico» (art. 97*bis*, co. 3, legge reg. ult. cit.).

Il processo di rigenerazione urbana è, innanzitutto, finalizzato al recupero dell'area da parte del proprietario: in presenza delle suddette condizioni, il Comune «può invitare la proprietà dell'area a presentare una proposta di riutilizzo della stessa in attuazione delle previsioni del p.g.t.», con la possibilità di prevedere una misura premiale costituita dall'incremento «fino al 20% [del]la volumetria o [del]la superficie ammessa», e assegnando un termine per la presentazione della proposta «da definirsi in ragione della complessità della situazione riscontrata e comunque non inferiore a mesi quattro e non superiore a mesi dodici» (art. 97*bis*, co. 4, legge reg. ult. cit.). Trascorso inutilmente quest'ultimo termine «cessa l'efficacia del piano delle regole relativamente all'area stessa, con il conseguente venir meno di qualsiasi previsione che produca effetti diretti sul regime giuridico dei suoli» (art. 97*bis*, co. 7, legge reg. ult. cit.). In forza della mancata manifestazione di interesse del proprietario, il Comune può avviare il procedimento per la variante urbanistica finalizzata al recupero dell'area, «anche mediante attivazione di strumenti urbanistici di iniziativa pubblica, nonché delle disposizioni inerenti alla riqualificazione paesaggistica di aree ed ambiti degradati o compromessi, di cui al piano paesaggistico regionale» (art. 97 *bis*, co. 8, legge reg. ult. cit.).

A questo quadro normativo ha fatto riscontro, da ultimo, una consistente iniziativa legislativa tradottasi in una pluralità di disegni di legge. Queste iniziative legislative appaiono connotate da un duplice comune dato: limitare l'uso edificatorio del suolo libero attraverso la definizione di livelli di urbanizzazione sostenibili e legare l'attività edificatoria sul suolo libero a misure di compensazione territoriale ambientale in grado di garantire una contestuale attività di costruzione o ricostruzione di natura e ambiente negli spazi aperti. A questo profilo si aggiunge – in una regione in cui il 70% dei Comuni ha meno di 5.000 abitanti – la consapevolezza della necessaria rilevanza sovracomunale del tema con la necessità di definire strumenti di governo di area vasta, attraverso il rafforzamento del coordinamento territoriale e l'associazione e cooperazione tra Comuni [cfr. p.d.l. di iniziativa popolare n. 10, presentato il 17 maggio 2010; p.d.l. n. 6, presentato il 3 aprile 2013; p.d.l. n. 140 presentato il 14 febbraio 2014; p.d.l. n. 150 presentato il 20 marzo 2014; p.d.l. n. 156 presentato l'8 marzo 2014; p.d.l. n. 157 presentato il 9 aprile 2014].

In particolare, va segnalato il progetto di legge n. 140/2014, approvato dalla Giunta regionale, in cui la finalità di riduzione del consumo di suolo è legata alla valorizzazione del suolo inedificato e al riuso e alla rigenerazione urbana del suolo edificato, nonché al dimensionamento degli strumenti urbanistici e al tema della attività agricola di interesse strategico.

L'idea che caratterizza il p.d.l. n. 140/2014 è, per un verso, che il suolo inedificato è «una risorsa non riproducibile» e «può essere trasformato solo in carenza di alternative preventivamente verificate negli strumenti di pianificazione territoriale, nei limiti quantitativi stabiliti dal piano territoriale regionale e, nel caso, a fronte di adeguate compensazioni ecologiche preventive» (art. 2, co. 1) e, per l'altro, che «il consumo di suolo è consentito entro la soglia percentuale massima stabilita dai piani di governo del territorio ed esclusivamente nei casi in cui non esistano possibilità di riutilizzazione delle aree già edificate e di rigenerazione delle stesse» (art 2, co. 3). Il progetto di legge definisce così una priorità nell'ambito dello sviluppo della città: il riuso e la rigenerazione urbana, talché nessun nuovo consumo di suolo parrebbe da consentire ove esistano aree dismesse e suoli da rigenerare.

In un sistema di pianificazione multilivello, il primo obiettivo del p.d.l. è quello di consolidare i contenuti e gli effetti del piano territoriale regionale (p.t.r.). Questo piano, oltre a definire i sistemi territoriali con caratteristiche omogenee, dovrà individuare la soglia regionale di consumo di suolo

da recepire nel piano territoriale di coordinamento provinciale e i criteri per la determinazione degli obiettivi quantitativi di sviluppo del piano di governo del territorio comunale in base all'effettivo fabbisogno residenziale e allo sviluppo insediativo. Lo stesso p.t.r. dovrà definire i criteri di individuazione di interventi di rilevanza sovracomunale esclusi dall'applicazione delle soglie e le misure di incentivazione al recupero del patrimonio edilizio (escluse misure di carattere finanziario). Al piano territoriale di coordinamento provinciale spetterà, invece, l'individuazione della soglia provinciale di riduzione del consumo di suolo stabilito dal piano territoriale regionale, da recepire nei piani di governo del territorio, nonché la determinazione delle specifiche modalità di calcolo per la determinazione degli obiettivi di sviluppo dei piani di governo del territorio.

Le novità più significative riguardano, tuttavia, il livello comunale. A questo proposito è previsto che il Comune, con il piano di governo del territorio e in particolare con il documento di piano, debba *(i)* definire la soglia comunale di riduzione del consumo di suolo, la cui efficacia è illimitata nel tempo ossia fino alla sua successiva revisione, *(ii)* determinare l'effettivo fabbisogno residenziale e gli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo, *(iii)* individuare i meccanismi per il monitoraggio e per promuovere gli investimenti nelle aree dismesse e negli ambiti di rigenerazione urbana, con la previsione di compensazioni e incentivazioni anche attraverso l'attribuzione di diritti edificatori.

Il piano dei servizi dovrà determinare, a sua volta, i criteri della c.d. compensazione ecologica preventiva per i casi in cui sia previsto ulteriore consumo di suolo e individuare gli interventi pubblici e di interesse pubblico o generale per i quali la compensazione non si applica ovvero si applica in forma ridotta. Gli interventi di compensazione ecologica preventiva dovranno consistere nella realizzazione di nuovi sistemi naturali permanenti**,** la cui utilizzazione può essere anche a scopi agricoli, e di un sistema di corridoi permeabili all'interno dei tessuti urbani consolidati. La compensazione avviene mediante cessione gratuita al Comune di aree, da mantenere all'uso naturale o agricolo, di superficie doppia rispetto a quella dell'ambito territoriale oggetto di piano attuativo o di permesso di costruire convenzionato che disciplina la nuova edificazione, ovvero, in alternativa, mediante costituzione, a favore del comune, di un vincolo di destinazione al mantenimento dello stato naturale o agricolo. Le aree destinate alla compensazione ecologica preventiva si considerano aggiuntive rispetto alla dotazione di aree per servizi pubblici o di interesse pubblico, comprese quelle destinate a verde pubblico.

Infine spetterà al piano delle regole individuare e quantificare, a mezzo di specifico elaborato denominato carta del consumo di suolo, le aree libere da edificazione, le aree dismesse, degradate, inutilizzate e sottoutilizzate, i lotti liberi, le aree di recupero o gli ambiti di rigenerazione urbana. L'approvazione di questo atto costituisce presupposto necessario e vincolante per la realizzazione di interventi edificatori, sia pubblici che privati, sia residenziali, sia di servizi che di attività produttive, comportanti, anche solo parzialmente, consumo di nuovo suolo.

Il modello disegnato, dunque, appare caratterizzato dalla introduzione di alcune misure generali di disincentivazione nei processi di trasformazione dei suoli liberi, sia a livello provinciale che comunale. È soprattutto quest'ultimo quello che presenta le novità più significative nella individuazione di strumenti di limitazione del consumo di suolo. La prima è rappresentata dalla previsione di premialità in termini di diritti edificatori legati alle caratteristiche delle aree potenzialmente trasformabili dal piano, in funzione di controllo sull'uso del suolo. La seconda è costituita dalla introduzione della compensazione ecologica preventiva per tutte le trasformazioni su suoli agricoli o naturali. Queste due novità vanno ad aggiungersi alla già ricordata maggiorazione percentuale del contributo di costruzione per gli interventi di nuova costruzione che sottraggano superfici agricole nello stato di fatto già prevista dall'art. 43, legge n. 12/2005.

Queste due misure paiono doversi necessariamente affiancare a quest'ultima per garantirne la stessa effettività. Appare infatti evidente la debolezza della sola misura fiscale, tenuto conto che essa, come già accennato, in mancanza di altre forme disincentivanti, è destinata a tradursi in un mero sovracosto da scaricare sul mercato dei suoli, con un effetto opposto rispetto all'obiettivo iniziale, ossia di consacrare il consumo di suolo, traducendo il limite in mero costo di transazione da far riassorbire al mercato.

Infine, con riferimento alla *governance* territoriale, la regione Lombardia ha istituito un 'presidio stabile' per il monitoraggio delle variazioni di uso del suolo con lo scopo di promuovere e coordinare la pianificazione e programmazione territoriale anche in relazione al contenimento del consumo di suolo. A questo fine è stata promossa la realizzazione di una *Infrastruttura per le Informazioni Territoriali*, quale insieme di azioni politiche, accordi istituzionali, tecnologie informatiche e raccolta dati, per rendere possibile la condivisione e l'uso efficiente dell'informazione territoriale tra le diverse amministrazioni pubbliche coinvolte. In questo contesto la stessa Regione ha avviato un programma di rilevamento preordinato alla realizzazione di banche dati geografiche sull'uso e la copertura del suolo (banca dati DUSAF - *Destinazione d'Uso dei Suoli Agricoli e Forestali*).

10.3.3. La tutela del suolo e l'esigenza della ricomposizione territoriale e riqualificazione urbanistica nella legislazione e nei progetti di legge della Regione Veneto

Mentre il legislatore veneto, seppur in un quadro normativo frammentato, appare sensibile alle problematiche riguardanti il contenimento del consumo di suolo e la sua conservazione, la concreta esperienza urbanistica regionale presenta consolidate politiche insediative caratterizzate da un impegno di suolo che, in certi casi, ha raggiunto dimensioni molto consistenti e comunque tali da collocare il Veneto al secondo posto, tra le regioni italiane, per consumo di territorio.

Nel piano regionale di sviluppo – PRS 2007 è affermato che «il modello diffuso, che caratterizza il sistema insediativo dell'area centrale veneta, ha […] generato situazioni complesse e avanzate di consumo di suolo, di illogica sottrazione di aree all'attività agricola e ambientale e di disordine insediativo, determinando in definitiva un'usura eccessiva delle risorse naturalistiche non riproducibili che, oltre a provocare come conseguenza uno scadimento del livello generale della vita nel territorio regionale, hanno messo in crisi l'efficacia stessa e la continuità del modello produttivo esistente. La dimensione assunta da questi processi impone, oggi in modo inderogabile, di considerare il territorio una risorsa non riproducibile a cui vanno applicati i canoni di razionalità economica propri di queste condizioni» (legge reg. Veneto 9 marzo 2007, n. 5).

Il nuovo statuto della Regione prevede che il Veneto «nel rispetto del principio di responsabilità nei confronti delle generazioni future, opera per assicurare la conservazione e il risanamento dell'ambiente, attraverso un governo del territorio volto a tutelare l'aria, la terra, l'acqua, la flora e la fauna quali beni e risorse comuni» (art. 8 Statuto approvato con legge reg. Veneto 17 aprile 2012, n. 1).

Nonostante questa dichiarazione di principio, il contenimento del consumo di suolo è privo di una vera e propria disciplina legislativa generale, anche se non mancano indicazioni normative preordinate ad ovviare alla sottrazione e allo spreco di suolo. In questa direzione si muove la stessa legge urbanistica regionale che pone la promozione e la realizzazione di uno sviluppo sostenibile e durevole e nel rispetto delle risorse naturali quale principio della pianificazione urbanistica regionale, individuando «[nell']utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente» una delle finalità che gli atti di governo del territorio sono tenuti a perseguire (art. 2, co. 1, lett. *d*, legge reg. Veneto 23 aprile 2004, n. 11).

La legge urbanistica regionale individua, inoltre, gli strumenti in grado di garantire il conseguimento di questa finalità. Il riferimento è alla previsione seconda la quale nei nuovi piani urbanistici comunali (piano di assetto del territorio - PAT) deve essere previsto un limite massimo al consumo del suolo agricolo, «avendo riguardo al rapporto tra la superficie agricola utilizzata (SAU) e la superficie territoriale comunale (STC)» (art. 13, co. 1, lett. *f*, legge reg. ult. cit.). Lo scopo è quello di tutelare sia il settore produttivo agricolo, sia di salvaguardare il sistema idrogeologico, quello del paesaggio agrario e dell'equilibrio ecologico-ambientale.

La modalità di determinazione del limite quantitativo massimo del suolo agricolo trasformabile in zone con destinazione diversa da quella agricola sono state successivamente definite con atto di indirizzo regionale n. 3650 del 25 novembre 2008.

L'atto di indirizzo prevede, in particolare, che nei comuni di pianura, in relazione alle specifiche caratteristiche del loro territorio, il suolo agricolo trasformabile non possa essere più di una percentuale pari allo 0,65-1,3% della superficie agraria utilizzata (SAU). La norma appare «potenzialmente assai incisiva anche perché nell'Atto di indirizzo, diversamente da quanto fa l'Istat, si estende il concetto di SAU ai terreni abbandonati e si precisa che nel computo della SAU va considerato lo stato di fatto 'a prescindere dalle destinazioni e classificazioni di PRG', prevedendo inoltre la possibilità di ricollocare, all'interno del territorio comunale, le 'aree interessate da precedenti previsioni di piano non attuate, nonché quelle che, ancorché adottate, sono incompatibili con il PAT'» [S. Lironi, *Paesaggio e consumo di suolo nel Veneto*, settembre 2011, p. 3 *(paper*)]. Lo stesso atto di indirizzo prevede, tuttavia, una serie di deroghe che hanno reso questa disposizione particolarmente vulnerabile e incapace a porre un freno al consumo di suolo.

Più di recente il tema del contenimento di consumo di suolo è stato ripreso dalla normativa regionale sul commercio che introduce, in maniera esplicita, il concetto di limitazione del consumo di suolo. Quest'ultima legge persegue la finalità di «salvaguardare la sostenibilità territoriale ed ambientale ed il risparmio di suolo, incentivando il recupero e la riqualificazione urbanistica di aree e strutture dismesse e degradate» (art. 2, co. 1, lett. *d*, legge reg. Veneto 28 dicembre 2012, n. 50). Al fine di assicurarne il conseguimento e, dunque, di garantire la compatibilità del sistema commerciale con il buon governo del territorio e con la tutela dell'ambiente, compreso quello urbano, è previsto che la definizione degli indirizzi da parte della Giunta regionale per lo sviluppo del commercio (adottati con regol. reg. Veneto 21 giugno 2013, n. 1) debba, tra l'altro, «incentivare il risparmio di suolo, favorendo gli interventi di consolidamento dei poli commerciali esistenti, gli interventi di recupero e riqualificazione di aree o strutture dismesse e degradate» nonché quegli interventi che «non comportano aumento della cubatura esistente in ambito comunale» (art. 4, co. 1, lett. c, legge reg. ult. cit.). Al principio del risparmio di suolo è, altresì, conformato il criterio della polarizzazione degli insediamenti, e quello dell'ampliamento e della ristrutturazione delle realtà commerciali esistenti.

Infine, la legge per il sostegno e la riqualificazione del settore edilizio (c.d. nuovo 'piano casa') prevede che «in attuazione dell'art. 2*bis* del d.P.R. n. 380/2001, gli ampliamenti e le ricostruzioni di edifici esistenti situati nelle zone territoriali omogenee» di completamento e di espansione edilizia, realizzati ai sensi della presente legge siano «consentiti anche in deroga alle disposizioni in materia di altezze previste dal d.m. n. 1444/1968 e successive modificazioni, sino ad un massimo del 40% dell'altezza dell'edificio esistente» (art. 9, co. 8*bis*, legge reg. Veneto 8 luglio 2009, n. 14, aggiunto da art. 10, co. 13, legge reg. Veneto 29 novembre 2013, n. 32).

Questa misura è solo apparentemente preordinata a consentire il riordino e la rigenerazione del tessuto edilizio urbano già consolidato ed a garantire l'obiettivo di ridurre il consumo di suolo «anche mediante la creazione di nuovi spazi liberi». In realtà essa è sì in grado di produrre una limitazione del consumo di suolo, ma contestualmente determina una liberalizzazione nei limiti di

altezza degli edifici con il passaggio da una città orizzontale ad una verticale, e non è ben chiaro se e come tutto questo riesca a garantire la tutela ambientale e del paesaggio. D'altronde la disciplina sul c.d. piano casa ha dato luogo ad un vivace contenzioso con il Governo in relazione a quelle norme che, consentendo di continuare ad edificare in deroga ai parametri dello strumento urbanistico, sottraggono ai Comuni la possibilità di porre dei limiti più restrittivi, con conseguenze che, probabilmente, conducono ad un aumento ulteriore del consumo di suolo.

A fianco di questo quadro normativo – non sempre coerente, come visto da ultimo – sono, infine, da segnalare due progetti di legge, all'esame delle commissioni consiliari, che contengono una disciplina generale sul contenimento del consumo di suolo e il suo recupero all'uso agricolo e che intendono, altresì, favorire l'adozione di misure di ricomposizione del tessuto urbanistico e di restauro territoriale in grado di riqualificare le aree dismesse e degradate.

Il primo disegno di legge, di iniziativa della Giunta regionale (p.d.l. n. 390 del 17 settembre 2013), persegue la finalità di ridurre il consumo di territorio e di promuovere un progressivo recupero di naturalità del suolo inedificato, prevedendo il ricorso a nuove risorse territoriali solo in caso di necessità e comunque dopo aver esperito tutte le altre soluzioni. Lo stesso disegno di legge prevede che la Giunta regionale definisca *(a)* i limiti al consumo di suolo per finalità urbanistico-edilizie; *(b)* gli obiettivi di recupero di ambiti urbani degradati o utilizzati in modo improprio; *(c)* le politiche e azioni positive attivate per concorrere con gli altri enti territoriali e locali al conseguimento degli obiettivi; *(d)* le correlative procedure di verifica e monitoraggio (art. 2, co. 1). Tra le misure concrete è previsto che fino all'emanazione del provvedimento della Giunta regionale di individuazione dei limiti al consumo di suolo, non sia consentito individuare nei piani degli interventi *ex* art. 17, legge reg. Veneto, 23 aprile 2004, n. 11, aree di nuova urbanizzazione in misura superiore al 50% delle superfici corrispondenti al carico insediativo aggiuntivo previsto dal piano di assetto del territorio comunale (art. 2, co. 2).

L'altro progetto di legge, di iniziativa consiliare (p.d.l. n. 393 del 14 novembre 2013), riconosce il suolo quale risorsa ambientale limitata non rinnovabile e considera prioritario nell'attività di pianificazione, a qualsiasi livello, il riutilizzo delle aree edificate, dismesse o degradate e la riqualificazione delle aree ad uso produttivo. Allo scopo di non consumare ulteriore suolo e di prevenire l'abbandono delle aree agricole, è disposto che la Regione debba prevedere negli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica di livello regionale misure idonee a recuperare all'uso agricolo e ambientale il proprio territorio e in particolare a recuperare, prioritariamente, i nuclei rurali e le aree dismesse e quelle interessate dall'incuria del bosco.

Il disegno di legge prevede anche alcune misure organizzative idonee a rendere operative le politiche per il recupero di suolo all'uso agricolo e ambientale e per limitarne il consumo. In proposito sono individuate alcuni strumenti in grado monitorare e incentivare il riutilizzo delle aree edificate dismesse o degradate nonché la riqualificazione delle aree ad uso produttivo, tra cui: *(i)* la definizione di una metodologia univoca per la misurazione del consumo di suolo; *(ii)* il rapporto periodico sulla consistenza del suolo; *(iii)* il censimento dei nuclei rurali e delle aree da recuperare con interventi di riqualificazione e riordino, anche attraverso la densificazione edilizia e l'adozione di misure premiali senza ulteriore consumo di suolo, per liberare superfici all'uso agricolo e ambientale; *(iv)* l'adozione di direttive preordinate a coadiuvare l'attività dei Comuni per l'individuazione, negli strumenti urbanistici, delle aree oggetto di interventi di riqualificazione.

Infine sono previste misure di incentivazione per quei Comuni che avviino azioni concrete per il recupero dei nuclei rurali e per i soggetti privati, singoli o associati, che intendono realizzare il recupero degli edifici e delle infrastrutture nei nuclei rurali, nonché gli interventi atti a prevenire l'abbandono delle aree agricole.

Il quadro che traspare dall'insieme di questi atti rivela uno sviluppo caratterizzato, inizialmente, dall'assenza di una politica comune del territorio lasciata, piuttosto, alla iniziativa delle singole amministrazioni comunali che hanno in prevalenza privilegiato interessi diversi da quelli paesaggistico-ambientali. A questa fase ha fatto seguito una serie di provvedimenti che segnano sicuramente una inversione di tendenza con il tentativo di porre un argine al consumo di suolo e l'avvio di pratiche di riqualificazione del territorio e del patrimonio edilizio esistente.

10.3.4. L'area vasta quale livello istituzionale per la definizione di politiche di contenimento del consumo di suolo nell'esperienza della Regione Emilia-Romagna

L'esperienza della regione Emilia-Romagna mostra una continua e ininterrotta crescita del territorio urbanizzato, in forma diffusiva, a fronte di una popolazione costante che la pone tra le regioni italiane con maggior impiego di suolo non urbanizzato. Sotto questo profilo, «la politica relativa all'uso prioritario di aree dismesse e alla riqualificazione urbana, presente in tutti i piani provinciali e comunali […], risulta nei fatti inefficace», in mancanza «di strumenti economici e fiscali per completare quelli della pianificazione urbanistica e territoriale» [A. Delpiano, E. Malossi, S. Trombetta, *Provincia di Bologna: dispersione insediativa e controllo del consumo di suolo nel Ptcp*, in *Urbanistica Dossier. Consumo di suolo e governo del territorio*, 2011 (125), p. 37].

La legislazione della regione Emilia-Romagna continua ad essere caratterizzata dalla normativa contenuta nella legge urbanistica del 2000, nell'ambito della quale il consumo di nuovo suolo è consentito, in via di principio, «solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione» (art. 2, co. 2, lett. *f*, legge reg. 24 marzo 2000, n. 20, e succ. modif. e integr.). Per altro verso, la pianificazione urbanistica deve perseguire l'obiettivo di favorire la qualificazione e il recupero funzionale del patrimonio esistente e dei tessuti urbani, anche attraverso misure di premialità progressive, idonee, nel contempo, «a disincentivare la diffusione insediativa e il consumo di suolo» (art. 7, co. 2, legge reg. ult. cit.)

Il soggetto preordinato, innanzitutto, a disciplinare il consumo di suolo è la Provincia quale ente di area vasta, alla quale è attribuita la competenza, attraverso il piano territoriale di coordinamento, di definire «i bilanci delle risorse territoriali e ambientali, i criteri e le soglie del loro uso, stabilendo, per tutto il territorio provinciale, le condizioni e i limiti al consumo di territorio non urbanizzato», in attuazione del suddetto principio generale, nonché di determinare «i requisiti di sostenibilità territoriale e ambientale delle previsioni urbanistiche comunali che comportano rilevanti effetti che esulano dai confini amministrativi di ciascun ente» (art. 26, co. 2, lett. *e*, legge reg. Emilia-Romagna, n. 20/2000, come sostituito da art. 27, legge reg. Emilia-Romagna, 6 luglio 2009, n. 6).

Nel rispetto delle previsioni del p.t.c.p., al piano strutturale comunale è attribuita la funzione di definire «quali fabbisogni insediativi potranno essere soddisfatti dal piano operativo comunale attraverso la sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero attraverso la riorganizzazione, addensamento o riqualificazione» e quali fabbisogni, all'opposto, richiedano «il consumo di nuovo territorio, non sussistendo alternative insediative nell'ambito del territorio già urbanizzato» (art. 28, co. 2, lett. *b*, legge reg. Emilia-Romagna n. 20/2000, come sostituito da art. 29 legge Emilia-Romagna n. 6/2009).

Le funzioni della pianificazione di livello provinciale in materia di consumo di suolo sono inoltre legate, sia pure in via indiretta, alla definizione da parte del p.t.c.p. del sistema di regole per il territorio rurale. Questo sistema, oltre ad assolvere i compiti di valorizzazione delle aziende agricole e di individuazione di un modello qualitativo di agricoltura coerente con gli obiettivi paesaggistico-ambientali, ha anche lo scopo di definire un insieme di regole che tutelino il consumo di una risorsa scarsa dovuto, innanzitutto, dall'impegno di suolo ad opera di nuove urbanizzazioni.

Questo insieme di regole – ancorché minime e che rimettono la definizione delle forme e degli strumenti di riduzione del consumo di suolo alle autonomie locali – fornisce un'indicazione molto precisa: la tematica del contenimento dell'uso del suolo esula dai confini amministrativi comunali, per essere ricondotto al livello istituzionale dell'area vasta provinciale e ai relativi strumenti urbanistici, gli unici in grado di affrontare in modo integrato il problema. In particolare, il piano territoriale di coordinamento finisce per essere il punto di riferimento per il dimensionamento comunale dell'impegno di nuovo suolo, attraverso la definizione delle soglie quantitative non negoziabili, dei limiti e delle condizioni di sostenibilità territoriale e ambientale. In tal senso, l'area vasta provinciale è anche il livello per l'attivazione di pratiche di perequazione territoriale, nell'ambito della quali procedere sia allo scambio di diritti edificatori a livello sovracomunale che alla predisposizione di meccanismi idonei a consentire un saldo pari zero tra previsioni di impegno di suolo mediante accordi territoriali tra Comuni.

Nel frattempo la Giunta regionale ha approvato il progetto di legge regionale *Riduzione del consumo di suolo, riuso del suolo edificato e tutela delle aree agricole (in Bollettino Ufficiale Regione Emilia Romagna*, 20 giugno 2014, n. 261) La finalità del progetto di legge è la valorizzazione e la tutela del suolo, con particolare riguardo alle superfici agricole e alle aree sottoposte a tutela paesaggistica, mediante la riduzione del consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile, così da garantire la stessa prevenzione e mitigazione dei fenomeni di dissesto idrogeologico.

Il progetto di legge non individua direttamente l'ambito della superficie agricola il cui impegno deve intendersi come consumo di nuovo suolo, ma rinvia alla pianificazione urbanistica la loro individuazione, salvo definire alcuni parametri di valutazione: in tal senso sono qualificabili come superficie agricola quei terreni «qualificati agricoli dagli strumenti urbanistici che costituiscono il territorio rurale, nonché le aree di fatto utilizzate a scopi agricoli indipendentemente dalla destinazione urbanistica e le aree, comunque libere da edificazioni e infrastrutture, suscettibili di utilizzazione agricola, ricomprese negli ambiti definiti come urbanizzabili» (art. 1, co. 1, lett. a).

Il progetto di legge non fissa alcun limite quantitativo al consumo di suolo, né definisce strumenti per rendere più oneroso l'impegno della superficie agricola: le politiche di riduzione del consumo di suolo, così come quelle di sviluppo territoriale sostenibile e di tutela e valorizzazione del paesaggio, sono di competenza degli strumenti della pianificazione territoriale e paesaggistica e trovano attuazione mediante la pianificazione urbanistica comunale (art. 1, co. 5). Il progetto di legge si limita a definire il principio sul quale incardinare l'insieme degli strumenti urbanistici, da applicare a tutti i procedimenti di rinnovo o di variante degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica vigenti (art. 1, co. 6): quello della riduzione del consumo di suolo in quanto bene comune e risorsa non rinnovabile in modo tale da perseguire «prioritariamente la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola sostenibile», e quella del territorio dal punto di vista ambientale, paesaggistico, della sicurezza idro-geologica e consentire il contrasto dei «processi di degrado del suolo» (art. 1, co. 4).

L'obiettivo della riduzione del consumo della superficie agricola per effetto di interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione non connessi all'attività agricola è legata all'affermazione del riuso e della rigenerazione urbana quale «obiettivo prioritario e fondamentale del governo del territorio», da conseguire mediante un insieme «coordinato di interventi urbanistici e sociali che includono la riqualificazione dell'ambiente costruito, la riorganizzazione dell'assetto urbanistico attraverso il recupero e la realizzazione di urbanizzazioni, spazi verdi e servizi, il risanamento dell'ambiente urbano mediante la previsione di infrastrutture ecologico-ambientali finalizzate all'incremento della biodiversità e della più efficace termoregolazione dell'ambiente urbano» (art. 1, co. 2, lett. *c*). A garanzia della piena effettività di questo obiettivo è stabilito che dalla data di entrata in vigore della legge non possano essere contenute nei piani territoriali e

urbanistici «previsioni che comportino nuovo consumo di suolo, salvo che nei casi di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico». Al di fuori di quest'ultime ipotesi, la necessità di impegnare nuovi suoli agricoli «dovrà essere adeguatamente motivata e documentata» nella valutazione preventiva di sostenibilità ambientale e territoriale (art. 5, legge reg. Emilia-Romagna 24 marzo 2000, n. 20) ovvero nella valutazione ambientale strategica, «assicurando in ogni caso il minor impatto e consumo di suolo possibile» (art. 1, co. 3).

È, infine, prevista la costituzione, presso l'Osservatorio del Territorio regionale, del Sistema informativo della pianificazione con il compito di «indagare la quota di superficie agricola esistente e di monitorare il consumo di suolo» (art. 1, co. 7). La mancata trasmissione dei dati da parte degli enti locali interessati preclude, sulle superfici agricole, «gli interventi di trasformazione urbanistico-edilizia non funzionali all'attività agricola», fatti salvi alcuni interventi, tra quelli relativi alle opere pubbliche e di interesse pubblico (co. 1, art. 8).

Nel complesso questo intervento 'di principio' sulla riduzione del consumo di suolo parrebbe voler preludere a una più generale revisione della legislazione in materia di governo del territorio, in grado di legare gli obiettivi di riduzione del consumo di suolo con gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, cui lo stesso progetto di legge pare affidare l'effettività delle sue previsioni.

10.3.5. Dalle affermazioni di principio sulla riduzione dell'impegno di nuovo suolo al consumo di suolo zero nella nuova legge sul governo del territorio della Regione Toscana: il patrimonio territoriale, la sua tutela e le condizioni per le trasformazioni del territorio.

La regione Toscana presenta valori di consumo del suolo piuttosto contenuti, anche se in aumento, rispetto alle altre regioni e alla media nazionale. Nonostante ciò, il quadro legislativo toscano in materia di consumo di suolo è caratterizzato dalla previsione che, almeno in via di principio, pone uno specifico argine all'utilizzo di suoli non edificati per la realizzazione di nuovi interventi. Questa preclusione, finora, non è stata assoluta, anche se il suo superamento ha richiesto un'approfondita verifica della situazione di fatto, della disponibilità di aree di recupero e dell'effettiva ineluttabilità di nuove estensioni dell'edificato. In ogni caso, l'uso di nuovo suolo è sempre stato subordinato alla condizione di non riduzione delle risorse essenziali *[i]* aria, acqua, suolo e ecosistemi della fauna e della flora; *[ii]* città e sistemi degli insediamenti; *[iii]* paesaggio e documenti della cultura; *[iv]* sistemi infrastrutturali e tecnologici.

L'evoluzione della disciplina normativa toscana in tema di riduzione del consumo di suolo contenuta nella recentissima legge reg. 10 novembre 2014, n. 65 (*Norme per il governo del territorio*), è caratterizzata dal tentativo di rendere cogenti ed effettive quelle previsioni sull'impegno di suolo non edificato già contemplate in via di principio nella legge reg. 3 gennaio 2005, n. 1. La terza riforma della legislazione urbanistica toscana contiene strumenti e procedure in grado di garantire l'attuazione di un principio che appare ormai condiviso.

La legge reg. Toscana n. 1/2005 prevedeva che «nessuna delle risorse essenziali del territorio» potesse «essere ridotta in modo significativo e irreversibile in riferimento agli equilibri degli ecosistemi di cui è componente» (art. 3, co. 3, legge reg. ult. cit.) e, dunque, «nuovi impegni di suolo a fini insediativi e infrastrutturali» potevano essere consentiti «esclusivamente qualora non sussist[essero] alternative di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti» (art. 3, co. 4, legge reg. ult. cit.). L'impegno di nuovo suolo doveva, comunque, concorrere alla riqualificazione dei sistemi insediativi e degli assetti territoriali nel loro insieme nonché alla prevenzione e al recupero del degrado ambientale funzionale. Ed era previsto che le relative azioni di trasformazione dovessero essere assoggettate a procedure di valutazione

degli effetti ambientali, nonché valutate e analizzate in base a un bilancio complessivo degli effetti su tutte le risorse essenziali del territorio.

Questa disciplina, tuttavia, non ha precluso che le previsioni e le quantità di nuova edificazione contenute nei piani regolatori vigenti trovassero attuazione e non è apparsa neppure in grado di incidere in maniera efficace ed effettiva sul consumo di suolo previsto dai piani strutturali successivamente approvati.

Le lacune della disciplina vigente sono state oggetto di un'attenta riflessione che ha condotto alla normativa contenuta nella nuova legge regionale sul governo del territorio 10 novembre 2014, n. 65 (pubblicata su *Bollettino Ufficiale della Regione Toscana* del 12 novembre 2014, n. 53).

In estrema sintesi, per il profilo che qui interessa, la legge compie una scelta che appare molto netta nella sua semplicità, ossia costringe i Comuni a distinguere il territorio in due parti: la parte urbanizzata e quella non urbanizzata, con la previsione esplicita che su quest'ultima non è possibile prevedere alcuna trasformazione preordinata a realizzare edilizia residenziale e che l'impegno di suolo del territorio non urbanizzato, già previsto dai vigenti piani urbanistici (o da loro varianti), sia possibile soltanto previo parere della conferenza di copianificazione (cfr. *infra*). Inoltre, gli interventi diversi dall'edilizia residenziale possono essere consentiti solo attraverso specifiche procedure che prevedono il potere di veto della Regione.

Più in dettaglio, la finalità di contrastare e ridurre al minimo necessario l'impiego di nuovo suolo e, dunque, di attribuire effettività al principio sulla limitazione del consumo di suolo è alla base di una serie di specifiche misure contenute nella legge di riforma.

La prima è senza dubbio l'introduzione del concetto di patrimonio territoriale inteso quale «bene comune costitutivo dell'identità collettiva regionale» e risorsa «per la produzione di ricchezza per la comunità» (art. 3, co. 1) che, come tale, non può essere ridotto «in modo irreversibile» (art. 3, co. 3, e art. 4, co. 1). Esso costituisce il parametro per definire e contestualizzare le invarianti strutturali ed è rappresentato dall'«insieme delle strutture di lunga durata prodotte dalla coevoluzione fra ambiente naturale e insediamenti umani, di cui è riconosciuto il valore per le generazioni presenti e future», di cui la Regione deve promuovere e garantire la riproduzione. Il patrimonio territoriale è costituito dalle strutture idro-geomorfologica, ecosistemica, insediativa e agro-forestale, le cui interrelazioni e la cui percezione «da parte delle popolazioni esprimono l'identità paesaggistica della Toscana» (art. 3, co. 5, legge reg. ult. cit.).

La seconda novità è rappresentata dalla introduzione della distinzione tra territorio urbanizzato ed aree ad esso esterne (art. 4, co. 3 e 4, legge reg. ult. cit.). Appare chiaro che l'efficacia delle previsioni normative è legata alla determinazione del perimetro delle aree urbanizzate, tenuto conto che il resto è territorio rurale (per la cui identificazione quale cfr. art. 64): questa operazione è di competenza del piano strutturale comunale nell'ambito dei parametri fissati dalla legge regionale. La specifica individuazione del territorio urbanizzato costituisce, infatti, il presupposto per differenziare le procedure per intervenire al suo interno da quelle per le trasformazioni di aree ad esso esterne, con l'obiettivo specifico della salvaguardia del territorio rurale e della promozione del riuso e della riqualificazione delle aree urbane degradate o dismesse. Esso è costituto «dai centri storici, le aree edificate con continuità dei lotti a destinazione residenziale, industriale e artigianale, commerciale, direzionale, di servizio, turistico-ricettiva, le attrezzature e i servizi, i parchi urbani, gli impianti tecnologici, i lotti e gli spazi inedificati interclusi dotati di opere di urbanizzazione primaria» (art. 4, co. 3). La sua perimetrazione, in ogni caso, deve tener conto delle «strategie di riqualificazione e rigenerazione urbana, ivi inclusi gli obiettivi di soddisfacimento del fabbisogno di edilizia residenziale pubblica» (art. 4, co. 4, legge reg. ult. cit.). Peraltro, sono escluse dal territorio

urbanizzato sia le aree rurali intercluse che l'edificato sparso o discontinuo (art. 4, co. 5, lett. a e b, legge reg. ult. cit.).

La terza novità è rappresentata dalla previsione di un vincolo di inedificabilità assoluta del territorio rurale per finalità residenziali: sono infatti precluse «nuove edificazioni residenziali fuori del territorio urbanizzato» (art. 4, co. 2, seconda parte, legge reg. ult. cit.).

La legge di riforma fissa, poi, la regola generale per cui le trasformazioni che comportino impegno di suolo non edificato a fini insediativi o infrastrutturali possono essere consentite «esclusivamente nell'ambito del territorio urbanizzato», individuato dagli strumenti della pianificazione, e tenuto conto, comunque, «delle relative indicazioni del piano di indirizzo territoriale» (art. 4, co. 2). In questo ambito, peraltro, gli impegni di nuovo suolo possono essere consentiti «esclusivamente qualora non sussistano alternative di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti» e presuppone, comunque, una necessaria valutazione circa la loro idoneità a concorrere alla riqualificazione dei sistemi insediativi e degli assetti territoriali nel loro insieme, nonché alla prevenzione e al recupero del degrado ambientale e funzionale (art. 4, co. 8, legge reg. ult. cit.).

La possibilità di prevedere nuovi impegni di suolo non edificato nelle aree esterne al perimetro del territorio urbanizzato per trasformazioni diverse da quella residenziale è sempre e comunque assoggettata al previo parere obbligatorio favorevole della conferenza di copianificazione d'area vasta ex art. 25, «al fine di verificarne la sostenibilità per ambiti sovracomunali» (art. 4, co. 7, legge reg. ult. cit.). La conferenza deve, innanzitutto, verificare in maniera specifica, oltre alla conformità al p.i.t., che non sussistano alternative «sostenibili» di riutilizzazione o riorganizzazione degli insediamenti e infrastrutture esistenti e deve indicare «gli eventuali interventi compensativi degli effetti indotti sul territorio» (art. 25, co. 5, legge reg. ult. cit.). I nuovi impegni di suolo «comportanti effetti territoriali sovracomunali sono oggetto di perequazione territoriale», secondo le modalità indicate dalla conferenza di copianificazione (art. 25, co. 9, legge reg. ult. cit.).

La conferenza di copianificazione è costituita dai rappresentanti della Regione, della Provincia o della Città metropolitana, del Comune interessato e dei Comuni dell'ambito sovracomunale interessati dagli effetti territoriali derivanti dalle previsioni urbanistiche adottate dal Comune proponente, questi ultimi, tuttavia, senza diritto di voto (art. 24, co. 3). Il parere espresso dalla Regione assume un valore del tutto specifico poiché esso è vincolante e deve essere «espressamente motivato con riferimento» alla sussistenza (o meno) di alternative sostenibili alla riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e infrastrutture esistenti (art. 25, co. 6, legge reg. ult. cit.). La Regione dispone così di un diritto di veto sulle decisioni della conferenza e quindi sulle previsioni di espansione urbanistica di ciascun singolo Comune.

La previsione di un uso del territorio rurale a fini insediativi o infrastrutturali può, come già ricordato, essere subordinata a misura di perequazione territoriale preordinata a redistribuire e compensare i vantaggi e gli oneri, sia di natura territoriale sia ambientale, derivanti dalle scelte effettuate con gli atti della pianificazione territoriale ed urbanistica. Invero, sulla base del parere reso dalla conferenza di copianificazione, «gli enti interessati definiscono le misure di perequazione territoriale in relazione agli effetti indotti dalla previsione» che determini nuovo impegno di suolo non edificato all'esterno del perimetro del territorio urbanizzato. Tra le misure perequative può essere prevista la costituzione di un fondo finanziato dagli enti locali nel quale far confluire, tra l'altro, gli oneri di urbanizzazione relativi agli interventi previsti (art. 102, co. 1-3).

Nel territorio rurale, definito ai sensi dell'art. 64, è previsto che gli strumenti urbanistici comunali individuino i nuclei rurali, le cui trasformazioni devono garantire la coerenza con i caratteri propri degli insediamenti, gli ambiti di pertinenza di centri e nuclei storici di cui tutelare l'interesse

paesaggistico e gli ambiti periurbani in cui promuovere forme di agricoltura integrabili con gli insediamenti urbani, contribuendo al loro miglioramento (artt. 65-67, legge reg. ult. cit.).

Infine, fermo l'obbligo di procedere prioritariamente al recupero degli edifici esistenti, l'uso edilizio del territorio agricolo, per finalità legate allo svolgimento dell'impresa agricola, è di norma affidato al programma aziendale di miglioramento agricolo che, una volta approvato dal Comune, ha efficacia di piano attuativo, mentre nessuna prescrizione può riguardare le scelte agronomico-culturali (art. 73, legge reg. ult. cit.).

Nelle aree già urbanizzate possono, invece, essere previste trasformazioni urbanistiche ed edilizie di esclusiva competenza del Comune. Tuttavia, anche con riferimento a questi suoli, sono introdotte rilevanti novità. Mentre le norme concernenti il territorio agricolo sono finalizzate a limitare drasticamente il consumo di suolo, le norme relative alle aree urbane tendono a favorire, oltre alla densificazione delle aree urbane, la c.d. rigenerazione urbana, cioè il recupero e la ristrutturazione di aree urbane degradate, che dovrebbero coprire se non tutto, la gran parte del fabbisogno di edilizia residenziale (cfr. Titolo V, Capo III, legge reg. ult. cit.). In particolare la Regione promuove gli interventi «di rigenerazione urbana quale alternativa strategica al nuovo consumo di suolo» e preordinati a riqualificare il contesto urbano «attraverso un insieme sistemico di opere consistenti in «*a)* riorganizzazione del patrimonio edilizio esistente; *b)* riqualificazione delle aree degradate; *c)* riorganizzazione funzionale delle aree dismesse; *d)* recupero e riqualificazione degli edifici di grandi dimensioni o complessi edilizi dismessi; e) riqualificazione delle connessioni con il contesto urbano» (art. 125, legge reg. ult. cit.).

In sintesi, la nuova legge toscana sul governo del territorio lascia intravvedere un modello in cui la Regione riconquista un forte potere di condizionamento delle politiche urbanistiche locali con lo scopo di circoscrivere fortemente, tanto nel territorio urbanizzato quanto e soprattutto in quello rurale, l'impegno di nuovo suolo, reputato finora eccessivo sia per la tutela dell'ambiente che per quella del paesaggio.

10.3.6. Il contenimento del consumo di suolo agricolo mediante atti di indirizzo regionali nell'esperienza della Regione Calabria.

La Calabria non è collocabile tra le regioni con il consumo di suolo più elevato: esso è in linea con la media nazionale e comunque inferiore rispetto a quello di altre regioni meridionali. A questo dato di fatto, corrisponde un quadro normativo in cui la disciplina di questo fenomeno è per lo più rimessa ad atti di indirizzo regionali. Da ultimo il contenimento del consumo di suolo è stato oggetto di uno specifico progetto di legge attualmente all'esame del Consiglio regionale.

La normativa regionale dispone che il piano strutturale comunale debba definire «i limiti dello sviluppo del territorio comunale in funzione delle sue caratteristiche geomorfologiche, idrogeologiche, pedologiche, idraulico forestali ed ambientali» (art. 20, co. 3, lett. c, legge reg. Calabria, 16 aprile 2002, n. 19, e succ. modif. e integr.).

A questo principio è, poi, legata la previsione secondo cui «la quantità di edificazione spettante ai terreni che vengono destinati ad usi urbani deve essere indifferente alle specifiche destinazioni d'uso previste dal Piano Strutturale Comunale (PSC) e deve invece correlarsi allo stato di fatto e di diritto in cui i terreni stessi si trovano al momento della formazione del Piano stesso» (artt. 54, co. 2, legge ult. cit.).

Infine è disposto che gli strumenti urbanistici, nell'individuazione delle zone agricole, disciplinino la tutela e l'uso del territorio agro-forestale, con l'obiettivo di «salvaguardare il valore naturale, ambientale e paesaggistico del territorio medesimo e, nel rispetto della destinazione forestale del

suolo e delle specifiche vocazioni produttive, garantire lo sviluppo di attività agricole sostenibili» (art. 50, co. 1, lett. a, legge reg. ult. cit.).

Benché indirettamente, lo scopo di questa disciplina appare quello di contenere il consumo di suolo agricolo non urbanizzato e incentivare, all'opposto, il ricorso a programmi e politiche di riqualificazione urbana.

In particolare il ricorso al metodo perequativo previsto dall'art. 54 ha imposto, nella definizione delle previsioni dello strumento urbanistico comunale, l'indicazione della complessiva 'capacità di carico' del territorio comunale ossia, sotto altro aspetto, l'individuazione dei fattori limitanti lo sviluppo urbanistico ed edilizio. Tutto ciò, secondo gli indirizzi della giunta regionale, comporta la determinazione dei suoli ad edificabilità nulla o estremamente ridotta. Tra questi sono indicate, oltre alle aree a vario titolo sottoposte a vincolo ambientale o paesaggistico e a quelle a rischio idrogeologico o sismico, anche le aree caratterizzate da elevata produttività agricola o destinate a colture agricole tipiche o specializzate (*Direttive ai Comuni per la limitazione del consumo del suolo*, dicembre 2009).

L'obiettivo del contenimento di suolo è ripreso anche dal *Quadro territoriale regionale paesaggistico*, adottato dal Consiglio Regionale con D.C.R. n. 300 del 22 aprile 2013. Uno degli aspetti fondamentali del *Quadro* è proprio il rafforzamento dei principi di recupero, conservazione e riqualificazione del territorio e del paesaggio, in un contesto caratterizzato da una crescita sostenibile dei centri urbani e dalla riduzione del consumo di suolo (cfr. art. 20 delle disposizioni normative).

In questo contesto, deve essere segnalata la recente approvazione (10 aprile 2014) da parte della commissione ambiente del Consiglio regionale della proposta di legge n. 470/9, sul contenimento del consumo di territorio agricolo, inteso come tutti quei terreni «qualificati tali dagli strumenti urbanistici nonché le aree di fatto utilizzate a scopi agricoli e forestali indipendentemente dalla destinazione urbanistica e quelle comunque libere da edificazioni e infrastrutture suscettibili di utilizzazione agricola» (art. 2, co. 1, lett. a). Proposte di legge analoghe sono state presentate anche nelle regioni Abruzzo (p.d.l. n. 537/2013) e Basilicata.

Il progetto di legge afferma, innanzitutto, il principio secondo cui il territorio agricolo è un «bene comune e risorsa limitata non rinnovabile». Esso svolge funzioni e produce servizi essenziali per l'equilibrio eco-ambientale perché «spazio dedicato alla produzione di alimenti, alla tutela della biodiversità, all'equilibrio del territorio e dell'ambiente, alla produzione di utilità pubbliche quali la qualità dell'aria e dell'acqua, la difesa idrogeologica, la qualità della vita di tutta la popolazione e quale elemento costitutivo del sistema rurale (art. 1, co. 1)».

La definizione delle politiche di contenimento del consumo di suolo è di competenza, innanzitutto, della Regione, secondo modalità condivise. A quest'ultima è attribuita l'elaborazione di metodologie condivise di misurazione del consumo del suolo agricolo – perché l'accertamento condiviso della situazione di fatto del territorio costituisce già una forma di limitazione dell'impegno di nuovo suolo – nonché la determinazione delle «forme e [de]i criteri per l'inserimento negli strumenti di pianificazione previsti dalla normativa regionale di apposite previsioni di tutela del suolo agricolo» (art. 3).

Il progetto di legge prevede, inoltre, un sistema di monitoraggio del consumo di superfici agricole con l'istituzione di un registro regionale dei «Comuni che hanno adottato strumenti urbanistici in cui non è previsto nessun ampliamento delle aree edificabili» (art. 5), e la costituzione del Comitato per il monitoraggio del consumo di superficie agricola sul territorio regionale e il mutamento di

destinazione d'uso dei terreni agricoli composto da rappresentanti della Regione, delle categorie di impresa e della associazioni ambientalistiche (art. 7).

Con atto della Giunta regionale, aggiornato ogni triennio, è determinata «l'estensione massima di superficie agricola edificabile sul territorio regionale» in virtù di una serie di parametri costituiti dalla «estensione e [da]lla localizzazione dei terreni agricoli rispetto alle aree urbane, [da]ll'estensione del suolo che risulta già edificato, [da]ll'esistenza di edifici inutilizzati, [da]ll'esigenza di realizzare infrastrutture ed opere pubbliche e [da]lla possibilità di ampliare quelle esistenti, invece che costruirne di nuove». Alla Giunta regionale compete poi suddividere la superficie agricola edificabile sul territorio regionale «ripartendola tra i Comuni esistenti sul territorio regionale anche in considerazione della popolazione residente su ciascuno di essi» (art. 6). Questo riparto presuppone evidentemente l'individuazione di alcuni parametri in grado di orientare (e controllare) la scelta, tra i quali le specificità territoriali, le caratteristiche qualitative dei suoli e le loro funzioni ecosistemiche, l'estensione e la localizzazione dei suoli agricoli rispetto alle aree urbane e periurbane, l'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche, l'estensione del suolo già edificato e la presenza di edifici inutilizzati. Peraltro, i terreni agricoli che abbiano beneficiato di «aiuti di Stato o aiuti comunitari non possono avere una destinazione diversa da quella agricola per almeno venti anni dall'ultima erogazione salve più restrittive disposizioni esistenti» (art. 8, co. 1).

La proposta di legge prevede anche alcune misure di incentivazione, tra cui la priorità nella concessione di finanziamenti regionali previsti in materia edilizia a quei Comuni e a quelle Province che «avviano azioni concrete per localizzare le previsioni insediative prioritariamente nelle aree urbane dismesse e che procedono al recupero dei nuclei abitati rurali mediante manutenzione, ristrutturazione, restauro, risanamento conservativo di edifici esistenti e della viabilità rurale e conservazione ambientale del territorio» (art. 4). Analogo incentivo spetta ai soggetti privati, singoli o associati, che intendono realizzare il recupero di edifici e infrastrutture rurali nei nuclei abitati rurali mediante i suddetti interventi.

10.4. Per continuare

Il quadro disegnato offre, anche al giurista, più di uno spunto di riflessione.

Innanzitutto, esso è la dimostrazione di un aumento della sensibilità sociale con l'affermazione di un'idea di suolo quale risorsa naturale finita, essenziale ai fini dell'equilibrio eco-ambientale e la cui tutela finisce per essere strumentale alla stessa tutela dell'ambiente. D'altronde, non può essere ignorato che questo fenomeno coincide, almeno in parte, con la crisi immobiliare e il ridimensionamento della rendita fondiaria legato anche all'eccesso di offerta di terreni edificabili, talché la riduzione delle aree edificabili costituisce comunque uno strumento per restituire valore alle operazioni immobiliari.

Al di là queste considerazioni, il disegno normativo lascia intravvedere un panorama molto composito. Esso è caratterizzato da riforme organiche regionali in materia di governo del territorio, dall'introduzione di leggi regionali parziali che definiscono procedure dirette o indirette, preordinate alla limitazione del consumo di suolo, dalla previsione di leggi specifiche sul consumo di suolo con l'obiettivo di individuare peculiari strumenti per incentivare il riuso e la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente e contenere il consumo di suolo. Nel suo insieme questo disegno conferma come la prospettiva della regolazione del consumo di suolo non sia più unicamente un problema di protezione e valorizzazione del suolo agricolo e dell'agricoltura, ma sia soprattutto quello del recupero ambientale degli spazi a verde e della protezione degli spazi verdi dall'edificazione. In questo senso la legislazione regionale non offre una definizione sicura di consumo suolo e cioè un'individuazione certa di cosa sia suolo consumato e quello libero, profilo

che lascia riemergere un antico dilemma se il verde pubblico possa essere qualificato come suolo consumato ovvero libero. L'alternativa che si pone, in questo caso, è tra un'idea di consumo come sostanziale e irreversibile trasformazione del suolo e una nozione che, invece, ne allarga il concetto a tutto il suolo comunque urbanizzato, ancorché in via indiretta, legandolo al territorio condizionato dal sistema urbano.

Se questo è il quadro delle riforme in atto, anche gli strumenti ai quali questi processi fanno ricorso sono differenti e appaiono incardinati attorno a tre dispositivi comunque diretti all'utilizzazione ottimale delle risorse territoriali e ambientali. Il primo è rappresentato dal controllo degli usi del suolo destinato a determinare differenti modi di regolazione dei suoli urbani da quelli agricoli o esterni al perimetro del territorio urbanizzato; il secondo riguarda gli strumenti fiscali destinati ad introdurre una fiscalità dissuasiva nei confronti delle trasformazioni d'uso dei terreni agricoli o naturali da destinare ad interventi forestali a rilevanza ecologica e di incremento della naturalità (come nel caso della Lombardia); il terzo è costituito dalla introduzione di soglie quantitative destinate a fissare percentuali di incremento delle coperture artificiali ripartite tra aree vaste.

Un discorso di sintesi sull'esperienza normativa regionale non può, peraltro, ignorare due altri temi strutturali. Il primo riguarda il piano istituzionale e si risolve nella domanda 'a chi spetti regolare cosa'. Il secondo coinvolge il profilo della conformazione dello stesso diritto di proprietà.

Partiamo dal primo aspetto. L'architettura che emerge dalla legislazione regionale evidenzia, prevalentemente, un sistema nel quale la Regione definisce i principi della materia e fissa, unicamente, i criteri per conformare gli strumenti urbanistici locali. La riduzione del consumo di suolo non viene così legata alla definizione normativa di un divieto assoluto, ma piuttosto alla individuazione di una serie di strumenti e modalità idonee ad evitare quelle forme di consumo di suolo eccedenti il comprovato fabbisogno, in cui continua a trovare applicazione il principio di sussidiarietà verticale. D'altra parte molte dei progetti di legge in corso di discussione evidenziano come il livello istituzionale più idoneo per regolare il contenimento del consumo di suolo sia non la scala del singolo territorio comunale, ma quella sovracomunale in particolare quella dell'area metropolitana o dell'area vasta, la sola che appare in grado di governare correttamente la distribuzione della rendita tra i piccoli comuni intorno alle grandi aree urbane.

Ciò che ancora manca nella definizione del quadro è la normativa nazionale e il conseguente ruolo dello Stato che, in relazione alla diversa prospettiva che la disciplina sul contenimento del consumo può assumere, sembra debba assumere una diversa estensione. Invero, nella misura in cui il contenimento del consumo di suolo incrocia la materia ambientale (è il caso del contrasto alla impermeabilizzazione del suolo a difesa dei sistemi ecoambientali) vi potrà essere un ruolo e una disciplina statale di tipo sostanziale legata alla potestà legislativa esclusiva. Mentre laddove quella stessa riduzione venga legata al governo del territorio, è chiaro che il ruolo dello Stato e della legislazione statale non potrà che riguardare i principi fondamentali della materia, restando nella competenza concorrente della Regione disciplinare l'intera materia.

Passando alle conseguenze su un piano più generale, la regolazione dei possibili utilizzi del suolo coinvolge direttamente il profilo della conformazione e della delimitazione del diritto di proprietà: esso pone la domanda se la disciplina sul consumo di suolo non costituisca il primo passo per ripensare la stessa idea di conformazione della proprietà privata e in particolare se essa non costringa a riconsiderare la naturale inerenza dello jus aedificandi alla proprietà fondiaria. La questione è oltremodo travagliata, ma qualsiasi disciplina sul contenimento di consumo di suolo sembra non poter non finire per incidere sulla assolutezza e sulla illimitatezza del diritto di proprietà e dunque su quella facoltà – il diritto di costruire – attribuita alla proprietà privata come un suo essenziale elemento costitutivo e la cui separazione è stata recisamente negata dalla sentenza n. 5/1980 della Corte costituzionale.

La giuridificazione di un interesse al contenimento del consumo di suolo più che essere collegata alla individuazione di un bene comune, la cui configurazione giuridica resta ancora in gran parte tutta da scrivere, appare legata al rinnovato riconoscimento della funzione sociale della proprietà, per cui il diritto di proprietà trova tutela nella misura in cui sia garantito lo scopo della funzione sociale (art. 42, co. 2, Cost.) e coincide con l'affermazione se non della prevalenza, quantomeno della pari dignità tra interesse pubblico e interesse privato, secondo la prospettiva disegnata dall'art. 41, co. 2, Cost.

La riduzione del consumo di suolo appare, dunque, strettamente connessa con il tema della rendita immobiliare e pone il problema di assicurare un trattamento perequato delle situazioni proprietarie, con particolare riferimento a quelle aree immediatamente adiacenti al tessuto urbano e destinate allo sviluppo urbanistico dell'abitato, in forme tali da garantire un'equa distribuzione della rendita per evitare che finisca per essere cattura da pochi a danno di tutti gli altri.

Insomma, la centralità di politiche di contenimento di consumo di suolo riapre la dialettica tra pianificazione urbanistica e proprietà privata e sembra destinata ad imporre, ancora una volta, la centralità del tema della perequazione quale metodo assicurare la corretta redistribuzione dei valori immobiliari.

CAP. 11. RECUPERO E ADATTAMENTO CLIMATICO COME MOTORI DELLE AGENDE URBANE

di Andrea Filpa

Dopo una lunga stagione postbellica connotata dalle tematiche del recupero dei centri storici - nella fase espansiva delle città considerati come i luoghi privilegiati del riuso - l'attenzione verso le aree dismesse di recente formazione matura in Italia verso la metà degli anni 80, sulla scia di sperimentazioni avviate già da una decina di anni in molte realtà europee - i London Docklands, le ZAC francesi, la zone estrattive della Ruhr per richiamare alcuni esempi molto noti – affermando il paradigma della *crescita della città nella città* e ponendo all'attenzione di amministratori, cittadini ed urbanisti le potenzialità delle aree che nel tempo hanno perduto le loro funzioni originarie (sovente di natura artigianale ed industriale, ma anche dedicate a servizi pubblici di vario tipo) e che risultano quindi disponibili per usi diversi da quelli passati.

Si tratta di una innovazione che pone problemi sia di natura politica ed amministrativa – ad esempio l'emersione della necessità di accordi tra poteri pubblici (detentori della potestà di pianificazione) e soggetti privati (in buona misura proprietari delle aree) – sia di carattere tecnico, attesa la inadeguatezza della strumentazione urbanistica italiana, tarata sulla legge urbanistica fondamentale del 1942 e sostanzialmente rivolta a guidare (nei casi migliori) l'espansione della città ma non la sua trasformazione interna.

In questa stagione si assiste di conseguenza alla messa a punto dei cosiddetti *Programmi Complessi* (una famiglia che racchiude strumenti diversi, dai *Programmi di Riqualificazione Urbana* ai *PRUSST* fino ai più recenti *Programmi di Rigenerazione Urbana*), che da un lato hanno avuto il pregio di riavvicinare la realtà italiana a quella europea – consentendo ad esempio l'accesso a finanziamenti comunitari riguardanti il rinnovo urbano – ma che dall'altro hanno generato esiti piuttosto differenziati, spaziando da operazioni palesemente speculative a casi virtuosi nei quali il recupero di parti della città si è presentato come una operazione positiva sia per i promotori immobiliari che per i cittadini, comportando la realizzazione di attrezzature e spazi pubblici.

Nel presente contributo si intende proporre la lettura di *segnali* che sembrano annunciare un esaurimento di alcuni approcci che hanno connotato la gestione del recupero urbano degli ultimi trenta anni, e dunque la necessità di ripensarne in maniera radicale modalità e finalità; il ragionamento prenderà le mosse dall'oggettivo rallentamento di paradigmi e pratiche fino ad ora ritenute solide ed attuali, continuerà con il richiamo ad alcune esperienze che – esplicitamente od implicitamente – ne testimoniano il superamento, si concluderà con l'esposizione di quello che ad oggi si presenta come il filo conduttore capace di riorientare e rimodulare il recupero urbano, ovvero la considerazione degli effetti del *climate change* e la conseguente la necessità di incorporare nelle agende urbane l'adattamento climatico degli insediamenti.

11.1. L'affievolimento delle potenzialità dell'*infilling*

Come già accennato, l'attenzione verso il recupero delle aree dismesse è maturata in Europa nel corso degli anni settanta - in Italia si è detto circa un decennio dopo – potendo contare su tre principali elementi favorevoli di contesto:

- la relativa esiguità di edifici e aree dismesse o dismissibili;

- la loro frequente localizzazione in siti di pregio (centrali, semicentrali, waterfront);

- la concreta possibilità di collocare nei siti dismessi funzioni sostitutive economicamente vantaggiose (il cosiddetto *infilling*, sia a scala di *progetto urbano* sia a quella di singole operazioni edilizie).

Le operazioni di recupero urbano – in termini generali – erano giustamente considerate come opportunità per massimizzare gli investimenti pubblici già realizzati (soprattutto reti e strade), per attenuare la occupazione a fini urbani di ulteriori suoli (con ulteriori effetti positivi in termini di mobilità), per dotare i tessuti urbani circostanti di nuovi servizi; il *motore* di tutto questo essendo rappresentato da investimenti pubblici e/o investimenti privati, questi ultimi ovviamente attratti dalle opportunità economiche offerte dall'*infilling*.

Con riferimento all'odierno panorama italiano – efficacemente illustrato nel Report 2013 del WWF Italia – la situazione appare radicalmente mutata. Sono state portate a termine alcune operazioni di rilievo ma la consistenza del dismesso è cresciuta invece di diminuire, e molto ampio si presenta il novero delle trasformazioni programmate e non avviate, o peggio interrotte per motivi diversi che vanno dagli eccessivi oneri connessi al disinquinamento dei suoli, dalla mancanza di remunerative funzioni alternative da collocare, dalla incertezza delle amministrazioni nel condurre il complesso percorso di condivisione sociale delle proposte progettuali, dalla generalizzata carenza di risorse per gli interventi di natura pubblica.

La crisi economica ha nel complesso rallentato se non annullato la domanda di *crescita della città nella città*, ed il fenomeno è stato ulteriormente aggravato – ne è testimone la inedita consistenza degli stock di invenduto – dal fatto che numerose amministrazioni comunali hanno continuato a puntare sulla espansione urbana, oggettivamente antagonista del riuso. La via maestra del *progetto urbano*, che ha informato il governo delle città nell'ultimo ventennio, sembra di conseguenza aver esaurito la sua centralità. In passato le problematiche principali – strumentalmente o a ragione a seconda dei casi - erano individuate soprattutto nella rigidità dei piani urbanistici e nella inadeguatezza degli amministratori; oggi buona parte delle Regioni ha proceduto al rinnovamento di piani e programmi, molte amministrazioni hanno sedimentato esperienze e competenze, ma si tratta di elementi positivi che non sono in grado di rianimare una domanda di trasformazione in declino.

11.2. Luci ed ombre della *densificazione* urbana

Nelle pieghe della diminuita vitalità delle grandi operazioni di recupero urbano si è fatto strada un paradigma forse meno ambizioso ma informato da obiettivi in qualche modo similari, quello della *densificazione*, intesa come una forma di riqualificazione rivolta ai tessuti insediativi - in genere esito di processi di abusivismo - caratterizzati da forme urbane sfrangiate, da un patrimonio edilizio molto eterogeneo, da localizzazioni sovente non felici e da elevate carenze in termini di reti e servizi. Una declinazione recente della *densificazione* – di scala minore – è rivolta anche a singoli spazi interstiziali inutilizzati o dismessi, comprese le eccedenze di determinati standard (ad esempio parcheggi) realizzati nell'ambito di operazioni di edilizia pubblica, anche incompiuti[1].

Risalendo nel tempo, la genesi del paradigma della *densificazione* può essere fatta risalire ai tentativi di alcune città di assicurare il *riconoscimento urbanistico* alle zone abusive in vista di un condono da tempo oggetto di un vivace dibattito politico. A Roma, che in questo campo rappresentò

[1] Si veda ad esempio la Deliberazione del Consiglio comunale di Roma n. 23/2010, inerente la densificazione dei Piani di Zona del II PEEP.

un terreno di sperimentazione, le operazioni di perimetrazione di queste parti incompiute della città iniziarono nel 1976, portando nel 1983 ad una Variante al PRG che riconosceva 74 nuclei di *Zone O* in cui redigere un Piano Particolareggiato che ne avrebbe guidata la riqualificazione. Nel periodo iniziale, grazie ad una certa disponibilità di risorse pubbliche, i risultati non mancarono – risanamento idrico e sanitario, realizzazione di scuole, della illuminazione pubblica, delle reti del metano – ma i processi di riqualificazione si sono affievoliti con il declino della economia e con il precipitare dei bilanci comunali, permanendo purtroppo – almeno nel caso di Roma - quelli dell'abusivismo. A testimonianza di ciò, nel nuovo PRG di Roma approvato nel 2008 sono presenti ulteriori 71 *nuclei di edilizia ex abusiva da recuperare* (i cosiddetti *Toponimi*) che esprimono una domanda aggiuntiva di *densificazione* che tuttavia fino ad ora non trova riscontro in politiche urbane concrete.

Fig. 11.1. Piano di Zona di Prima Porta (Roma), un esempio di standard inutilizzato potenzialmente oggetto di densificazione.



Allo stato attuale – è un dato generalizzato - il paradigma della *densificazione* ha evidenti difficoltà a sviluppare il suo versante pubblico, limitando le sue pratiche a sostituzioni o completamenti edilizi singoli di natura privata.

11.3. Nuovi sguardi (e nuove responsabilità) sul patrimonio edilizio esistente

All'affievolimento delle operazioni di recupero legate all'*infilling* e alla *densificazione* fanno riscontro alcune recenti scelte di gestione urbana che propongono tentativi di superamento dello stallo attraverso percorsi diversi dal passato; si intende in tal senso dar conto di due esperienze-pilota diverse come maturazione e come obiettivi, ma che hanno in comune la capacità di proporre nuovi sguardi sul patrimonio edilizio esistente.

Una prima esperienza significativa è quella in corso a Milano, dove con la proposta di nuovo Regolamento Edilizio l'amministrazione comunale intende proporsi come attore centrale del riuso. Il disegno contenuto nell'art. 11 è molto chiaro; dopo aver definito le caratteristiche del dismesso (*Si presumono abbandonati gli edifici che non siano manutenuti e utilizzati per più di cinque anni, ove tale non utilizzo riguardi almeno il 90% delle loro superfici*), si stabilisce che una volta accertato lo stato di abbandono la amministrazione comunale ha facoltà di diffidare la proprietà ad eseguire interventi di ripristino, messa in sicurezza e recupero di aree ed edifici, potendo esercitare – in caso di inadempienza – il potere sostitutivo nella realizzazione delle opere necessarie, anche prevedendo per essi una nuova destinazione urbanistica di interesse pubblico e generale. E non si tratta di casi limitati, atteso che un primo censimento operato ha restituito una mappa del degrado costituito da 204 situazioni di abbandono.

La revisione del Regolamento Edilizio milanese è ancora in corso – ed è superfluo richiamare che ha suscitato non pochi contrasti e che presenta profili di legittimità da verificare accuratamente – ma si ritiene importante darne atto perché propone una visione suscettibile di sviluppi interessanti affermando (comma 1) che *il recupero urbano, la riqualificazione sociale e funzionale delle aree e/ degli edifici sono valori di interesse pubblico da tutelare mediante attività di difesa della incolumità pubblica*. Si tratta infatti di un primo passo in direzione del riconoscimento di un fatto inequivocabile, ovvero che il valore ed il ruolo di un oggetto urbano è dato dalla sinergia tra quanto è stato impiegato per realizzarlo (componente privata) e quanto è stato impiegato per assicurargli le dotazioni urbane (componente pubblica), e che di conseguenza il suo stato di abbandono non può essere esclusivamente ricondotto alla sfera di interessi del suo proprietario.

La seconda iniziativa è stata avviata nel 2012 dal Comune di Bologna, che ha inteso promuovere un *Programma per la riqualificazione diffusa del Territorio urbano strutturato*, concepito come uno strumento che – in coerenza con le linee programmatiche della gestione urbana, ma anche con la disponibilità a ripensare motivatamente scelte pregresse di regolazione delle trasformazioni – raccogliesse, valutasse e rendesse operative proposte dei cittadini inerenti la città già consolidata[2].

Il primo passo di questa operazione è stato quello di fissarne con chiarezza gli obiettivi, così formulati dal Consiglio Comunale:

- incentivare il recupero e la riqualificazione urbanistica finalizzati ad un minore consumo di suolo, alla riduzione della impermeabilizzazione, al risparmio energetico e alla sicurezza degli edifici esistenti, favorendo la formazione di un ambiente urbano ad elevate prestazioni;

- promuovere la rigenerazione delle aree con immobili dismessi nel Territorio urbano strutturato;

- indirizzare l'intervento dei privati verso la riqualificazione e valorizzazione dello spazio pubblico, l'incremento delle dotazioni territoriali a servizio delle parti di città interessate alla riqualificazione e la produzione edilizia sociale.

Successivamente è stato pubblicato un *Avviso pubblico per la presentazione di manifestazioni di interesse da comprendere nel Programma per la Qualificazione Urbana, preordinato alla Variante al Piano Operativo comunale*, che di fatto chiedeva ad associazioni, cittadini, operatori di esprimere proposte concrete di trasformazione ritenendo che – opportunamente indirizzate e valutate –

[2] La documentazione di questa esperienza è reperibile su http://www.comune.bologna.it/news/piano-operativo-comunale-si-riparte-da-28-progetti.

potessero costituire un patrimonio di idee di recupero *aggiuntive* rispetto a quelle definite dalla pianificazione pubblica.

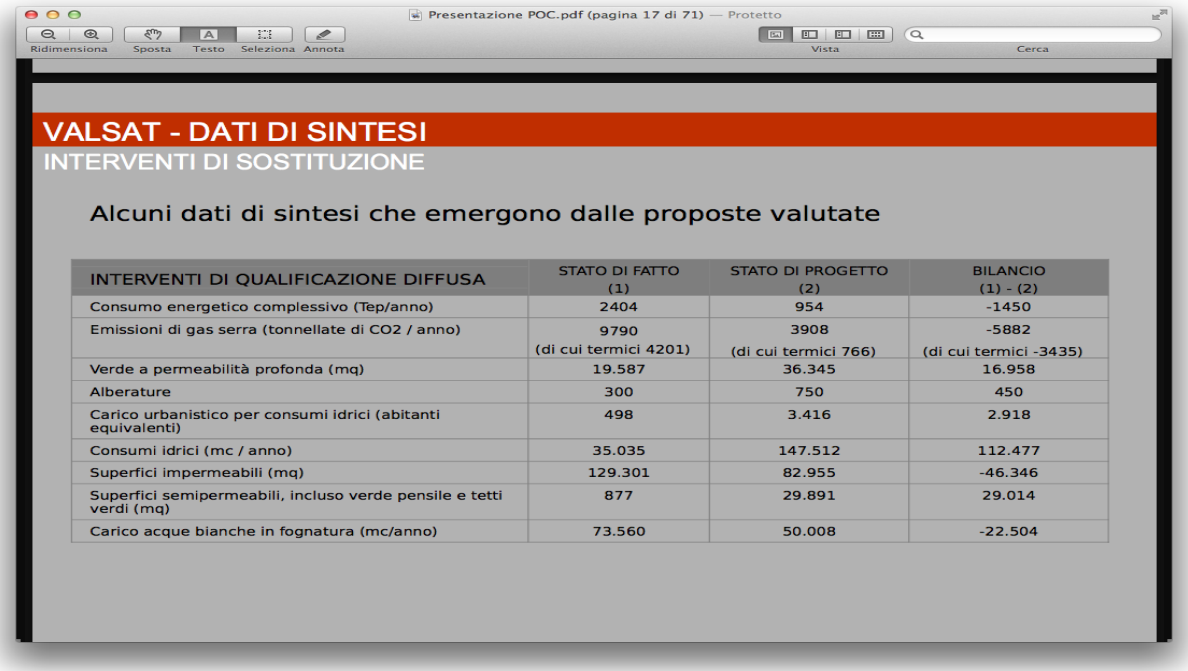
Sono state presentate 109 manifestazioni di interesse, delle quali 56 ritenute congruenti con le finalità del bando; 47 di queste proposte sono state presentate all'assessore competente e ai presidenti di quartiere, divenendo 40 a seguito delle ulteriori verifiche effettuate. Di queste 28 sono state oggetto di accordi e quindi inserite nel primo *Programma*, per un totale di 32 aree da trasformare.

Non può sfuggire l'intenso lavoro politico, tecnico-amministrativo e sociale che ha comportato l'operazione, che nel complesso si è rivelata di notevole consistenza, prevedendo la realizzazione di 485 alloggi (dei quali 33 di edilizia sociale), di circa 22 mila mq ad uso economico/amministrativo, di 29 mila mq ad uso commerciale, di 31 mila mq ad uso ricettivo/ristorativo, di 7 mila mq ad uso ricreativo e sociale.

Le dotazioni pubbliche sono state incrementate con circa 24 mila mq di parcheggi, 19 mila mq di verde pubblico, 8 mila mq di altre attrezzature (percorsi pedonali e ciclabili, uso in comodato di spazi, riqualificazione di spazi già pubblici, interventi di miglioramento della viabilità), cui va aggiunta la disponibilità, per l'amministrazione comunale, di oltre 11 milioni di euro derivanti dalla monetizzazione di una parte delle dotazioni pubbliche dovute, da impiegare per parcheggi, servizi, edilizia sociale.

Di grande interesse è il *bilancio ambientale* degli interventi di sostituzione (Fig. 11.2) che nel complesso presenta situazioni migliorative sotto numerosi profili; consumi energetici, emissioni climalteranti, aumento del verde e diminuzione delle superfici impermeabili, diminuzione dei carichi fognari. Trasformare la città consolidata incrementandone le performance ambientali è quindi possibile, ed ha valenze che possono andare al di là di quelle già importanti del recupero tradizionalmente inteso. Su questo si ragionerà nel paragrafo che segue.

Fig. 11.2. Elementi del bilancio ambientale del Programma per la Riqualificazione Urbana di Bologna (fonte: Comune di Bologna)



INTERVENTI DI QUALIFICAZIONE DIFFUSA	STATO DI FATTO (1)	STATO DI PROGETTO (2)	BILANCIO (1) - (2)
Consumo energetico complessivo (Tep/anno)	2404	954	-1450
Emissioni di gas serra (tonnellate di CO2 / anno)	9790 (di cui termici 4201)	3908 (di cui termici 766)	-5882 (di cui termici -3435)
Verde a permeabilità profonda (mq)	19.587	36.345	16.958
Alberature	300	750	450
Carico urbanistico per consumi idrici (abitanti equivalenti)	498	3.416	2.918
Consumi idrici (mc / anno)	35.035	147.512	112.477
Superfici impermeabili (mq)	129.301	82.955	-46.346
Superfici semipermeabili, incluso verde pensile e tetti verdi (mq)	877	29.891	29.014
Carico acque bianche in fognatura (mc/anno)	73.560	50.008	-22.504

11.4. Possibili ripensamenti delle agende urbane alla luce dell'adattamento climatico

Anche in Italia – con il consueto ritardo – si sta sviluppando la consapevolezza degli effetti attuali e futuri del *climate change*[3], e di conseguenza della necessità di attuare sia politiche di *mitigazione* (riduzione delle emissioni, risparmio energetico) sia politiche di *adattamento climatico*, definite dall'IPCC (2007) come *modifica dei sistemi naturali o umani in risposta a stimoli climatici in atto o attesi o ai loro effetti, che riduce i danni o sfrutta le opportunità vantaggiose*.

Si possono distinguere vari tipi di adattamento: preventivo, autonomo e pianificato:

- adattamento *preventivo* - adattamento che avviene prima che si osservino gli impatti dei cambiamenti climatici; definito anche come adattamento proattivo;

- adattamento *autonomo* - adattamento che non costituisce una risposta cosciente agli stimoli climatici, ma è attivato da cambiamenti ecologici nei sistemi naturali e da cambiamenti del mercato o del benessere nei sistemi umani; definito anche come adattamento spontaneo;

- adattamento *pianificato* - adattamento che è il risultato di una deliberata decisione politica, basato sulla consapevolezza che le condizioni sono cambiate o stanno per cambiare e che è necessario agire per tornare a, mantenere o raggiungere uno stato desiderato.

Una parte consistente delle forme di adattamento climatico programmate e poste in essere nei paesi nordeuropei e anglosassoni (ma non solo) riguardano gli insediamenti urbani, per ragioni ben comprensibili; gli insediamenti urbani ospitano la parte preponderante della popolazione, sono sistemi artificiali che non possiedono una capacità di risposta autonoma (resilienza), sono luoghi dove gli effetti del *climate change* sono amplificati dalle attività umane.

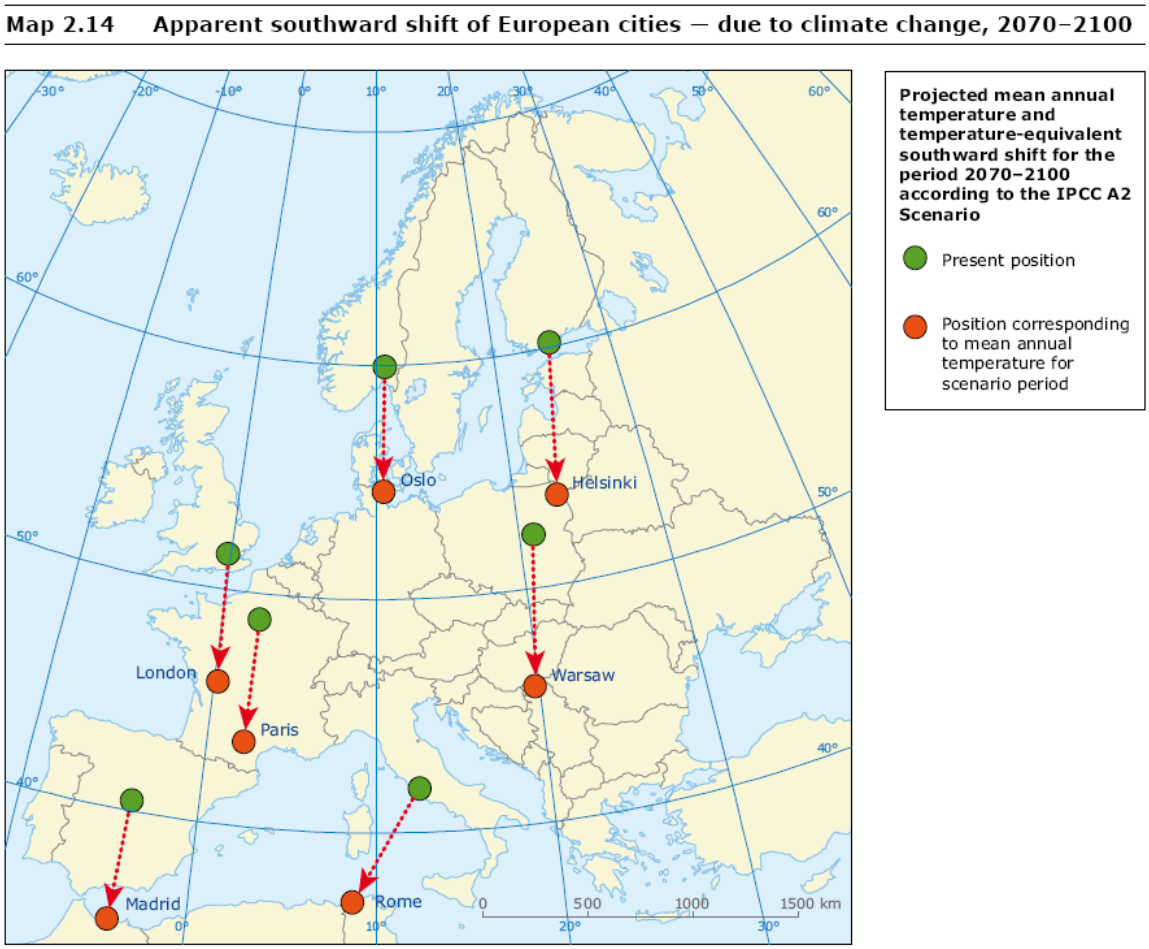
Gli impatti climatici attesi sugli insediamenti urbani – principalmente dovuti agli incrementi delle temperature massime, alla concentrazione delle piogge a fronte di lunghi periodi di siccità, all'innalzamento del livello del mare - sono molto consistenti (Fig. 11.3) e fortemente variabili come intensità e come tipologia in funzione di fattori quali la localizzazione e la dimensione della città, la presenza di problematiche pregresse, la capacità amministrativa, la disponibilità di risorse, non ultimo la sensibilità dei cittadini e la loro partecipazione attiva.

Dall'esame della vasta letteratura in materia, l'insieme di questi impatti è così sintetizzabile:

- *impatti sulla salute e sul benessere insediativo*, derivanti dall'incremento dei picchi di temperatura, dall'effetto di amplificazione indotto dalla consistenza dei suoli artificiali e dalle attività (isola urbana di calore), dal peggioramento della qualità dell'aria indotto dalle temperature sulle varie componenti atmosferiche (PM, ozono, etc.);

[3] Presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare è ad esempio in corso di elaborazione la Strategia Nazionale per l'Adattamento Climatico, mentre alcune realtà comunali hanno partecipato a programmi europei inerenti l'adattamento climatico.

Fig. 11.3. I cambiamenti climatici comporteranno un southward shift inedito nella storia degli insediamenti urbani. Fonte: Hiederer et al. (2009) in EEA (2009), Ensuring Quality of Life in Europe's Cities and Towns, EEA Report no. 5/2009, EEA, Copenhagen.



- *impatti sulle infrastrutture e sulle reti tecnologiche*, in quanto le piogge concentrate e gli eventi estremi (tempeste, inondazioni) possono danneggiare ponti, strade, impianti di depurazione, reti idriche, reti elettriche e di telecomunicazione;

- *impatti sul settore energetico* legati agli incrementi improvvisi della domanda energetica, dovuti alla elevata climatizzazione di abitazioni e luoghi di lavoro durante i picchi di calore;

- *impatti sulle condizioni di socialità* dovuti alla obbligata minore frequentazione (causa temperature eccessive) di spazi pubblici e luoghi di incontro;

- *impatti sulla biodiversità urbana* (aumento dello stress di habitat naturali o seminaturali presenti nel perimetro urbano);

- *impatti sulle aree di verde pubblico* indotti dalle siccità estive oppure dall'incremento della loro frequentazione da parte dei cittadini alla ricerca di condizioni climatiche più favorevoli rispetto a quelle del costruito;

- *impatti sulle risorse idriche* connesse alle carenze negli approvvigionamenti idropotabili dovuti all'allungamento dei periodi siccitosi estivi;

- *impatti sulla competitività e sulle opportunità economiche*, soprattutto negli insediamenti dove il sistema produttivo è basato sull'agricoltura, sulla selvicoltura, sulla pesca e sul turismo;

- *impatti sulle strutture sociali e politiche* dovuti alla necessità di destinare ingenti risorse umane e finanziarie a servizi pubblici sanitari e di prevenzione dei rischi, nonché al ripristino di strutture danneggiate dagli eventi estremi;

- *impatti particolarmente severi sulla qualità di vita di determinate fasce di popolazione*, ovvero quelle a minor reddito, i malati, gli anziani soli, gli immigrati recenti, le persone con condizioni abitative precarie;

- *impatti connessi alle esondazioni fluviali*, in quanto il mutato regime delle piogge può comportare un incremento delle portate di piena rispetto alle statistiche storiche e dunque mettere in pericolo anche aree in passato considerate sicure, oltre ad nteressare con maggore frequenza quelle attualmente già soggette a rischio;

- *impatti connessi all'aumento della franosità indotti dalle piogge concentrate*. Sotto questo profilo l'Italia presenta una situazione preoccupante, atteso che il Progetto IFFI (Inventario Fenomeni Franosi in Italia) ha censito circa 485.000 fenomeni franosi, il 12% dei quali suscettibili di comportare danni a persone e cose;

- *impatti generati dall'innalzamento del livello del mare* che possono, soprattutto in concomitanza con tempeste e maree eccezionali, comportare l'allagamento degli insediamenti costieri poco elevati, con rischi anche per il patrimonio storico e artistico (un esempio paradigmatico è naturalmente Venezia). In alcune zone dell'Italia questi impatti risultano sinergici con fenomeni di subsidenza, anche di origine antropica (estrazione di gas dal sottosuolo).

Ovviamente non tutti questi impatti saranno compresenti e ugualmente severi nel medesimo insediamento urbano, ma non vi è dubbio che circoscriverli, attenuarli e se possibile eliminarli è una sfida dai profili consistenti e di ampio respiro che riguarderà tutte le realtà urbane, coinvolgendo orizzonti temporali molto lunghi; le proiezioni climatiche prevedono dalla metà del XXI secolo una accelerazione degli effetti del *climate change*, ma occorre intervenire in tempo.

Gli interventi di adattamento climatico urbano non sono di poco conto, ed in sede europea è correntemente adottata una distinzione tra interventi *soft, grey* e *green*.

Gli interventi *soft* riguardano l'ampliamento delle conoscenze sugli effetti locali del *climate change*, la sensibilizzazione di amministrazioni, operatori e cittadini, la redazione di specifici *Piani di Adattamento* tarati sulle necessità di ciascun insediamento urbano, lo scambio di esperienze e di *best practice*[4], la verifica delle politiche e degli strumenti urbanistici alla luce dei nuovi rischi.

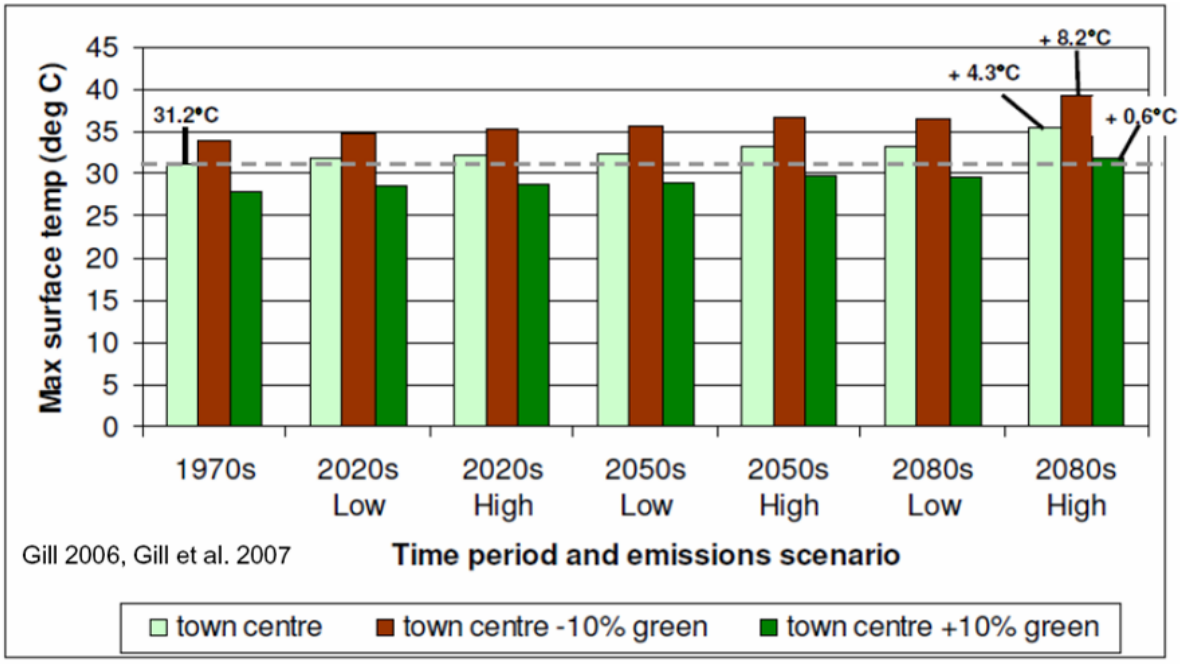
Gli interventi *grey* hanno natura prevalentemente infrastrutturale, riguardando ad esempio la prevenzione dei rischi idraulici e geomorfologici, il rafforzamento delle reti di drenaggio, l'incremento della permeabilità dei suoli urbanizzati, la messa in sicurezza di reti energetiche, di

[4] Si segnala in tal senso la piattaforma europea; http://climate-adapt.eea.europa.eu/

telecomunicazione e di trasporto (soprattutto pubblico), il miglioramento della resilienza degli insediamenti esistenti[5] e di quelli da realizzare.

Gli interventi *green* sono riconducibili al tentativo di far collaborare all'adattamento climatico degli insediamenti componenti naturali poco presenti oppure sostanzialmente espulse dalle città, comportando quindi l'ampliamento delle dotazioni di verde ed orti urbani (*green and blue infrastructures*), il cui effetto di attenuazione sugli incrementi di temperatura è stato indagato da numerosi studi; (Fig. 11.4), promuovendo la diffusione dei *tetti verdi* e, in generale, il *greening* delle superfici artificializzate che contribuiscono ad amplificare gli effetti dei picchi di calore e ad alleggerire le reti di drenaggio delle acque.

Fig. 11.4. Stima delle potenzialità del verde urbano nel contrastare l'incremento delle temperature urbane (Fonte: Gill et al., 2007).

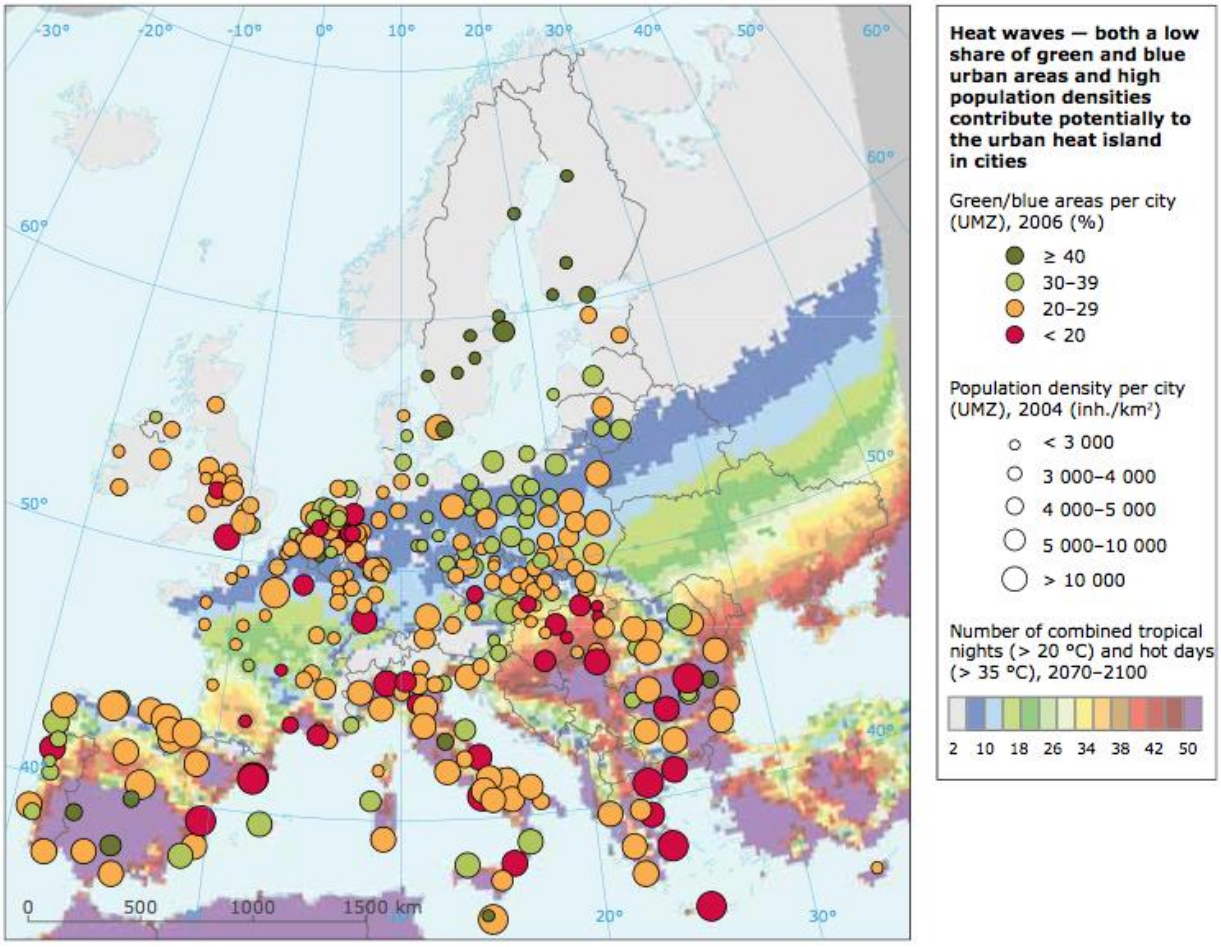


La sfida dell'adattamento climatico sarà particolarmente importante per le città italiane (Fig. 11.5) che a fronte di un aumento significativo delle notti tropicali e delle temperature, presentano una modesta dotazione di verde urbano; e vicende anche recenti testimoniano una diffusa insufficienza delle reti drenanti in caso di piogge consistenti.

[5] Si veda ad esempio il progetto avviato da Copenhagen; www. klimakvarter.dk.

Fig. 11.5. L'incremento delle notti tropicali rapportato alla densità e alla dotazione di green and blue infrastructures delle città europee. Fonte: Hiederer et al. (2009) in EEA (2009), Ensuring Quality of Life in Europe's Cities and Towns, EEA Report no. 5/2009, EEA, Copenhagen.

Map 2.5 Heatwaves — both a low share of green and blue urban areas and high population densities can contribute to the urban heat island effect in cities



Non si può sottovalutare inoltre che l'adattamento climatico richiederà i suoi spazi fisici, sia per gli interventi *grey* che per quelli *green*.

Gli interventi *grey* potrebbero infatti comportare la realizzazione di argini, reti ed impianti (si pensi ad esempio alla necessità di ampliare la capacità di stoccaggio delle acque di *prima* e *seconda pioggia* da parte degli impianti di depurazione, pena lo sversamento di acque non depurate nei corpi idrici in caso di precipitazioni intense) nonchè la delocalizzazione di insediamenti residenziali e di attrezzature pubbliche a rischio, con conseguenti occupazioni di nuovi suoli; anche gli interventi *green* avranno bisogno dei loro spazi, da impiegare per estendere le *green and blue infrastructures* oppure da fare oggetto di interventi tesi ad incrementarne la permeabilità.

Una parte di questi spazi è ragionevole presupporre sarà suscettibile di porre un inedito antagonismo tra il riuso tradizionale delle aree dismesse (l'*infilling* e la *densificazione* di cui si è detto in precedenza) e un riuso finalizzato all'adattamento climatico, presentando interrogativi nuovi rispetto al passato. Ad ogni passo ci si dovrà chiedere, in sostanza, se sia coerente con il buongoverno della città sostituire funzioni urbane o densificare laddove sia riscontrata una particolare vulnerabilità climatica; oppure – di fronte ad oggettive difficoltà di riuso – se non sia

preferibile investire sul futuro dedicando aree all'adattamento climatico, soprattutto per gli interventi *no regret,* ovvero quegli interventi che comunque – anche a breve termine – saranno suscettibili di incrementare la qualità insediativa (tipici quelli inerenti il verde pubblico).

Un interrogativo di questo tipo è posto già oggi – per fare un esempio – dalla nota area siderurgica di Bagnoli, in cui una proposta apparentemente estremista di sostanziale rinaturalizzazione avanzata dal WWF circa venti anni orsono, dopo essere stata ampiamente avversata sta attualmente ampliando il novero dei suoi sostenitori, attesa la crescente consapevolezza dei costi e delle difficoltà del disinquinamento e del riutilizzo urbanistico.

Consapevolezza appare la parola-chiave per dare una prospettiva valida alle politiche di recupero; in particolare la *consapevolezza* – che nelle esperienze internazionali è fornita dalla redazione di *climate resilience studies* – della natura e della magnitudine degli impatti climatici prevedibili nelle differenti realtà urbane, necessariamente accompagnata dalla assunzione di responsabilità da parte di cittadini, amministratori, operatori. L'adattamento climatico si sta prefigurando come la prima *palestra* per concretizzare la solidarietà intergenerazionale tratteggiata fin dall'*Earth Summit* di Rio de Janeiro (1992).

Riferimenti bibliografici

EEA, 2009: Ensuring quality of life in Europe's cities and towns, EEA report n. 5/2009, EEA, Copenhagen.

EEA, 2010: The European environment – state and outlook 2010: thematic assessment – urban environment.

EEA, 2012a: Urban adaptation to climate change in europe, EEA Report 2/2012.

EEA, 2012b: Climate Change, impacts and vulnerability in Europe.

EEA and EC, 2012: climate-adapt (http://climate-adapt.eea.europa.eu/).

ETC/ACC, 2010: Vulnerabilities, Vulnerability Assessments by Indicators and Adaptation Options for Climate Change Impacts.

Gill, S.E., Handley, J.F., Ennos, A.R., Pauleit, S., 2007: Adapting cities for climate change: the role of the green infrastructures, Built Environment vol. 33 n. 1.

GRaBS, 2011: Climate Change Adaptation Action Plan Guidance.

Handley.J, Carter.J, 2006: Adaptation strategy for climate change in the urban environment, Report to the National Steering Group.

ISPRA, 2009: Adattamento ai cambiamenti climatici: strategie e piani in Europa.

ISPRA, 2012: VIII Rapporto sulla Qualità dell'ambiente urbano.

ISPRA, 2012a Elaborazione delle serie temporali per la stima delle tendenze climatiche, Quaderno ISPRA 32/2012; a cura di F. Desiato, G. Fioravanti, P. Fraschetti, W. Perconti, E. Piervitali.

ICLEI, 2010: Changing climate, Changing communities, Guide and Workbook for municipal climate adaptation.

IPCC (2007) (http://www.ipcc-data.org/).

OECD, 2010: Cities and Climate Change, OECD Publishing.

Preparing for Climate Change: A Guidebook for Local, Regional, and State Governments. In association with and published by ICLEI – Local Governments for Sustainability, Oakland, CA.

UK Climate Change Risk Assessment: Government Report (2012).

CAP. 12. LA FINE DELLA CRESCITA COME RIMEDIO AL FALLIMENTO ECONOMICO DELLE CITTÀ

di Paolo Berdini

12.1. Il fallimento delle città

Nel luglio 2012 Alessandria viene dichiarata fallita a causa dei debiti contratti per la gestione urbanistica e quella specifica delle società partecipate. Il commissario fallimentare ha avviato la chiusura dei servizi sociali, la vendita degli immobili pubblici e la riduzione degli stipendi dei dipendenti pubblici. Per la prima volta a una importante città italiana viene applicato il modello Grecia. Forse, con il fallimento di Alessandria si è voluto sperimentare un modello utile in altre occasioni. Sono infatti molti i comuni in crisi economica: Napoli, Parma, Reggio Calabria, Milano Torino e tanti altri.

Roma ha un debito consolidato di ventidue miliardi e non è stata portata al fallimento solo grazie ad artifici contabili. Questo debito deriva dalla scellerata urbanistica contrattata che ha trionfato dal 1994. Torino ha tre miliardi di debiti a causa della *grande opera* delle Olimpiadi invernali del 2007. Parma ha oltre 900 milioni id debito per aver creato 36 società partecipate per la gestione dei servizi urbani. Napoli all'inizio del 2014 non è stata in grado di garantire il servizio di trasporto pubblico a causa di circa un miliardo di deficit: è allo stato attuale in stato di pre-commissariamento. L'elenco potrebbe continuare a lungo, ma è sufficiente per comprendere la dimensione di una crisi inedita.

Una crisi che ha e potrà ancor più avere effetti sul welfare urbano. La sanità è stata la prima vittima di questa visione. Cancellazione di ospedali, presidi sanitari e ambulatori. E' stata poi la volta della chiusura dei tribunali, degli stessi uffici postali, delle strutture decentrate dello Stato. Oggi anche le scuole dell'obbligo dei comuni minori rischiano di scomparire. Le città dell'Italia minore si spengono. Intere popolazioni vivono un inedito arretramento sociale e perdono prospettive di integrazione.

Se dunque vogliamo mantenere il livello accettabile di vivibilità e di socialità nelle nostre città dobbiamo al più presto contrastare le cause profonde che hanno portato al tracollo finanziario dei comuni italiani e trovare le soluzioni efficaci per restituire una prospettiva al sistema delle autonomie locali. Rischiamo altrimenti di chiudere una millenaria storia urbana.

12.2. 1994–2004. La crisi dell'economia della crescita urbana e il trionfo dell'urbanistica derogatoria

Il modello classico con cui sono cresciute le città italiane, e cioè quello di fare affidamento su un flusso enorme di spesa pubblica e sulla possibilità di contrarre debito, non funzionano più. In futuro le città avranno meno risorse e potranno, in base ai vincoli monetari, indebitarsi sempre meno. E' comunque opportuno sottolineare che questo sviluppo *drogato* ha permesso di chiudere gli occhi sulle conseguenze di lungo termine della cultura dei condoni. Alla metà degli anni '80 tutti – salvo pochi - applaudirono alla approvazione della prima legge di condono edilizio, senza pensare che per realizzare le urbanizzazioni per quelle aree sorte in modo incontrollato e al di fuori di qualsiasi disegno programmatorio avremmo dovuto spendere fiumi di denaro pubblico. L'origine della irresponsabile superficialità con cui sono state fatte crescere le nostre città origina in quel lontano periodo.

I segni evidenti dell'insostenibilità del modello derogatorio erano chiari fin dai primi anni '90, quando cioè la crisi economica italiana costrinse ai primi tagli della spesa pubblica che sarebbero

poi continuati negli anni successivi. Ma, e qui sta il punto decisivo, nel ventennio 1994 – 2014 si decise di continuare proprio sulla strada della più ampia discrezionalità nel definire lo sviluppo urbano. Trionfa come noto in quegli anni *l'urbanistica contrattata* che fonda tutte le sue prospettive nell'assoluta libertà da parte della proprietà fondiaria di realizzare iniziative edilizie a prescindere dalle coerenze di contenimento dei costi di urbanizzazione.

E' appena il caso di ricordare che questa politica derogatoria fu favorita non solo dal nascere dei primi strumenti di urbanistica contrattata (1992 – 1993) ma soprattutto da una serie ininterrotta di leggi che hanno demolito l'impianto riformista dell'urbanistica italiana. Si continuò in quegli anni con una azione legislativa sistematica ad iniziare dalla scellerata politica dei condoni edilizi (1994 e 2003), per proseguire con l'attenuazione degli effetti della vincolistica paesaggistica, dal provvedimento Bassanini che sdogana dall'uso urbano gli oneri di urbanizzazione e – sopratutto- con il trionfo dell'urbanistica fai-da-te. Si è costruito dappertutto e a prescindere dalla sussistenza delle infrastrutture viarie e dei servizi a rete.

Addirittura, quando arrivano le prime avvisaglie della crisi del mattone negli Stati Uniti 2007 si cerca di correre ai ripari con la stagione dei *Piani Casa*: un palliativo di fronte alla crisi strutturale che avanzava. Oggi tocchiamo con mano che dalla crisi si esce soltanto con una visione di lungo periodo, altro che *Piani Casa*.

Come dicevamo, il meccanismo è infranto per sempre e rischiamo proprio in considerazione della gigantesca espansione urbana che si è realizzata nell'ultimo ventennio di andare verso una prospettiva il cui unico sbocco sembra essere quello del taglio del welfare urbano. Oggi tocchiamo con mano i risultati di decenni di finzioni e di furbizie perché il debito non può più essere lo strumento salvifico. E constatiamo che non ci sono più i soldi per ridare ordine e bellezza alle grandi, brutte e dolenti periferie italiane, le più grandi tra le città dell'occidente.

12.3. Un consumo di suolo doppio dell'Europa occidentale

Nel marzo del 2014 l'ispra, *Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale,* ha pubblicato uno studio comparato sui valori del consumo di suolo sia in Italia che nell'Europa occidentale. Il trionfo dell'urbanistica derogatoria e le politiche di sostegno all'espansione edilizia concretizzate nel corso del ventennio 1994 - 2014 hanno portato ad un consumo medio di suolo del 6,9 %. Abbiamo cementificato ad un ritmo doppio degli altri paesi ad economia simile e soffriamo pertanto un ritardo gigantesco per tentare di uscire dalla crisi economica.

Oltre al dato del consumo di suolo, tre altre conseguenze sono davanti agli occhi di chi ha responsabilità di governo:

I. Il settore edilizio vive una crisi di sovraproduzione evidente: ci sono oggi (fonte Istat) almeno 1 milione e mezzo di alloggi invenduti. E' il frutto amaro di venti anni di *deregulation urbanistica* che ha dato vita a gigantesche edificazioni in ogni parte d'Italia.

II. Oltre ad un problema quantitativo, dobbiamo mettere in conto anche un altro grave fenomeno: una diffusione residenziale che non ha uguali nell'Europa. Abbiamo infrastrutturato una quantità di suolo insostenibile sotto il profilo dell'equilibrio economico e, come accennato in precedenza, molti comuni versano in una grave crisi economica e finanziaria.

III. Altro fenomeno preoccupante è il gigantesco residuo che deriva dalla pianificazione urbana dei comuni italiani. Si sottolinea questo aspetto non soltanto per motivi

paesaggistici o ambientali – questioni di straordinaria attualità per le importanti elaborazioni di Paolo Maddalena e Salvatore Settis- ma anche per l'effetto economico che questo processo, se non governato, può avere. Come è noto, il *bene casa* ha subito a partire dal 2008 una decisa svalutazione economica, compresa tra il 20 e il 40%. E' evidente che se si continuasse ad alimentare la produzione edilizia ci sarebbe un ulteriore deprezzamento di quella che molto spesso è l'unica sicurezza di molte famiglie. C'è infatti da osservare che sono stati i piccoli proprietari a subire i maggiori effetti negativi della crisi immobiliare.

Tre grandi questioni strettamente intrecciate con la questione del consumo di suolo fuori controllo sono dunque davanti a coloro che hanno a cuore il futuro dell'economia italiana.

12.4. Serve la moratoria del cemento

Le città italiane soffrono di una colpevole mancanza di prerogative di governo del territorio e di mancanza di risorse economiche. Siamo riusciti in questi venti anni a cancellare il significato della città pubblica facendo trionfare il *mercato* anche nel governo urbano. E' questo il punto culturale e strutturale che dobbiamo invertire. E' solo con un rigoroso governo pubblico delle città che si risolvono i problemi comuni. Dl punto di vista generale ci aiuta lo straordinario lavoro di Paolo Maddalena che nel suo recentissimo libro *Il territorio bene comune* dimostra come la supremazia del pubblico sul privato, oltre ad essere un elemento della nostra storia, è anche il pilastro che regge la nostra Costituzione. Ci aiuta –purtroppo - la constatazione del tragico fallimento di questa tesi. E ci aiuta infine la stessa crisi di sovraproduzione del mercato edilizio e abitativo.

La questione più urgente riguarda la fine dell'espansione urbana. Per chiudere la questione del debito, e cioè per non fallire, le città italiane devono prendere una decisione coraggiosa: la moratoria delle folli espansioni urbane previste dai piani urbanistici e dalle decisioni dei piani regolatori vigenti. Che sia una proposta non estremistica, ma basata sull'osservazione della situazione reale lo dimostra anche la recente presa di posizione del prefetto Gabrielli, capo della Protezione civile, che lo ha affermato dopo la ennesima tragica alluvione degli inizi del 2014.

Sta in questi passaggi la grande prospettiva che può aprirsi al mondo delle costruzioni. Se fermiamo la macchina dell'espansione urbana che ci indebita sempre di più e se colpiamo una volta per tutte la rendita parassitaria, se insomma torniamo ad interessarci della città esistente e non più della folle politica di espansione che non ha più ragione di esistere, allora le aziende sane che in questi anni hanno resistito alla crisi potranno riprendere insieme a quelle di nuova formazione a guardare al futuro con nuova fiducia. Riprendere a costruire il futuro in termini di dotazioni tecnologiche e di occasioni di intervento.

E' un modello noto nei paesi d'oltre alpe dove da oltre venti anni si ristrutturano quartieri rendendoli energeticamente sostenibili, migliorandone la vivibilità e le dotazioni di trasporto urbano. Una filiera di lavoro infinita. La sola che può farci uscire dalla crisi economica e dal debito che paghiamo all'*urbanistica contrattata*.

CAP. 13. LE POSIZIONI DI FRONTIERA DELL'ANCI SUL CONSUMO DEL SUOLO: LETTURA CRITICA, RAGIONATA

di Stefano Lenzi

13.1. Presupposti generali di una posizione

"l'IFEL, ovvero la fondazione dell'ANCI che si occupa di finanza ed economia locale ha svolto una ricerca dalla quale è emerso che la superficie fondiaria, rientrante nella categoria dismessa, è stata stimata in 130 milioni di metri quadrati sul territorio nazionale. Questo sta a significare che le politiche di limitazione del consumo del suolo, attraverso la riqualificazione urbana, possono e devono essere adottate ma con i dovuti accorgimenti e limiti, al fine di evitare utilizzi discorsivi e/o speculativi degli strumenti messi a disposizione dal nostro ordinamento giuridico".

E' da questi dati di partenza (contenuti nella nota consegnata in occasione dell'Audizione davanti alla VIII Commissione Ambiente della Camera del 28/11/2013) che l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) ha definito nel tempo la sua posizione rispetto alle proposte innovative sul consumo del suolo che, a partire dal 2012 per iniziativa dell'allora Ministro alle politiche agricole Catania, hanno caratterizzato un dibattito pubblico e un'innovazione normativa che ha coinvolto nel tempo i due rami del Parlamento per iniziativa dei Governi Monti e Letta nonchè dei gruppi parlamentari di tutti gli schieramenti.

Ed è da questo dato/segnale significativo delle trasformazioni in atto nel Paese - sottoposto dagli anni '80 a una deriva post-industriale, che ha portato alla liberazione di aree occupate da grandi e piccoli insediamenti manifatturieri nelle più importanti aree urbane - che prende le mosse una disamina delle posizioni espresse da ANCI sulle 6 proposte di legge di iniziativa parlamentare e sul disegno di legge di iniziativa governativa, all'esame al momento della Camera dei Deputati.

Il gruppo di lavoro urbanistica di ANCI, che tiene le fila sulle politiche dell'Associazione dei comuni e ne ha orientato la riflessione, ha interloquito anche con il WWF coinvolgendo l'Associazione nel momento seminariale aperto a soggetti esterni (tra cui l'Associazione Nazionale Costruttori Edili – ANCE, l'Istituto Nazionale di Urbanistica – INU e gli ordini professionali degli Ordini degli architetti e dei geometri) sul *Contenimento del consumo del suolo*, svoltosi il 16 aprile 2014 nella sua sede romana.

Alla base di quel confronto e della presente riflessione erano le posizioni di ANCI rispetto alle iniziative legislative di Governo e Parlamento. In questa sede, in particolare prenderemo in esame, riassumeremo e commenteremo i contenuti dei seguenti documenti di ANCI: il *Parere sullo schema di disegno di legge in materia del consumo del suolo reso alla Conferenza Unificata* (7/11/2013); la *Nota* presentata in occasione dell'Audizione davanti alla VIII Commissione Ambiente Territorio e lavori pubblici della Camera sulle sei proposte di legge di iniziativa parlamentare "Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana" (28/11/2013); la *Nota* presentata in occasione dell'Audizione di fronte alle Commissione Riunite VIII (Ambiente) e XIII (Agricoltura) della Camera dei Deputati sulle proposte di legge dell'onorevole Catania e sul disegno di legge (ddl) governativo (firmato a suo tempo dai ministri delle politiche agricole De Girolamo, dei beni e le attività culturali Bray, dell'Ambiente Orlando, delle Infrastrutture e Trasporti Lupi, degli Affari Regionali Del Rio, dell'Economia e delle Finanze Saccomanni).

Diciamo subito che dalla lettura dei documenti non si ricavano indicazioni univoche. Da un lato si percepisce un approccio innovativo nella convinta adesione di ANCI a considerare il suolo come *bene comune* e a condividere gli indirizzi dell'Unione Europea sul *consumo del suolo zero* entro il

2050. Dall'altro, di converso, emergono posizioni conservative in merito alla reale disponibilità a collaborare attivamente per integrare le politiche comunali, regionali e nazionali, nonchè un approccio eccessivamente semplicistico nel ritenere i meccanismi compensativi e perequativi quale asse portante, risolutivo della attività istituzionale in materia di rapporto tra pubblico e privato.

13.2. Suolo, natura e servizi ecosistemici

L'altro anello debole - pur in presenza di una grande, giustificata attenzione alle questioni del dissesto idrogeologico - è l'assenza di un'elaborazione di ANCI sul patrimonio naturalistico presente nelle aree urbane e nell'hinterland delle grandi aree metropolitane, e di conseguenza sui servizi ecosistemici connessi.

E' forse un approccio ancora troppo tradizionale al territorio, come edificato o edificabile, che fa dimenticare come siano fondamentali – come si legge nelle proposte di legge di SEL alla Camera (AC 1322) e al Senato (AS 812) ispirate dal WWF - le funzioni del suolo *di ospitalità e nutrimento degli ecosistemi e le produzioni agricole, di sequestro della CO_2, di raccolta e filtraggio delle acque meteoriche, di supporto fisico e morfologico per le attività antropiche e di componente essenziale per la caratterizzazione del paesaggio*. Insomma, emerge un approccio alla trasformazioni territoriali che quasi fa dimenticare che il suolo è un *bene comune* e una *risorsa esauribile* (come ammesso convintamente anche da ANCI) proprio perché *rappresenta l'interfaccia tra terra, aria e acqua e ospita gran parte della biosfera* (sempre come si legge nella definizione di *suolo* all'art. 2 della pdl del WWF).

Da qui un certo fastidio che sembra trapelare nei commenti contenuti nella nota ANCI del 28 novembre 2013, presentata in occasione dell'Audizione delle 6 proposte di legge parlamentari, quando, criticando i contenuti dell'art. 9, c. 2 dell'AC 1322 di SEL, si dice di non comprendere il significato di una definizione come quella di *"danno ecologico ambientale e paesaggistico"* (in realtà il testo del comma 3 dell'art. 9 della pdl in questione recita *perdita di valore ecologico, ambientale e paesaggistico*) che non sembra aver bisogno di discettazioni giuridiche per essere facilmente interpretata. O quando ancora si avversa la proposta innovativa relativa alla definizione del *Bilancio dell'uso del suolo* (contenuta all'art. 8 sempre dell'AC 132) semplicemente bollandola come *l'ennesimo onere a carico dei Comuni.*

Eppure, che ci si trovi in Italia in una fase nuova che implica una funzione di traino di una *istituzione* come ANCI è confermato dalle parole molto interessanti pronunciate dal delegato in materia urbanistica, Andrea Ferrazzi, già assessore all'Urbanistica del Comune di Venezia, il quale in occasione dell'audizione parlamentare del 29 novembre 2013 (come riportato nella nota ufficiale consegnata alle Commissione parlamentari riunite) ha dichiarato che *si sta verificando una situazione in controtendenza ed anomala: Sindaci ed Assessori comunali recentemente stanno ricevendo sempre più richieste di modifica delle destinazioni d'uso da edificabile ad agricolo, in considerazione di oneri fiscali sulle proprietà immobiliari e a causa dell'attuale situazione di contingenza economica. A questo proposito si riscontra che dall'attuale strumentazione urbanistica dei comuni emerge un potenziale di urbanizzazione enorme e tendenzialmente non più necessario. Com'è noto, invece un tempo le richieste erano nella direzione dell'edificabilità dei suoli. Si sta assistendo, sostanzialmente, ad un macroscopica riduzione della domanda dei beni che producono reddito.*

Interessantissime novità e analisi che fanno pensare si sia sino in fondo disponibili a cavalcare, senza indugi, l'onda di una *controtendenza*, sicuramente provocata (come tutte le grandi trasformazioni) dai profondi cambiamenti economici e che potrebbe consentire non solo di

ripensare gli interventi di trasformazione urbana, ma anche le relazioni tra tessuto urbano e patrimonio ambientale, paesaggistico, agricolo.

Diventa difficile pensare - come invece fanno gli assessori comunali di Bologna, Venezia e Milano le cui interviste sono contenute nella Parte VI di questo Rapporto - che si sia davvero disponibili a ripensare i paradigmi del governo delle città quando poi, come fa lo stesso Ferrazzi in altre sue dichiarazioni rese alla stampa il 2 aprile 2014, si paventa un *effetto ghigliottina* provocato dall'art. 8 del ddl governativo, che vorrebbe mettere fine al libero uso dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione per risanare i bilanci comunali o quando ci si limita a dichiarare l'opposizione ad una procedura ampiamente garantista per i comuni, contenuta nell'art. 4 del ddl governativo, che prevede una moratoria alla edificazione valida solo per quelle municipalità che, dopo un anno, non abbiano ottemperato all'obbligo di individuare le aree già interessate da processi di edificazione, ma inutilizzate o suscettibili di rigenerazione, recupero, riqualificazione.

13.3. La conciliazione degli interessi

Altri aspetti della posizione ANCI sono peraltro di sicuro interesse. Ad esempio quelli che chiedono chiarezza interpretativa, e quindi applicativa della norma, rispetto al testo del ddl governativo relativamente a *l'interesse pubblico prevalente.* Nel Parere reso in Conferenza Unificata il 7 novembre 2013 viene giustamente osservato da ANCI che nel testo di iniziativa governativa si rileva la *compresenza di due interessi pubblici; da una parte la tutela dell'attività agricola e dell'altro il governo degli usi e delle trasformazioni del territorio e la tutela del paesaggio e dell'ambiente.* ANCI fa bene a chiedere che non ci sia un *orientamento debole* sulla corretta integrazione tra interessi pubblici e quindi sul rafforzamento della iniziativa pubblica. Basta che questa giusta sollecitazione a un maggiore chiarimento non sia dettata semplicemente dal timore di vedere trasferita *la responsabilità della sua efficacia* (del ddl, ndr) *esclusivamente ai Comuni.*

Di rilevo è anche la riflessione di ANCI, contenuta nella nota consegnata in occasione dell'Audizione del 28 novembre 2013 sulle 6 proposte di legge di iniziativa parlamentare, che riguarda l'*individuazione del confine tra l'interesse pubblico della collettività e l'interesse soggettivo del privato proprietario del suolo*, per la migliore definizione del quale si invoca una riforma sull'uso e la gestione del territorio che assicuri *un equo trattamento dei singoli proprietari da parte della collettività nella fase di valorizzazione e ristrutturazione del patrimonio edilizio deteriorato ovvero abbandonato* e *consenta di calmierare e contenere le attività edificatorie e favorire il rinnovamento e la riqualificazione delle città, acquisendo aree e spazi pubblici attraverso un apparato normativo certo, senza costringere i comuni stessi a "vendere edificabilità per acquisire standard"*.

Tutto assolutamente pertinente e legittimo, in quanto affronta una delle dinamiche salienti del rapporto con i privati proprietari di immobili. Basta che ciò non costituisca un alibi per chi, in attesa della definizione di un perfezionamento normativo al di là da venire, approfitti per eccedere nella *realpolitik* dando un'adesione convinta e volontaria (vedi le pratiche compensative praticata in una città come Roma) alla tendenza amministrativa di *vendere edificabilità a fronte di standard*, giustamente stigmatizzata da ANCI.

13.4. Punti di forza e di debolezza dell'azione legislativa

Bisogna comunque rilevare che, nonostante alcune criticità del ddl segnalate a partire dal documento consegnato da ANCI alla Conferenza Unificata il 7 novembre 2013 - ad oggi ancora valide per l'Associazione, come si legge nella nota consegnata in occasione dell'Audizione del 27 febbraio 2014 - *"è prevalso il senso di responsabilità da parte dell'Associazione di non ostacolare*

l'iter di approvazione del provvedimento governativo, bensì di agevolarlo, con un parere favorevole senza condizioni, sostenuto da una serie di considerazioni di carattere collaborativo".

Nella stessa nota del 27 febbraio - in cui ANCI chiede che si proceda all'approvazione del ddl governativo - vengono ribaditi comunque alcuni concetti che l'Associazione ritiene debbano avere rilevanza nel dibattito sulla elaborazione normativa in corso, ovvero: *a) incentivazione della fiscalità, b) necessità di combattere la dispersione urbana, c) normative regionali contrastanti su questo tema che necessiterebbero di unitarietà di disciplina.*

Entrando in un maggior dettaglio, ANCI descrive *Punti di Principio* - di cui si trovano definizioni, sempre più articolate e puntuali, in tutti i tre documenti qui esaminati - chiedendo a Parlamento e Governo di:

- Fare riferimento, nella valutazione delle alternative al consumo del suolo (riutilizzo aree urbanizzate) ai contenuti e alle procedure di Valutazione Ambientale Strategica.

- Semplificare, riordinare e coordinare le terminologie contenute nelle diverse proposte normative.

- Introdurre il principio di avvenuta ottemperanza, per effetto di legislazioni regionali vigenti, in materia di obbligo dei Comuni di adeguamento della strumentazione urbanistica generale al principio di limitazione di consumo di suolo agricolo (attraverso la definizione di parametri regionali di contenimento di consumo di suolo).

- Perseguire la finalità della riduzione del consumo del suolo attraverso la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola.

- Prevedere contributi statali e/o regionali finalizzati, in fase di prima attuazione della legge, alla promozione e al sostegno della gestione associata tra Comuni (con riferimento all'esercizio associato della funzione della pianificazione urbanistica e territoriale previsto dalla normativa vigente).

- Introdurre un regime fiscale incentivante e disincentivante ai fini dell'attuazione della normativa (a titolo d'esempio la riduzione dell'IVA per gli interventi in attuazione di piani e programmi di recupero urbano certificati, che aumentano la quantità di suolo libero da edificazione) e l'introduzione di regimi fiscali che favoriscano il riuso del patrimonio edilizio e il reinsediamento di attività agricole.

- Prevedere che gli incentivi in materia di contribuzione alle realizzazioni siano anche statali ovvero regionali (es. estensione delle risorse e delle finalità del decreto legge *Sviluppo* n. 83/2012 orientate al minor consumo di suolo, decreto che all'articolo 12 finanzia l'attuazione di un *Piano nazionale per le città* dedicato alla riqualificazione di aree urbane, con particolare riferimento a quelle degradate).

- Prevedere che tra i benefici erogabili dai Comuni per incentivare la progressiva inibizione al nuovo consumo del suolo possano rientrare gli strumenti della compensazione urbanistica e del credito edilizio già introdotti da molte leggi urbanistiche regionali per promuovere interventi di riqualificazione ambientale (con una inversione di tendenza rispetto all'attuale quadro normativo – comma 3, art. 17 del DPR n. 380/2001 *Regolamento edilizio* – che prevede l'esenzione del contributo di costruzione per gli interventi da realizzare nelle zone agricole, comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale).

- Prevedere l'inefficacia delle disposizioni di legge statali e regionali vigenti, all'entrata in vigore dell'unica auspicabile unica proposta di legge, in materia di sostegno al settore edilizio e che risultino in contrasto con la proposta di legge.

Rispetto ai *Punti di Principio* sopra richiamati c'è da osservare subito che lascia perplessi una certa genericità e superficialità nella descrizione degli strumenti fiscali con effetti di incentivazione e disincentivazione proposti da ANCI, che non approfondisce né articola la sua proposta sulla varietà degli strumenti. Al contrario di quanto fatto, ad esempio, dal WWF che nella sua proposta rileva e codifica strumenti incentivanti innovativi per il riutilizzo o che delineano una rimodulazione virtuosa del contributo di costruzione vigente per contenere il consumo di nuovo suolo o che, ancora, rendono fiscalmente svantaggiosa la disponibilità di un patrimonio inutilizzato o incompiuto.

Un altro rilievo critico ai *Punti di Principio* di ANCI è che in questi si fa riferimento al *Piano per le Città* di cui al d.l. 83/2012 (in capo al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) quale unico meccanismo di regia istituzionale nazionale da utilizzare per contenere il consumo di suolo; si tratta di fatto di uno strumento che è servito ad oggi solo a distribuire, più o meno virtuosamente, finanziamenti a pioggia alle città.

Risulta essere del tutto assente, invece, qualsiasi cenno all'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (ex. Art. 12-bis della legge 134/2012. Legge di Stabilità 2013) del *Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane* (CIPU) voluto dall'allora ministro per la Coesione Territoriale Fabrizio Barca; *Comitato* che ha redatto il documento *Metodi e contenuti sulle Priorità in materia di Agenda urbana* (20/3/2013) in cui si dà il giusto rilievo alle problematiche del consumo del suolo, dei modelli insediativi della città diffusa e della dispersione urbana - che producono la congestione e diffondono l'inquinamento - e si ricorda come questi fenomeni (che incidano sui costi sociali) debbano essere affrontati e risolti con un migliore utilizzo dei fondi comunitari della nuova programmazione europea 2014-2020 (valutazioni e indicazioni queste che sono state poi rilanciate dal successore di Barca, Carlo Trigilia).

Elemento di un certo interesse nella Nota ANCI del 27/2/2014 consegnata alla Camera è, infine. l'apertura dell'Associazione alla creazione di piattaforme o sistemi informativi telematici comunali che prevedano il coinvolgimento di ISTAT *affinché si possano coniugare potenziali reciproci interessi tra amministrazioni regionali, comunali e l'Istituto di ricerche statistiche.* E' questa una novità positiva, visto che sull'idea del censimento, o meglio della ricognizione nazionale sul consumo di suolo, l'ANCI ha opposto per lungo tempo una semplice e ingiustificata alzata di scudi.

13.5. Nuovi orizzonti dell'attività normativa e amministrativa

ANCI fa bene altresì a ricordare, in tutti i documenti in esame, la parzialità delle proposte in discussione, anche se, come abbiamo visto, condivide (come anche il WWF) il fatto che il ddl governativo debba proseguire e concludere l'iter parlamentare perché, pur nel suo approccio settoriale, costituisce comunque un passo avanti. L'ANCI ritiene comunque legittimamente che, per assicurare un quadro riformatore più organico, sia da richiamare l'attenzione su temi quali:

- l'intedisciplinarietà, o meglio l'armonizzazione della nuova normativa con il quadro di leggi vigente in materia di urbanistica, paesaggio e ambiente;

- la richiesta di una più organica riforma urbanistica che, aggiornando e superando le disposizioni della legge n. 1150/1942, abbia come obiettivo l'omogeneità e la coerenza delle diverse normative urbanistiche regionali;

- la necessità di valutare con equilibrio le ricadute sulle attività programmatorie e gestionali dei Comuni;

- la coerenza tra le finalità delle diverse proposte di legge con le norme vigenti statali e regionali in materia di sostegno del settore edilizio – primo tra tutte il *Piano Casa* - che risultino in contrasto con gli obiettivi di riduzione del consumo del suolo.

Come ambientalisti, in conclusione, non si può che auspicare che, al di là della consolidata attenzione agli aspetti dell'evoluzione normativa, ANCI promuova un dibattito culturale che consenta - come auspicato dal WWF nel suo *Strumentario per l'Italia da riutilizzare e il contenimento del consumo del suolo* (presentato nell'Aula Magna della Facoltà di Architettura dell'Università agli Studi di Roma Tre l'1 giugno 2013) – di diffondere pratiche amministrative innovative da realizzare anche a normativa vigente.

Lo *Strumentario* WWF, ispirato dal buon senso, trova il consenso di massima degli amministratori locali intervistati nella Parte VI del presente Rapporto e reclama realisticamente, tra l'altro:

- una nuova generazione di *piani urbanistico-ambientali* che abbia come faro il contenimento e/o azzeramento del consumo del suolo, coniugando in un quadro organico gli interventi di carattere ambientale, energetico e climatico, sulla mobilità urbana sostenibile, sull'uso razionale delle risorse idriche, sulla tutela delle aree verdi e naturali;

- l'individuazione nei piani urbanistici di *Zone di trasformazione e rigenerazione urbana*, frutto di accordi equilibrati e trasparenti che coinvolgano sia la parte pubblica che i privati;

- l'affiancamento agli Uffici tecnici urbanistici dei Comuni di *Laboratori urbani*, centralizzati o articolati per aree omogenee, che consentano di passare dalla *urbanistica contrattata* (troppo spesso ancillare agli interessi privati) alla urbanistica *concertata e consensuale* attraverso il coinvolgimento attivo dei cittadini;

- norme di salvaguardia per le aree ad elevato rischio idrogeologico, ex lege n. 267/1998.

Tutte proposte operative che non devono essere prese in blocco e che già singolarmente sono *praticate* in alcune realtà dalle amministrazioni più sensibili, fatto questo che dimostra come già oggi certe scelte siano alla portata di quei Comuni che vogliano rivendicare la propria capacità innovativa.

Ma non bisogna nemmeno far calare la tensione sulle innovazioni normative che, seppur parziali, possano servire considerare nel nostro ordinamento - per la prima volta - *il contenimento del consumo del suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile*, consentendo il consumo del suolo *esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse* (come si legge all'articolo 1 del ddl governativo, AC 2039).

Non bisogna, nella sostanza, perdere l'occasione offerta in questa legislatura; il dibattito è maturo ma ha bisogno di primi elementi certi su cui innescare politiche e iniziative amministrative e normative più avanzate che costituiscano un precedente. ANCI ha e avrà un ruolo importante in questo processo.

CAP. 14. UN MARE DI CASE VUOTE: SUOLO CONSUMATO PER UN PATRIMONIO INUTILIZZATO E FORTEMENTE SOVRABBONDANTE; STRATEGIE DI RECUPERO

di Alberto Ziparo e Andrea Alcalini

L'Italia è un paese in ritardo su tutto, comprese le politiche territoriali. Con troppa lentezza sono entrate nelle priorità nazionali le importanti questioni che riguardano il consumo di suolo e l'enorme quantità di patrimonio abitativo vuoto; infatti non esiste ancora una legge nazionale unitaria e coerente che tenti di risolvere in modo efficace i problemi legati alla perdita di suolo fertile e del diritto alla casa.

La crisi è politico-culturale molto più che economico-finanziaria, e le sue radici sono da ricercare soprattutto nel nostro difetto di non riuscire a riconoscerci come una vera comunità.

Italo Calvino colse bene la questione e nel suo volume *La speculazione edilizia* riuscì a raccontare magnificamente la base culturale della nostra società che ad oggi non riesce ancora ad evolversi.

Cos'è cambiato dal 1957? Tutto e niente.

Ad una crescita culturale di livello regionale (forte in alcuni contesti e debole in altri) si contrappone un immobilismo nazionale incapace di sistematizzare argomenti che solo superficialmente sembrano diversi, ma che invece risultano profondamente affini quando concorrono al deterioramento di importanti beni comuni quali il suolo e la casa.

Per risolvere un problema c'è bisogno di una prospettiva di osserv-azione. Da che parte si guarda il nodo critico, sempre crescente, del *consumo di suolo libero*?

La scelta può ricadere tra due opzioni diverse, ma legate tra loro indissolubilmente: da un lato l'attenzione alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio e delle aree agricole, dall'altro la rigenerazione urbana.

A sostenerlo, sembra, sono proprio gli innumerevoli *provvedimenti* o simili (almeno 11) proposti dalle nostre camere nazionali: *Disegno di legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*, *Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana*, *Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e la tutela del paesaggio*, etc.

Alcuni vanno in una direzione e altri vanno nell'altra. Fin qui non sembrano esserci chissà quali contrasti; la pluralità dei concetti e delle intenzioni non fa altro che bene in un contesto democratico costruito sul voto dei cittadini.

Allorchè, però, finalmente si programma e si legifera, lo si fa spesso con una direzione talmente ambigua che far dubitare se quella legge sia fatta per il bene del paese o per il contrario.

Sembrerebbe scontato che un provvedimento serio, funzionale e democratico dovrebbe in tutti i casi includere le due le direzioni, tutela e riqualificazione. Ma se questo approccio è stato ormai ampiamente recepito in contesti regionali (ad esempio, a questo livello abbiamo degli ottimi provvedimenti di Governo del territorio) o provinciali, sembra non esserlo in ambito nazionale dove ancora facciamo molta fatica a capire in che direzione andare, cosa tutelare, cosa valorizzare e dove investire.

A fronte dell'assunzione ormai diffusa e condivisa che il consumo di suolo nel nostro paese costituisca ormai un grosso problema, sembra che noi italiani non sappiamo smettere di innalzare case, costruire capannoni, imbastire cantieri, scavare buche e stendere lunghe, lunghissime strade. Ma, dati alla mano, sembra anche che siamo dei pessimi venditori di case, perché la maggior parte di queste rimangono vuote e inutilizzate: in realtà l'offerta è ormai tanto clamorosamente sovrabbondante da mettere in crisi qualsiasi meccanismo di mercato.

14.1. La cancellazione del Belpaese

Il 26 marzo 2014 l'ISPRA *(Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale)* che è un centro particolarmente attento al problema del suolo consumato dichiara: "*Il sistema di monitoraggio ISPRA permette, attualmente, di ricostruire l'andamento del consumo di suolo in Italia dal secondo dopoguerra ad oggi e mostra una crescita giornaliera del fenomeno che non sembra risentire dell'attuale congiuntura economica e continua a mantenersi intorno ai 70 ha al giorno, con oscillazioni marginali intorno a questo valore nel corso degli ultimi vent'anni"* (ISPRA, 2014).

L'istituto organizza meeting periodici, mirati ad illustrare le dimensioni del problema,soprattutto nel nostro paese e a dimostrarne la crescente gravità ,in termini di effetti ambientali e di vincoli alle politiche urbanistiche ,nonché alle stesse prossime potenzialità di assetto sostenibile per l'economia.

Eppure, nella discussione comunque interessante e aggiornata promossa da ISPRA, corposa di dati e di statistiche riferiti all'attualità, sono mancati alcuni importanti rimandi a concetti chiave per l'interpretazione del fenomeno; che sembrano non riuscire ad inserirsi in modo sistematico all'interno di elaborazioni e dibattito sul consumo di suolo in Italia.

E' talora troppo debolmente menzionato, per esempio, il rapporto perverso che esiste tra il consumo di nuovo suolo, l'enorme patrimonio edilizio vuoto e il ragguardevole numero di famiglie in forte disagio abitativo.

Né si è citato il problema, ormai riconosciuto non solo dalle discipline territoriali, dell'inadeguatezza degli attuali confini amministrativi, riguardo alle modalità con cui i meccanismi della pianificazione trattano le nuove dinamiche di crescita urbana.

Il disegno di legge Del Rio, contenente le nuove disposizioni sulle Città Metropolitane, potrebbe segnare l'inizio di un percorso coerente sulla tematica. Anche se si potrebbe obiettare che - vista la abnorme diffusione urbana - l'Italia è ormai *tutta una grande Città Metropolitana* e che forse all'interno di una ormai indispensabile riforma urbanistica riguardante la totalità del territorio nazionale, si potrebbero inquadrare meglio anche i provvedimenti inerenti alcune grandi aree urbane.

Le stesse relazioni ISPRA hanno, peraltro, ben delineato l'immagine italiana del disastro:

Si tratta di un consumo di suolo pari a circa 8 mq al secondo che continua a coprire, ininterrottamente, notte e giorno, il nostro territorio con asfalto e cemento, edifici e capannoni, servizi e strade, a causa dell'espansione di aree urbane, spesso a bassa densità, di infrastrutture, di insediamenti commerciali, produttivi e di servizio, e con la conseguente perdita di aree aperte naturali o agricole.

I dati mostrano, a livello nazionale, un suolo ormai perso di che è passato dal 2,9% degli anni '50 al 7,3% del 2012, con un incremento di più di 4 punti percentuali. In termini assoluti, si stima che il

consumo di suolo abbia intaccato ormai quasi 22.000 kmq del nostro territorio (ISPRA, 2014). E ancora:

Nel 2012, in 15 regioni viene superato il 5% di suolo consumato, con le percentuali più elevate in Lombardia e in Veneto (oltre il 10%) e in Emilia Romagna, Lazio, Campania, Puglia e Sicilia dove troviamo valori compresi tra l'8 e il 10%.

Emergono alcune situazioni regionali e locali. Nella regione Marche, per esempio, stando a dati forniti dalla Coldiretti (recepiti sempre su base informativa ISPRA), *"il consumo di suolo interessa fin quasi il 10% del territorio regionale"*, con una *"media di 24 mq al minuto"*. In questa regione si stima che la cementificazione abbia portato una *"perdita di suolo naturale libero che tra il 2009 e il 2012 ha interessato 37 milioni di mq"*, e pensare che *"negli anni '50 questa perdita non arrivava al 4% del territorio totale"*.

Diverse sono peraltro le tipologie del consumo di suolo che bisogna considerare. Dai dati ISPRA emerge che le *"aree coperte da edifici costituiscono il 30% del totale del suolo consumato"*, mentre le *"infrastrutture di trasporto rappresentano ben il 47% del totale"*, infine *"le aree come parcheggi, piazzali, cantieri, discariche o aree estrattive, costituiscono il 14% del territorio consumato"* e il restante 9% equivalgono ad altre categorie.

E' ormai chiaro che la crescita dell'espansione urbana nel nostro paese non va di pari passo con la crescita demografica,tantomeno con quella economica; la nostra è una popolazione che cresce poco (se non grazie alla consistente fase migratoria che oggi stiamo vivendo) ma, sostiene l'ISPRA, i mq per ogni nuovo abitante sono ugualmente aumentati a ritmi vertiginosi, con pochi rallentamenti perfino negli ultimi anni di crisi: *"da 1.000 mq per ogni nuovo abitante negli anni '50 a quasi 8.000 mq degli anni '90", a quasi 15.000 oggi*.

Il consumo di suolo avanza di pari passo con la perdita di grandi aree vocate all'agricoltura, in particolare nelle aree periurbane dove le politiche di trasformazione urbanistica sono andate verso fenomeni di trasformazione intensa. Ma non solo; anche gli spazi aperti di dimensioni contenute localizzati all'interno del perimetro delle aree urbane, spesso di valenza ecologica molto importante per la qualità dell'ambiente urbano, vengono sottoposti a forte pressione antropica.

E' facile comprendere che il consumo di suolo segue una semplice geografia di crescita, perseguendo la facilità di urbanizzazione come unico carattere distintivo. In pianura, soprattutto sulla costa, si costruisce di più, mentre la percentuale di urbanizzazione decresce con l'aumentare dell'altezza sul livello del mare.

Il consumo di suolo nelle fascia compresa entro i 10 km dalla costa (...) continua a crescere più velocemente rispetto al resto del territorio nazionale, passando dal 4% degli anni '50 al 10,5% nel 2012. (...) Tra gli anni '50 e il 2012 nelle aree a quota inferiore ai 300 m, in quelle fino a 600 m e in quelle oltre i 600 m, il consumo di suolo è aumentato rispettivamente di circa 7, 3 e 1 punti percentuali, a fronte di un aumento medio a livello nazionale di 4 punti (ISPRA, 2014).

14.2. La debolezza delle politiche europee

Gli orientamenti comunitari riguardo la problematica del consumo di suolo sono deboli e non forniscono indirizzi cogenti per le strategie nazionali e regionali.

La Commissione Europea aveva partecipato a un precedente colloquio italiano sul tema: nel febbraio del 2013 ISPRA aveva organizzato il convegno dal nome *Il consumo di suolo: lo stato, le cause e gli impatti*. Il rappresentante della Commissione Europea, Luca Marmo, responsabile del

Settore Suolo della DG Territorio UE, ha presentato, in quella sede, il testo sugli *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, dove tra le altre cose, vengono riportati diversi dati, molto interessanti, riguardo l'occupazione e l'impermeabilizzazione del suolo nell'UE. Tali dati però sono basati principalmente su censimenti di inizio decennio e si fermano al 2006, con evidente obsolescenza dei quadri prospettati.

L'intervento dello stesso Marmo all'ultimo convegno ISPRA, tenta di aggiornare gli stessi *Orientamenti*, confermando invece così - senza alcuna svolta interpretativa - l'enorme ritardo che l'Unione Europea non ha colmato in merito alle analisi, alle politiche e agli indirizzi utili per un deciso contrasto al consumo di nuovo suolo.

Anche se gli Stati membri dell'Unione, in forme sempre diverse, hanno ognuno una propria politica di gestione, controllo e organizzazione dei processi di urbanizzazione e di artificializzazione del suolo, manca infatti una strategia comune che renda possibile un monitoraggio generale funzionale alle dimensioni del problema, e che realizzi politiche comuni utili a un efficace contrasto delle pessime tendenze in atto in fatto di crescita urbano-edilizia. Senza contare che molte azioni, comunitarie come nazionali, si limitano spesso alla pura declaratoria.

14.3. L'allegra edilizia: iperproduzione e sprechi enormi

Anche il presente esecutivo non sembra voler assumere le condizioni reali e aggiornate del mercato edilizio: perché, altrimenti, parlare ancora, a distanza di anni, di necessità di adeguamento del *Piano Casa* di Berlusconi? Perché, fondamentalmente, è uno dei pochissimi provvedimenti promulgati a livello nazionale negli ultimi anni in materia edilizia e in parte urbanistica.

La filosofia di quel *Piano Casa* – e di possibili suoi aggiornamenti - dimostra bene ciò che in Italia si intende per sviluppo del territorio e per crescita economica: unicamente il costruire o ampliare case.

Salvatore Settis nel suo libro *Paesaggio, Costituzione e cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile* pubblicato nel 2010, spiega molto bene il complesso iter burocratico che ha accompagnato la nascita e la morte del *Piano Casa*.

Il Governo Berlusconi, attraverso il D. L. 112 del 25/06/2008 convertito poi nella L. 133 del 06/08/2008 (il decreto per lo sviluppo economico, la semplificazione e la competitività), lanciò un *Piano nazionale di edilizia abitativa* chiamato riassuntivamente *Piano Casa*. Con questo provvedimento, in poche parole, venne previsto un *incremento del patrimonio abitativo da realizzarsi con capitali pubblici o privati, destinato a offrire una prima casa ad alcune categorie svantaggiate*. Si trattò, in fondo, di un piano di *social housing* che altro non fece se non riproporre il *Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica* approvato dal Governo Prodi (il quale stanziava 550 milioni, poi bloccati da Berlusconi) con il decreto collegato alla finanziaria 2008 (D. L. 159/2007, poi convertito nella L. 222/2007), seguito da un decreto applicativo interministeriale il 28/12/2007.

Il 06/03/2009 Berlusconi annunciò l'imminente approvazione del *Piano casa* (dichiarò che il provvedimento avrebbe dovuto essere presentato il 13 marzo), ma nella bozza ufficiale presentata il 20 marzo sotto il nome *Piano casa* ci fu qualcosa di diametralmente opposto alle aspettative: *zero capitali pubblici, zero social housing e norma concepita solo per chi ha la casa e i soldi per ampliarla*. L'idea di base di questo *Piano Casa* fu, soprattutto, quella di semplificare le regole in deroga alle disposizioni legislative, agli strumenti urbanistici vigenti o adottati.

La bozza destò preoccupazioni, anche perché l'urbanistica è una delle materie concorrenti tra Stato e Regioni; il 31/03/2009 quindi, venne convocata (alla convocazione venne allegata una bozza di decreto legge, di fatto una seconda versione del *Piano casa* che continuava la disastrosa semplificazione del primo) d'urgenza in seduta straordinaria, per il giorno dopo, la Conferenza unificata Stato-Regioni, *in pratica si stipulò un'intesa tra governo e Regioni (scavalcando il Parlamento) ratificata poi il primo aprile*.

L'intesa previde l'emanazione da parte del governo, entro 10 giorni, di un decreto legge di *semplificazioni normative*, cui successivamente le Regioni (entro 3 mesi) avrebbero dovuto conformarsi (Sotgia ed., 2010).

Il 6 aprile del 2009 irruppe il terremoto in Abruzzo, con le conseguenze che tutti sappiamo, e questo rese rischiosi e impopolari gli aspetti di entrambe le versioni del *Piano Casa*, il governo si bloccò e non riuscì a emanare il decreto di semplificazioni, facendo saltare l'accordo con le Regioni. Queste, nessuna esclusa, legiferano ugualmente un *Piano Casa* del tutto personale, senza alcun quadro nazionale di indirizzo.

Riassumendo, dall'estate 2008 all'estate del 2009 il governo Berlusconi ha lanciato simultaneamente, sotto la stessa etichetta e nel più grande disordine, due ben diversi piani per la casa: un Piano di edilizia residenziale pubblica per chi la casa non ce l'ha, e un diversissimo Piano Casa, di fatto un condono preventivo a chi la casa ce l'ha già e vuole ingrandirla in deroga alle norme vigenti (Settis S., 2010, *Paesaggio, Costituzione, Cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino).

Alla fine, come sappiamo, la rivoluzione promessa e promossa dal governo Berlusconi non si è avverata, la crisi morde ancora molto forte, l'edilizia è in decisa recessione, crescono le dimensioni enormi del patrimonio già prodotto mentre le compravendite degli immobili sono calate pesantemente.

Anche l'attuale governo Renzi ha presentato, dietro polemiche e proteste (soprattutto, ma non solo, per *"l'Art. 5 – Lotta all'occupazione abusiva di immobili - Chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo e gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge" (...)*), un proprio decreto legge sulla casa, il n. 47 del 28/03/2014, *Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015*, ma trattando ancora il problema come confusa emergenza (come avviene ormai dagli anni '50), e, soprattutto senza considerare per nulla la necessità di accedere all'enorme patrimonio edificato e quasi totalmente inutilizzato.

14.4. La casa è un problema: un mare di stanze vuote e persistenza di domanda inevasa

Il contraltare dell'elevatissimo consumo di suolo discusso in precedenza è costituito dall'abnorme quota di volumi vuoti -non solo residenziali- che sono stati realizzati nelle città e nei paesi italiani. Anche se l'Istat ha ormai concluso l'elaborazione dei dati del censimento 2011 non si è ancora in grado di avere un quadro sistematizzato.

Siamo di fronte ad un patrimonio inutilizzato di svariati milioni di stanze e di oltre 5 miliardi di metri cubi per volumetrie. Peraltro i dati variano dalle stime *prudenziali fino al riduzionismo* della CGIL (alcuni milioni), alle proiezioni dei dati parziali ISTAT (oltre 15 milioni), a quelle degli osservatori legati al Forum *Salviamo il Paesaggio* (circa 20 milioni). Tra qualche mese –elaborando i definitivi ISTAT- si dovrebbe essere in grado di chiudere il ballo di cifre.

Secondo la Fillea-Cgil, infatti, *"in Italia abbiamo oltre 2 milioni di abitazioni vuote, solo a Roma sono circa l'8% dell'intero patrimonio abitativo, 82.812 immobili"*. Tuttavia più che il dato appare già consistente e significativo l'ordine di grandezza.

Il numero di stanze per abitante è nel nostro paese tra i più elevati. Pur tuttavia l'accesso alla casa rimane un problema di non facile soluzione perlomeno per i giovani e per gli immigrati in ambiente urbano. Il paradosso è che le nostre città pur essendo – se si eccettuano i qualificati centri storici e qualche isola di buona edilizia degli anni '50 e '60 – un enorme ammasso di case più che uno spazio urbano non sono in grado di dare risposta alla domanda di case a buon mercato (e non necessariamente a canone sociale). Troppo esiguo il patrimonio, assente qualsiasi disincentivo fiscale verso lo sfitto (…) Questo volume di case ondeggia tra essere fonte di una rendita integrativa che stabilizza il ceto medio italiano (aggravando le condizioni della quota contenuta, ma non irrilevante di popolazione urbana esclusa da questo patrimonio) e il farsi (sempre più) tesoro forziere di sempre più dubbia redditività (Lanzani A., Pasqui G., 2011).

Le dimensioni gigantesche del patrimonio vuoto e inutilizzato, mentre costituiscono un indubitabile quanto clamoroso fattore di spreco oltre che di degrado ambientale e deterritorializzazione, dovrebbero almeno soddisfare la totalità della domanda, in tutti i suoi comparti e fasce di reddito. Viceversa le dinamiche di un settore cresciuto non in risposta alla domanda sociale del bene prodotto, ma alle esigenze legate alla sua proiezione e traslazione nel comparto della speculazione finanziaria, prospettano oggi il mostruoso paradosso sociale e politico cui si assiste quotidianamente ormai in tutte le nostre città, indipendentemente dalle dimensioni e dalla collocazione territoriale.

A fronte del *mare di stanze vuote* esistono infatti quote di domanda sociale (ovviamente espressione dei redditi più bassi o dell'immigrazione forzata) inevasa. Moltissime case *senza abitanti* sono osservate e vanamente desiderate da una discreta quota di *senza casa*, in affitto o in proprietà (Sotgia, cit.).

A peggiorare un quadro già fortemente critico ci sono gli sfratti. Sostiene l'Unione Inquilini che sono 68.000 le famiglie che quest'anno (2013) vedranno recapitarsi uno sfratto: nove su dieci per morosità incolpevole (quando hanno sottoscritto il contratto avevano un lavoro, che ora non c'è più).

Le sentenze di sfratto a Roma sono 7.743, a Milano 4.942 e a Torino 3.492. Gli sfratti con la forza pubblica ogni anno sono circa 30.000: in pratica ogni giorno 140 famiglie rischiano di finire in mezzo ad una strada. In relazione al numero di abitanti con un canone di locazione, sono Prato, Lodi e Novara le *maglie nere* dello sfratto italiano. A Prato l'avviso di sfratto raggiunge una famiglia ogni 25, a Lodi una ogni 34 e a Novara una ogni 40. Tra il 2009 e il 2013 sono 265.000 le sentenze di sfratto emesse, 4 milioni di giovani tra i 25 e i 39 anni risiedono ancora nelle famiglie di origine; 4 milioni di stranieri vivono in affitto e l'80% di essi coabita in condizioni di sovraffollamento.

14.5. Conclusioni

Il quadro prospettato in precedenza disegna il fallimento di politiche urbanistiche, edilizie e abitative dettate da una *governance* distorta e determinata spesso da interessi di tipo speculativo e privatistico, lontani dalla più parte delle soggettività sociali interessate.

Serve una svolta drastica nelle politiche, svolta che difficilmente può essere richiesta a un quadro decisionale non diverso da quello che ha prodotto i disastri sociali e ambientali descritti sopra.

Un vero *Piano Casa* consisterebbe nel trovare gli strumenti, normativi, giuridici, programmatori e gestionali per accedere e rendere disponibile al soddisfacimento della domanda esistente il

patrimonio vuoto o inutilizzato. Nella stessa logica i volumi non abitativi realizzati negli ultimi decenni - se non da abbattere per esigenza di difesa del suolo o di tutela eco paesaggistica- andrebbero destinati alle nuove realtà produttive, ancorché spesso differenti e più ridotte rispetto alle funzioni originariamente previste. I contenitori del terziario non utilizzati andrebbero destinati a nuove funzioni socio-culturali e artistiche. Tutto ciò mentre urgono azioni di blocco dei consumi di suolo, in linea con i dettami dei più recenti piani paesaggistici.

Bene, capito il problema è il momento di agire, attivandosi velocemente per salvare il salvabile e farlo nel modo migliore possibile. Vanno superate e finalmente concluse le discussioni inutili, figlie della vulgata politica e mediatica, di campagne elettorali che non finiscono mai. Vanno evitate le dichiarazioni fortemente esortative, che spesso hanno segnato il dibattito sul tema, con annunci e promesse pallide fatte al chiaror di luna; e con le anemiche richieste senza frutti di piccoli gruppi di potere clientelare, che scelgono da soli il loro confine di caccia.

Serve un lavoro comune, serve agire come comunità appoggiandosi su solide basi scientifico-culturali, servono competenti gruppi di lavoro sopra le parti che agiscano per il bene del paese. Servono i cittadini, gli abitanti e servono i tecnici sapienti, i laboratori territoriali che costituiscano massa critica e intelligente per pressare e talora sostituirsi a un quadro istituzionale che, da solo, dimostra ampiamente e tutti i giorni di restare lontano dalla soluzione di questi problemi.

Riferimenti bibliografici

Berdini P., 2006, "La cancellazione della campagna romana", in Gibelli M.C., Salzano E., cit.

Bevilacqua P., 2011, *Il grande saccheggio*, Laterza, Bari.

Bottini F., 2006, "Nel cuore verde della Megalopoli padana", in Gibelli M.C., Salzano E., cit.

Commissione Europea (2012) *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, Unione Europea.

Dente B., (2011), *Le decisioni di policy*, Mulino, Bologna.

Ficorilli S., 2013, *Bilancio di suolo ed aree dismesse: strumenti e criticità normative*, in WWF (ed.), cit.

Filpa A., Lenzi S. La Magna, G., 2013, *La geografia dell'Italia da riutilizzare*, in WWF (ed.), cit.

Filpa A., Talia M., 2009, *Fondamenti di governo del territorio*, Carocci, Roma.

Forum Nazionale Salviamo il Paesaggio, 2013, *Rapporto dalle indagini su consumo di suolo e patrimonio edilizio*, E-draft.

Gallino L., 2013, *Finanzcapitalismo*, Einaudi, Milano.

Gibelli M.C., Salzano E. (eds.), 2006, *No Sprawl*, Alinea, Firenze.

Gioffrè V., 2013, "Nuovi cicli di vita: i paesaggi dello scarto", in WWF (ed.), cit.

ISPRA, 2014, *Il consumo di suolo in Italia. Edizione 2014*, elaborazione grafica ISPRA, Roma.

IUAV Daut, 2013, Recycle Italy, Ricerca PRIN, E-draft.

Lanzani A., 2003, *I Paesaggi Italiani*, Moltemi, Roma.

Lanzani A., Pasqui G., 2011, *L'Italia al futuro,* Angeli, Milano.

Magnaghi A., 2010, *Il Progetto Locale*, Bollati Boringhieri, Torino (2000).

Marson A.,2001, *Barbra Zuchon Town*, Angeli, Milano.

Paolella A., 2013, "Riutilizziamo l'Italia: un grande progetto culturale e di partecipazione attiva", in WWF (ed.), cit.

Pieroni O., Ziparo A. (eds.), 2007, *Rete del Nuovo Municipio. Federalismo solidale e Autogoverno meridiano*, Intramoenia, Napoli.

Poli D. (ed.), 2011, "Il progetto territorialista", in *Contesti*, n.2.

Romano B., De Santis E., Zullo F., 2013, *Bilancio di suolo ed aree dismesse: strumenti e criticità urbanistiche*, in WWF (ed.), cit.

Sernini M. (ed.), 1996, *Calabria*, in Clementi A., De Matteis G., Palermo P.C., *ITATEN. Le forme del territorio nazionale*, Laterza, Roma.

Sotgia A. (ed.), 2010, *Consumo di suolo zero*, Carta/Intramoenia, Napoli.

Treu M.C., 2013, "Il futuro del dismesso e il futuro delle città", in WWF (ed.), cit.

Turri E., 2008, *La megalopoli padana*, Marsilio, Bologna.

Vittadini M.R., 2013, "VAS e consumo di suolo", in WWF (ed.), cit.

WWF Italia (ed.), 2013, *Riutilizziamo l'Italia*, E-book.

Ziparo A., 2005, *Interpretazioni del territorio e scenari di tutela e valorizzazione*, in Magnaghi A. (ed.), *La rappresentazione identitaria del territorio*, Alinea, Firenze.

Sitografia

http://storia.camera.it/

http://www.senato.it/home

http://www.unioneinquilini.it/

http://www.linkiesta.it/

http://www.cgil.it/

http://www.ilfattoquotidiano.it/

http://www.culturaetecnica.it/

http://www.salvareil paesaggio.it/

CAP. 15. IL GOVERNO DEL CONSUMO DI SUOLO: SERVE LA DIMENSIONE PROVINCIALE?

di Maria Rosa Vittadini

Servono le Province? Sembra una domanda provocatoria nel momento in cui la riforma delle Province marcia rapida (ma non tanto) all'insegna della loro inutilità. Si potrebbe riformulare così la domanda: dopo la riforma, serviranno le Province? E a cosa serviranno?

In queste note si propone una riflessione sul tema delle Province dal punto di vista delle questioni che interessano *Riutilizziamo l'Italia*, ovvero l'arresto del consumo di suolo, la consegna al riuso delle trasformazioni future, la tutela del paesaggio e le regole per le sue trasformazioni.

Il punto di partenza obbligato è la considerazione, rispetto a tali questioni, delle funzioni, degli strumenti e degli esiti delle Province esistenti. Fin troppo facile constatare, per quanto riguarda l'assetto del territorio, funzioni evanescenti ed esiti deludenti. Ma occorre anche riconoscere che non dappertutto è così, e che le ragioni non dappertutto sono le stesse.

15.1. Una occasione mancata: la riforma del Titolo V della Costituzione

La riforma del Titolo V della Costituzione, all'inizio degli anni Duemila[1], ha confermato le Province come livello di governo costitutivo della Repubblica. In base all'art. 19 del DL 18 agosto 2000, n. 267 *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, che attua l'art. 114 della Costituzione, spettano alla Provincia molte fondamentali funzioni amministrative che riguardano direttamente il territorio, l'ambiente e il paesaggio.

Secondo quel testo sono compiti della Provincia:

- difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
- tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- valorizzazione dei beni culturali;
- viabilità e trasporti;
- protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali;
- caccia e pesca nelle acque interne;
- organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
- servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado e artistica e alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;

[1] Art. 19 del DL 18 agosto 2000, n. 267

- raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

L'importanza di tali funzioni per il rinnovamento ormai ineludibile delle politiche insediative e ambientali è del tutto evidente. Molta parte del contrasto al cambiamento climatico e delle politiche di mitigazione e adattamento si giocano in una dimensione di area vasta, ovvero governando difesa del suolo, risorse idriche ed energetiche, servizi eco-sistemici, mobilità e trasporti. E d'altro canto il concetto di *metabolismo urbano* lega indissolubilmente la città con il territorio da cui trae risorse e a cui riconsegna gli scarti dei processi di produzione e di consumo.

Non sono mancati, tra le Province, tentativi più coraggiosi di altri di contenere il consumo di suolo fissando limiti, di stabilire misure efficaci di governo locale delle acque, di implementare reti ecologiche o di mettere in atto serie politiche di riduzione dell'inquinamento. Ma nel complesso si è trattato di provvedimenti singoli, frammentari, incapaci di dare un'impronta al governo del territorio. Anzi l'azione delle Province come enti intermedi finalizzati a valorizzare le vocazioni locali e a procedere verso prospettive di sostenibilità si è avvitata in un evidente, progressivo, omogeneo processo di perdita di autorevolezza e di significato.

Uno snodo fondamentale per la situazione attuale va senz'altro riconosciuto proprio nella riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. L'azzeramento dei rapporti gerarchici tra i livelli di governo e l'introduzione, peraltro positiva, del principio comunitario di sussidiarietà sembravano richiedere sia una profonda riconsiderazione dell'autonomia del governo comunale sia il formale riconoscimento dei problemi governabili adeguatamente solo a livello sovra-comunale. Problemi da mettere finalmente in capo ad un livello di governo in grado di affrontarli con i poteri, le risorse e gli strumenti necessari. Può anche darsi che le Province, con il loro disegno territoriale ereditato da logiche antiche, non fossero il livello di governo più adatto ad affrontare i nuovi compiti. Tuttavia nessun tentativo fu fatto allora per adeguare lo strumento ai problemi.

Se si eccettua la formazione di un notevole numero di nuove Province, nate per assecondare ambizioni politiche piuttosto che per logiche territoriali, nessuna riflessione strutturale fu avanzata sulla adeguatezza della loro configurazione territoriale, sugli strumenti programmatici e le risorse umane e finanziarie per la loro operatività.

Fu sicuramente una occasione mancata, tanto più che molti di quei problemi sovra comunali erano noti da decenni: basti pensare ai trasporti, per i quali ancor oggi non si è arrivati a un efficace governo di area vasta, mentre i Piani Urbani della Mobilità (PUM) affidati al comune principale hanno suscitato più diffidenze che convergenze tra i comuni interessati. Certo la Provincia ha esercitato funzioni sul trasporto pubblico extraurbano e su alcune componenti della viabilità. Ma appunto funzioni limitate, parziali, di supporto burocratico piuttosto che di indirizzo strategico.

Altre funzioni di evidente significato sovra comunale non sono state neppure identificate: ad esempio la questione delle acque, dove i Piani di Gestione distrettuali, e prima di loro i Piani di bacino, sono distanti anni luce dalla realtà locale e dalle amministrazioni che pure dovrebbero attuarli. L'elaborazione e l'attuazione di quei Piani avrebbe avuto bisogno di una sistematica intermediazione locale di livello sovracomunale, capace di tener conto dei caratteri, delle specificità e anche delle aspirazioni dei diversi territori. Come del resto ha tentato di fare l'Autorità di Bacino del Po appunto ricorrendo alle Province: un esperimento interessante rimasto tuttavia senza seguito.

Se si analizzano le leggi regionali per il governo del territorio di quei primi anni duemila emerge con evidenza che la vera novità della evoluzione concettuale dall'urbanistica al governo del territorio riguardava proprio le questioni dell'area vasta e il riconoscimento delle inscindibili connessioni tra aree urbane, territorio aperto, risorse naturali e paesaggio.

Si può anzi affermare che il passaggio dall'urbanistica al governo del territorio si giocasse proprio sulla multiscalarità e sulla multiattorialità delle politiche necessarie: che si trattasse di trasporti, di acqua, di inquinamento, di rifiuti, di ecosistemi. La Provincia poteva essere il perno tra le diverse scale territoriali, l'ambito privilegiato per l'elaborazione delle nuove politiche di tutela e di uso sostenibile delle risorse, la sede sistematica del coordinamento dei diversi poteri coinvolti, il luogo della partecipazione e del rafforzamento delle identità locali.

Solo per inciso serve ricordare che il rinnovamento istituzionale di quegli anni si è accompagnato con il profondo rinnovamento degli strumenti di pianificazione territoriale e con l'introduzione della Valutazione Ambientale Strategica dei Piani e dei Programmi (VAS). Proprio la VAS intesa come strumento di garanzia della coerenza tra piani generali e piani settoriali nonché tra piani di diverso livello sembrava lo strumento adatto per tener insieme i molti attori e i molti strumenti programmatici necessari al governo del territorio.

Non è andata così. La sussidiarietà si è tradotta, per il caso italiano, in un irragionevole decentramento, i Comuni sono stati caricati di crescenti responsabilità, lasciati soli nell'affrontare le difficili sfide del cambiamento e in parallelo privati di risorse. Le Province, compresse tra la centralizzazione di funzioni a livello regionale e la tendenziale anarchia di un governo comunale sempre più dipendente dall'iniziativa privata hanno progressivamente sviluppato compiti e atteggiamenti burocratici piuttosto che strategici e hanno finito per identificarsi come livello di governo residuale, buone al più per far transitare, verso l'entrata o verso l'uscita, carriere politiche ben poco rappresentative delle collettività territoriali.

Oggi è opinione largamente diffusa che non sia necessario dolersi più che tanto se la nuova riforma nasce all'insegna del ridimensionamento del loro ruolo nel processo democratico di governo del territorio. E anche la VAS, applicata malvolentieri e resa inutile dalla evanescenza dei piani, non ha rafforzato la capacità dell'insieme dei governi locali di orientare le trasformazioni in senso ambientalmente e socialmente sostenibile.

L'inadeguatezza del sistema e il distacco degli amministrati dai loro amministratori non è mai stata così evidente.

15.2. La nuova riforma delle Province: solo un inizio

Oggi la Legge 7 aprile 2014 n. 56 mette in pista un nuovo processo di riforma delle Province. Si tratta dell'avvio di un processo che avrà futuri sviluppi[2]: la legge stabilisce infatti il funzionamento delle Province in attesa di una ulteriore Riforma del Titolo V della Costituzione.[3] Sembra dunque rilevante, ai fini di un movimento d'idee come *RiutilizziAmo l'Italia*, comprendere i rischi e le opportunità offerte dalla riforma e dai suoi possibili sviluppi rispetto a un governo del territorio considerato come *bene comune* e basato sul contenimento del consumo di suolo, sulla rigenerazione urbana, sull'uso sostenibile delle risorse naturali e sulla valorizzazione del paesaggio.

[2] Già oggi la Legge 56/2014 è stata modificata nelle regole e nelle scadenze dalla Legge 89/2014 e dal DL 90/2014.

[3] E' appena il caso di ricordare che il Governo Monti nel 2012 aveva approvato un D Lgs di riforma delle Province che ne riduceva il numero (da 86 a 51) e le trasformava in Enti elettivi di II grado. La Corte Costituzionale ha invalidato quel decreto non tanto sul merito delle norme quanto sullo strumento normativo utilizzato: la modifica delle circoscrizioni provinciali richiede una modifica della Costituzione da implementare nelle forme previste dalla Costituzione medesima.

Allo stato delle cose la riforma tratta tre componenti diverse: l'istituzione delle città metropolitane (attesa da decenni), la riforma degli Enti di area vasta (ovvero le Province non sede di aree metropolitane) e l'Unione di Comuni attraverso la fusione di Comuni esistenti. Dal momento che le città metropolitane coincidono esattamente, almeno in questa prima fase, con la Provincia omonima non occorre attendere il complesso ridisegno dei perimetri del nuovo livello di governo che, in passato, ha di molto complicato la loro istituzione. E anche della riduzione del numero delle Province non metropolitane e della modifica delle loro circoscrizioni la legge non fa cenno. Sia le città metropolitane sia le Province ridefinite nei loro compiti dovrebbero entrare in funzione il 1° Gennaio 2015.

L'attenzione prevalente si è concentrata, ad oggi, sulle città metropolitane, che costituiscono senza dubbio l'innovazione di maggiore rilievo. Ma ai fini di queste note sembra importante occuparsi anche dell'altra faccia della medaglia: come si modificano e quale ruolo dovranno esercitare le *nuove* Province?

In attesa della ulteriore riforma del Titolo V della Costituzione il funzionamento dei nuovi governi sembra oscillare lungo un periglioso sentiero sospeso tra il cambiar tutto e il non cambiar nulla: le città metropolitane erediteranno compiti, strutture, risorse umane e finanziarie, ma dovranno preventivamente definire, negli Statuti, i contenuti, i rapporti con i comuni che ne fanno parte e le regole del governo metropolitano. Per le altre Province tutto continuerà sostanzialmente come prima con gli stessi mezzi e le stesse competenze. Quello che cambia radicalmente sono gli organi del governo e le modalità di elezione dei loro componenti.

15.3. Rappresentanza e funzioni fondamentali

Ai fini del nostro ragionamento vale la pena di soffermarsi su due questioni rilevanti: la rappresentanza e le competenze.

La città metropolitana verrà governata da un Sindaco metropolitano che coincide con il sindaco del capoluogo, da un Consiglio metropolitano di dimensione variabile con la dimensione demografica e da una Conferenza metropolitana. Gli organi della Provincia saranno il Presidente, il Consiglio provinciale e una Assemblea dei sindaci. Nessuno di costoro verrà eletto direttamente dagli abitanti nelle aree da loro governate, ma saranno eletti dai sindaci e dai consiglieri in carica nell'ambito dei sindaci e dei consiglieri dei comuni interessati[4].

La grandissima parte dei 151 commi che formano l'unico articolo della Legge 56/2014 si occupano delle regole per tale elezione e per fare in modo che l'elezione rappresenti in modo equilibrato il numero dei comuni e il peso della loro consistenza demografica. Tutte le cariche saranno esercitate a titolo gratuito e le eventuali riorganizzazioni di uffici e di competenze dovranno comunque avvenire *senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*[5].

[4] Per le città metropolitane sarà in futuro possibile anche l'elezione diretta a suffragio universale, ma solo dopo una complessa riorganizzazione del capoluogo in ambiti comunali di minor dimensione e la emanazione da parte dello Stato della relativa legge elettorale. I tempi saranno lunghi.

[5] Da queste regole deriva principalmente la sperata riduzione dei costi che qualcuno quantifica in 800 milioni di euro/anno e qualcun altro, più prudentemente, quantifica in 500 milioni di euro/anno. Ne varrà la pena?

La preoccupazione di garantire la rappresentanza territoriale è ben comprensibile. Molta parte delle esperienze di governo sovra comunale, a partire dalla indimenticata vicenda del PIM[6], sono miseramente fallite per la diffidenza e l'ostilità dei comuni minori verso il comune capoluogo. Ma nella riforma attuale a quelle preoccupazioni se ne aggiungono altre. Il fatto che il governo dell'area vasta, che si tratti di area metropolitana e di area provinciale fa poca differenza, sia formato direttamente ed esclusivamente da rappresentanti dei governi comunali migliora o peggiora la sua capacità di assumere funzioni di guida su questioni spesso scomode, come ad esempio il consumo di suolo o la tutela del paesaggio? La mancanza di conflitto spingerà verso una più coerente integrazione tra politiche comunali e politiche di area vasta o le politiche di area vasta troveranno insormontabili barriere negli interessi comunali così fortemente rappresentati? Con quale autorevolezza un sindaco potrà resistere alle pressioni locali, spesso fortissime, in nome di strategie sovra comunali avendo come sponda sé stesso mutato di cappello?

La conquista di una reale dimensione di governo di area vasta, culturale prima ancora che amministrativa, sembra tutta da iniziare e non sarà certo facile. Anche la totale gratuità delle funzioni esercitate non contribuisce a fugare le preoccupazioni: come potrà un sindaco, il cui tempo è in genere totalmente assorbito dalla sua funzione, esercitarne anche un'altra assai impegnativa senza aiuti (costosi) e senza qualche regola che renda possibile la doppia presenza?

A fronte di queste considerazioni è facile osservare che nella situazione pregressa - quella con l'elezione diretta del Presidente e dei Consiglieri provinciali - la cultura amministrativa di area vasta non aveva fatto grandi passi avanti, soprattutto dal punto di vista della sua capacità di rappresentare davvero interessi della collettività più generali di quelli comunali e di porre condizioni efficaci ed efficaci controlli per la loro integrazione nelle politiche comunali. Allo stato delle cose più che cogliere i rischi evidenti della nuova situazione sembra dunque necessario adoperarsi attivamente nei molti spazi di definizione delle regole ancora aperti: dalla elaborazione degli Statuti delle Città metropolitane al concreto esercizio delle competenze, all'interno delle quali possono aprirsi prospettive di miglioramento dell'efficacia dei nuovi governi nelle desiderate prospettive di rinnovamento.

15.4. Funzioni fondamentali vecchie e nuove

Le competenze dei nuovi livelli di governo aprono infatti prospettive interessanti. Le funzioni fondamentali della Città metropolitana, che il comma 44 della Legge 56/2014 definisce come segue, pongono in essere inedite possibilità:

> *a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza;*
>
> *b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano;*
>
> *c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D'intesa con i comuni interessati la città metropolitana può*

[6] Piano Intercomunale Milanese: il primo tentativo di governo metropolitano italiano.

esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive;

d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;

e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attivita' economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a);

f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Due innovazioni funzionali meritano di essere sottolineate: il governo metropolitano opererà attraverso Piani strategici e Piani territoriali anche fissando obiettivi e vincoli al loro raggiungimento da parte dei Comuni, ed inoltre si occuperà della strutturazione e integrazione a sistema dei servizi pubblici di ambito metropolitano, viabilità e trasporti in primo luogo.

Sono funzioni davvero determinanti: potrebbe derivarne quella strutturazione del governo del territorio, ad oggi in Italia sostanzialmente elusa, che in tutta la comunità sottende l'introduzione della VAS. Ovvero una riforma del processo decisionale che parte dalla definizione condivisa degli obiettivi e attraverso gli strumenti della pianificazione, della partecipazione e della valutazione ne attua e ne monitora nel tempo il raggiungimento.

La formulazione della norma non è sufficiente ad indicare una esplicita volontà di procedere in questa direzione, soprattutto data la totale mancanza di riferimenti al tema delle risorse ambientali e della sostenibilità, ma la possibilità certamente sussiste.

Assai meno innovative risultano invece le funzioni fondamentali delle nuove Province comprese nelle Regioni a statuto ordinario, elencate come segue dal comma 85 della Legge 56/2014:

a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;

b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;

c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;

d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;

e) gestione dell'edilizia scolastica;

f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Non ci si discosta, come è evidente, dalle attuali funzioni (labili) e dai servizi, invece sicuramente utili, prestati alla collettività. Tuttavia è difficile comprendere perché le innovazioni introdotte per la città metropolitana in materia di rapporti tra Ente di area vasta e Comuni non possano essere utili, con i debiti aggiustamenti, anche per il consolidamento del governo sovra-comunale. Soprattutto riguardo ai temi della tutela del territorio agricolo e dei servizi eco sistemici che più difficilmente i comuni sono in grado di integrare nei loro strumenti programmatici.

E' ben vero che il processo di riforma è solo all'inizio e la norma delinea un complesso procedimento per il riordino delle funzioni cui lo Stato e le Regioni dovranno provvedere sulla base della individuazione per ogni funzione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio, della efficacia

nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e della sussistenza di riconosciute esigenze unitarie. Ovvero proprio sulla base di quella accezione del principio di sussidiarietà così clamorosamente disattesa nella prima riforma del Titolo V della Costituzione. C'è dunque spazio per futuri miglioramenti.

In definitiva le prospettive aperte dalla riforma delle Province, seppure molto problematiche e non del tutto rassicuranti, aprono qualche possibilità di evoluzione positiva che occorrerebbe cogliere partecipando attivamente alla definizione degli Statuti delle città metropolitane e alla ridefinizione delle funzioni provinciali.

Una prima occasione potrebbe derivare dalla costruzione delle osservazioni al DDL di riforma urbanistica presentato dal Ministro Lupi, nel quale alla pianificazione di area vasta, quella delle Provincie, è dedicata una sola riga, tanto per riconoscere che esiste. Mentre tutto il resto dei 21 articoli del DDL è invece dedicato a ridefinire i rapporti, nella pianificazione urbanistica, tra amministrazioni comunali e privati a sistematico vantaggio di questi ultimi.

Il DDL Lupi, infatti, dopo aver teorizzato il territorio come bene comune indivisibile e il suolo come base biologica e funzionale della vita è tutto finalizzato ad ampliare le possibilità di iniziativa dei privati nella definizione dei piani urbanistici, ad ampliare l'ambito delle pratiche perequative, a consolidare l'inedito istituto del *diritto edificatorio* con la previsione dell'obbligo di compensazione qualora le previsioni di Piano dovessero essere modificate, alla abolizione del DM 1444/68 per affidare di volta in volta alla amministrazione comunale la definizione degli standard urbanistici delle singole aree.

Il senso è molto chiaro e si pone in diretta continuazione con le modalità di sviluppo urbano fin qui perseguite e con gli irragionevoli tassi di consumo di suolo agricolo registrati dal Rapporto Ispra 2014[7]. Anzi con qualche ulteriore spinta alla nuova edificazione.

Esattamente il contrario delle necessità di contenimento del consumo di suolo e di rigenerazione urbana che dovrebbero collegare strutturalmente in un medesimo disegno di sostenibilità il livello di governo urbano e il livello di governo dell'area vasta.

[7] Cfr ISPRA, *Il consumo di suolo in Italia*, edizione 2014; cfr. anche il Cap. 8 del presente Rapporto.

CAP. 16. RECUPERO E GREEN ECONOMY

di Domenico Marino, Guido Signorino e Pietro Stilo

16.1. Coordinate di fondo

Il concetto di "suolo non urbanizzato" (che comprende quello "agricolo" e quello "destinato alla naturalità diffusa"), apre una prospettiva nuova di tutela e di riutilizzo. Considerare il consumo di suolo tra le linee fondamentali per l'assetto del territorio significa porre la questione centrale del recupero e della valorizzazione di quello non utilizzato o sottoutilizzato.

Questo contesto apre tutta una serie di opportunità per una green economy che non si limiti semplicemente a salvaguardare il patrimonio, ma che possa inserirsi in maniera efficiente nei processi di sviluppo locale. Scopo di questo capitolo sarà pertanto quello di capire come green economy e recupero possano contribuire ad avviare processi di sviluppo locale.

La gestione dello spazio urbano deve recuperare il ruolo fondativo di alcune categorie che potremmo definire a "contenuto etico". Troppo spesso quando si parla di gestione dello spazio urbano si fa riferimento a una tecnica, confondendo l'aspetto più banalmente operativo con il livello più alto che ha una valenza programmatoria e regolatoria. Un principio a cui si deve ispirare la gestione dello spazio urbano per tornare a essere la giusta disciplina per il governo del territorio è quello dell'equità che può essere declinato sia in senso spaziale e territoriale, sia in senso temporale e intergenerazionale.

Obiettivo, quindi, delle politiche urbane deve essere quello di assicurare il maggior livello possibile di equità spaziale e territoriale, temporale e intergenerazionale intervenendo per correggere gli squilibri. Questo obiettivo deve poi essere ricompreso e declinato in un progetto più complessivo di sviluppo urbano che miri a preservare le risorse, massimizzando nel contempo le possibilità di sviluppo del territorio.

Negli ultimi anni con l'acutizzarsi del problema ecologico, l'ambiente naturale ha cominciato a essere visto nella veste di risorsa scarsa; inoltre il livello del degrado ambientale ha reso chiaro come sarebbe stato impossibile continuare su una strada che avrebbe condotto al disastro ecologico e che era quindi giunto il momento di pensare uno sviluppo compatibile con le esigenze ambientali.

Il modo di concepire l'ambiente, che è quello che più ci interessa, è dettato soprattutto dall'esigenza, avvertita dallo studioso dello sviluppo economico, di tornare a dare la giusta considerazione a fenomeni non strettamente economici ma ugualmente rilevanti quando si tratta di analizzare i mutamenti generali della società.

Accanto quindi al concetto di ambiente come risorsa scarsa e come bene "deteriorabile", si avverte dunque la necessità di considerare l'ambiente nella veste principale di "contenitore" unico dei fenomeni economici.

Il concetto di ambiente di cui si parla tende a essere il più ampio e comprensivo possibile; comprende cioè le istituzioni sociali, politiche ed economiche, i caratteri naturali e quindi la conformazione territoriale, il capitale "umano", la cultura e le tradizioni delle diverse popolazioni.

Il ripensamento del processo di sviluppo urbano che porti la città a crescere negli spazi vuoti, nelle aree abbandonate e sottoutilizzate, che miri a sostituire la nuova costruzione con il recupero dell'esistente è un processo obbligato, se vogliamo lasciare alle generazioni future opportunità di

fruizione del territorio e della città pari alle nostre. Il secolo scorso è stato il secolo che, soprattutto in Europa, è stato contraddistinto da uno sforzo di urbanizzazione smisurato che ha consumato tutto lo spazio disponibile, portando le città ad allargarsi a dismisura verso la campagna, preferendo la costruzione di nuovi quartieri residenziali al risanamento dei quartieri degradati. Questa politica miope che ha portato a uno smisurato consumo di suolo e a un'espansione caotica delle città è stata sostenuta dall'apparente convenienza economica di breve periodo della nuova costruzione rispetto al recupero dell'esistente.

I dati del consumo di suolo per l'Italia segnalano la tendenza a un inesorabile aumento. La tabella seguente evidenzia il trend dell'ultimo mezzo secolo.

Tab.16.1 Stima del suolo consumato a livello nazionale, per anno. Fonte: ISPRA, 2014.

	Anni '50	**1989**	**1996**	**1998**	**2006**	**2009**	**2012**
Suolo consumato (%)	2,9%	5,4%	5,9%	6,1%	6,8%	7,0%	7,3%
Intervallo di confidenza della stima al 95%	±0,2%	±0,2%	±0,2%	±0,2%	±0,3%	±0,4%	±0,4%
Suolo consumato (km2)	8.700	16.220	17.750	18.260	20.350	21.170	21.890

Parlare del recupero del patrimonio edilizio e del riuso delle aree dismesse e sottoutilizzate come priorità delle politiche urbane è invece una maniera lungimirante per affrontare il problema del riequilibrio urbano e della sostenibilità territoriale e per garantire opportunità di sviluppo economico di lungo periodo per quel territorio.

16.2. La spesa per il recupero e il riuso

Ciò che in primo luogo va detto è che nel lungo periodo la spesa necessaria al recupero alla trasformazione delle aree dismesse è un investimento che si ripaga sia in termini di minori costi sociali, ma anche in termini di risultato economico per un'impresa che voglia gestire questa opera di risanamento.

Lo *sprawl* rappresenta la naturale dinamica evolutiva di una città che si sviluppa in mancanza di regole. Lo spazio disponibile viene totalmente urbanizzato perché si cerca di massimizzare i vantaggi che derivano dall'urbanizzazione. Ma superato un certo livello di urbanizzazione le economie di urbanizzazione diventano inferiori alle diseconomie e l'eccesso di urbanizzazione produce segni negativi nel benessere sociale. Un uso del suolo sostenibile non solo non è un lacciuolo per lo sviluppo, ma diventa, anzi, uno strumento che può assicurare benessere e sviluppo anche alle generazioni future. I comuni troppo spesso scambiano il beneficio immediato che deriva alle finanze comunali dagli oneri di urbanizzazione con il benessere sociale del territorio. Ogni comune dovrebbe avere il coraggio di fissare un limite superiore alla crescita del patrimonio urbanizzato attraverso una politica di uso del suolo sostenibile e promuovendo e incentivando in tutte le forme possibili il riuso delle aree dismesse o sotto utilizzate e il recupero del patrimonio edilizio esistente. Si porrebbero, così, le basi non solo per una città più vivibile, ma anche più ricca.

Fino a pochi anni fa le politiche che miravano a bloccare il consumo di suolo prestavano il fianco alla critica di essere politiche che confliggevano con le possibilità di sviluppo di un territorio. Questa critica era sbagliata già allora, ma diviene priva di ogni significato oggi. Infatti l'idea di

"città creativa" e le sue realizzazioni concrete hanno dimostrato come il recupero dell'esistente, la salvaguardia del patrimonio architettonico e ambientale, l'enfasi sulle tradizioni locali, sulla cultura e sulla storia possono essere uno straordinario volano di sviluppo. Santa Fè nel Nuovo Messico e Bilbao in Spagna sono due degli esempi di successo di città creative. L'Italia si trova nella favorevole condizione di poter trasformare in città creative la maggior parte dei suoi centri urbani ed è questa la sfida che dobbiamo affrontare e vincere nei prossimi anni. Dobbiamo riuscire a progettare un recupero urbano e un riuso del territorio che valorizzi il contenuto creativo dei luoghi creando un binomio virtuoso fra tecnologia e cultura e facendo crescere azioni di sovrapposizione virtuosa, fra sviluppo urbano, tecnologia e cultura. Otterremo così il duplice effetto di aumentare il valore di lascito del territorio alle generazioni future e di aumentare il benessere sociale per questa generazione.

I piani di recupero sono ancora pochi e la maggior parte di questi sono spesso dettati dall'emergenza. Manca ancora una vera cultura del riuso e del riutilizzo. Per i comuni le urbanizzazioni sono un modo per sopperire alla riduzione dei trasferimenti statali e sono spesso un modo per far quadrare i bilanci. Gli amministratori locali hanno un orizzonte decisionale molto ristretto, che si sta via via riducendo al momento dell'approvazione del bilancio annuale. E' ovvio che tra il recupero e il riuso che costano nel breve periodo, anche se danno benefici di lungo periodo molto superiori e l'urbanizzazione di nuove aree che da benefici immediati, anche se produce maggiori costi, non solo sociali, nel lungo periodo preferiscono la seconda opzione. Per questo le campagne di sensibilizzazione sono necessarie, perché solo se vi sarà un apprezzamento sociale di politiche di riuso del territorio queste potranno cominciare a entrare nella prassi delle amministrazioni locali. E le generazioni future ci ringrazieranno per questo.

16.3. Criteri decisionali per i comuni nel processo di scelta fra urbanizzazione, recupero e riuso

Ogni metodo di valutazione deve essere correlato in maniera diretta con la natura intrinseca del problema che deve essere affrontato. Ogni problema di decisione o di scelta ha, infatti, le sue specifiche caratteristiche, che devono necessariamente incluse nella procedura di valutazione. Ogni tipo di problema richiede quindi una metodologia specifica, poiché non esiste un metodo che possa essere considerato come universalmente valido.

Il problema di valutare e di selezionare gli investimenti pubblici è di estremo interesse anche alla luce della sempre minore disponibilità dei bilanci pubblici per finanziare gli investimenti. La teoria economica dedica a questi aspetti molta attenzione, anche con diversi approcci.

Ovviamente il problema della selezione degli investimenti non si porrebbe se si avessero a disposizione delle risorse infinite. La scarsità delle risorse pone un problema di costi/opportunità. Investire per la realizzazione di un progetto o di un'opera pubblica toglie necessariamente la possibilità di realizzare altre iniziative. Se la scelta deve essere fatta fra una molteplicità di progetti allora la selezione diventa più complessa perché il mix degli investimenti diventa un altro aspetto da valutare.

Il decisore politico è poi un altro elemento di questo complesso processo decisionale, nel senso che il processo di selezione e di valutazione degli investimenti non è neutrale rispetto al decisore, anzi le convinzioni e le inclinazioni politiche del decisore, congiunte alle situazioni contingenti possono determinare una scelta piuttosto che un'altra.

Anche il ciclo elettorale può essere un elemento fondamentale nel processo decisionale e può determinare il risultato della scelta.

Ciò significa che nel processo decisionale coesistono diversi obiettivi che possono determinare il risultato finale.

Un elemento di semplificazione potrebbe essere determinato dal fatto che i diversi obiettivi potrebbero essere non confliggenti, in questo caso il processo decisionale si semplifica e i metodi tradizionali di valutazione possono essere utilizzati con buoni risultati.

Se viceversa gli obiettivi sono confliggenti occorrono dei processi decisionali di natura diversa. Generalmente il processo di decisione è complesso e multidimensionale e necessita di strumenti adeguati.

Per definire la corretta l'allocazione delle risorse finanziarie fra urbanizzazione recupero e riuso del territorio occorre strutturare un processo di valutazione che tenga conto non solo degli aspetti monetari, ma anche quelli non monetari e che abbia una prospettiva intergenerazionale.

Per quanto riguarda la valutazione, si ipotizza di poter utilizzare una griglia fra obiettivi di policy, variabili decisionali e obiettivi di risultato:

Obiettivi di Policy	**Variabili decisionali**	**Obiettivi di risultato**
Aspetti di natura economico-finanziaria	Gettito Equilibri finanziari ed economici	Aumento del Gettito comunale Diminuzione degli oneri a carico dell'Amministrazione locale per opere di urbanizzazione
Equità spaziale	Indici di perifericità Indicatori di esclusione	Riequilibrio territoriale
Sviluppo locale	Ricchezza Benessere sociale Capitale umano	Aumento Occupazione Aumento dei benefici sociali netti Aumento del Reddito Nascita nuove Imprese
Benefici non monetari	Creazione e natura dei posti di lavoro Inserimento e reinserimento di soggetti a rischio di esclusione sociale Impatti e pressioni sull'ambiente e sul territorio	Aumento Occupazione Aumento dei benefici sociali netti Maggiore Sostenibilità
Effetto di moltiplicazione e di attivazione	Creazione di reti Incentivazione spin-off Economie di network	Attivazione di un indotto Nascita nuove imprese
Equità intertemporale	Quantità di risorse non rinnovabili consumate	Opportunità generazioni future

Il processo decisionale dei Comuni si ferma normalmente solo alla prima riga. Un processo decisionale completo è multi-obiettivo, dovendo tenere conto di tutti questi aspetti, e il risultato di questo complesso processo solo in casi veramente rari è quello di legato alla nuova urbanizzazione.

Viene fuori, quindi, una discrasia forte fra la prassi consolidata dei policy makers locali (nuova urbanizzazione) e quello che dovrebbe esser l'optimum dal punto di vista sociale (riuso e/o riutilizzo del territorio e del patrimonio edilizio).

Si può correggere questa discrasia solo se si fa comprendere ai policy makers locali che investire nel riuso e nel riutilizzo è la strategia più conveniente nel lungo periodo non solo dal punto di vista della sostenibilità, ma anche del gettito.

16.4. Strumenti innovativi di sostegno economico-finanziario: azionariato e crowdfunding

E' utile riportare un brano di Keynes che dimostra l'attenzione già data a questo problema in tempi non sospetti:

"*La stessa regola autodistruttiva di calcolo finanziario governa ogni aspetto della vita. Distruggiamo le campagne perché le bellezze naturali non hanno valore economico. Probabilmente saremmo capaci di fermare il sole e le stelle perché non ci danno alcun dividendo. Londra è una delle città più ricche della storia della civiltà, ma essa non si può permettere programmi ambiziosi, alla portata dei propri cittadini, perché essi non rendono. Se fossi oggi al potere cercherei subito di dotare le nostre principali città di tutto ciò che è connesso all'arte e alla civiltà al più alto livello raggiungibile da ciascun cittadino, convinto che sarei stato in grado di affrontare le spese di tutto ciò a cui darei vita, sarei inoltre convinto che il denaro così speso non solo sarebbe più opportuno di ogni sussidio di disoccupazione, ma renderebbe inutile tale sussidio. Perché con quanto abbiamo speso in sussidi per la disoccupazione dalla fine della guerra avremmo potuto rendere le nostre città le più grandi opere dell'uomo sulla faccia della terra*" *(J. M. Keynes, National Self-sufficiency, 1933).*

La crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008 e che continua ancora oggi con la conseguente recessione economica ha fatto emergere o riemergere alcune forme di microfinanza altrimenti considerate di nicchia. Tra queste forme di economia e finanza troviamo il microcredito, il crowdfunding e l'azionariato popolare.

Azionariato Popolare e Crowdfunding sono due forme evolute di finanza popolare. Il decreto Crescita 2.0 è sensibile a questa forma di finanziamento delle imprese, tanto da inserire la possibilità che nello start up di imprese innovative possano anche trovare spazio queste forme di finanziamento.

Accanto a questo si sta sviluppando il credito di prossimità che è l'ultimo strumento in ordine di tempo a essere apparso sul mercato con lo scopo di costituire all'interno delle reti di imprese o delle reti di protezione sociale un sistema semplice e agevole di accesso al credito.

Il MEC della Fondazione di Comunità di Messina è uno dei primi esempi di credito di Prossimità attuato all'interno del Distretto Sociale Evoluto.

Il crowdfunding ha una funzionalità molto semplice anche e grazie soprattutto ai moderni mezzi di comunicazione e diffusione, la rete internet in primo luogo. Il sistema è semplicissimo; basta creare una piattaforma online dove si pubblicizza un progetto e se il "crowd" cioè il popolo della rete lo riterrà valido esso verrà finanziato e quindi potrà essere realizzato dal suo ideatore. Lo si utilizza ad esempio nel campo artistico e della cultura in generale, lo si utilizza nel settore delle imprese in particolare delle start-up, lo si utilizza nel campo della green economy e dell'innovazione in generale. Alcuni esempi che potremmo riportare di crowdfunding molto importanti sono: la campagna elettorale di Obama negli Stati Uniti d'America finanziata in parte grazie agli aiuti dei suoi elettori-sostenitori, la campagna di acquisto "Tutti Mecenati" del Museo del Louvre per l'acquisto di importanti opere d'arte o la costruzione di un ponte pedonale a Rotterdam.

L'azionariato popolare è invece una forma estesa di proprietà di una società o azienda. Un metodo che - ad esempio nel mondo del calcio - offre la possibilità ai tifosi, siano essi studenti, casalinghe impiegati di diventare azionisti della propria squadra del cuore con un contributo anche di piccola entità, facendo si che in questo modo la squadra diventi proprietà diffusa anziché di una ristretta cerchia di investitori istituzionali. Ovviamente nel concreto il campo decisionale si restringe con la

nomina di comitati dirigenziali e di gestione che portano le loro decisioni all'attenzione e approvazione da parte dell'assemblea dei soci; all'estero (Spagna, Germania e Gran Bretagna) ha da tempo avuto successo questo tipo di politica. E' un fenomeno che in Italia ha coinvolto non solo progetti nel mondo del calcio e dello sport in generale, ma ad esempio anche progetti per la riqualificazione e il rilancio agrituristico di casolari agricoli in Toscana, attraverso il lancio di una campagna di investimento per il rilancio del turismo e della valorizzazione di quelle che sono le caratteristiche peculiari del luogo, rispettando l'ambiente attraverso un sistema di approvvigionamento energetico fotovoltaico ed eolico curato da architetti americani e ingegneri tedeschi.

Altri esempi possono essere la creazione di cooperative in numerosi settori, quale il fotovoltaico, l'artigianato, l'agricoltura, anche il settore bancario attraverso la creazione di banche etiche di credito cooperativo. Quindi progetti di varia natura per lo più caratterizzati dal concetto di sostenibilità economica e ambientale, progetti che si tende a rendere quanto più estesi possibile, un concetto quello di diffusione che tende a coinvolgere quante più persone possibili non solo dal punto di vista finanziario (in un momento di restrizione del credito bancario conseguente alla recessione economico-finanziaria che stiamo ancora in parte attraversando) ma anche e soprattutto per diffondere questa cultura in una fase di necessità economica ma anche e soprattutto di sostegno alle politiche di tutela ambientale.

Esistono, poi, delle forme di partecipazione sociale quali il crowdfounding e l'azionariato popolare che soprattutto nei piccoli centri potrebbero costituire il fulcro per l'avvio di processi di risanamento e l'avvio di piani di social housing. La possibilità infine anche per le imprese piccole e medie di mettere i cosiddetti minibond può essere uno strumento che può servire a finanziare programmi di questo genere.

Come si può evincere da questi esempi il crowdfunding, l'azionariato popolare e il Credito di prossimità possono essere delle forme innovative di Finanza Etica che possono essere utilizzate per finanziare progetti di recupero/riuso delle aree dismesse e/o sottoutilizzate e che per la loro natura sono anche segno di un'attivazione e di un coinvolgimento popolare negli obiettivi dei progetti.

PARTE III. LE POTENZIALITÀ E LE PROBLEMATICHE DEL RECUPERO IN ITALIA; ESPERIENZE IN CORSO

CAP. 17. CONTENIMENTO DEL CONSUMO DEL SUOLO E TUTELA DELLA BIODIVERSITÀ

di Bernardino Romano e Francesco Zullo

17.1. I temi ancora aperti

I dati esposti nel cap. 8 hanno evidenziato relazioni tra consumo di suolo e perdita di habitat e biodiversità. Zone geografiche italiane, come la Pianura Padana o la costa adriatica, già fortemente penalizzate in termini naturalistici, proseguono ancora lungo traiettorie trasformative che, seppur rallentate rispetto al passato, sono ancora incontrollate. La ricerca scientifica in corso, che usa strumenti di indagine e di statistica capaci di tracciare linee pregresse, ma anche gli scenari evolutivi del fenomeno, scopre un panorama impietoso sulla patologica carenza italiana di pianificazione e governo sostenibile del territorio. Il contenimento della conversione urbana del suolo è ormai, secondo canoni ampiamente condivisi nell'ambiente scientifico internazionale, una delle chiavi fondamentali per affrontare l'erosione della biodiversità (Sala et alii, 2000; Barnosky, 2012; Ellis & Ramankutty, 2008; European Commission, 2006; Ferroni, 2010).

La tutela della biodiversità in Italia è sostanzialmente affidata alle aree a regime speciale, come sono definibili le aree protette (AP) e i siti Natura 2000 (N2000), non essendo diffuse forme omologate di tutela estesa delle matrici, come potrebbero essere le Reti Ecologiche molto citate, ma ancora oggi ascrivibili a una categoria più concettuale che progettuale.

L'istituzione dei siti N2000 ha comportato indubbiamente una importante modificazione nella geografia della conservazione, rinforzando notevolmente il ruolo dei valori ecologici e naturalistici in un Paese dalla cultura collettiva tradizionalmente più preparata verso la comprensione dei valori culturali. I SIC da soli, con 4.530.400 ha, coprono quasi il 15% del territorio nazionale (Calvario, 2010; Maiorano *et alii*, 2007) e, dalla fine degli anni '90, hanno costituito di certo un fronte antagonista a molte pressioni trasformative latenti.

17.2. La consistenza e le relazioni delle aree a regime speciale in Europa e in Italia

Attualmente le aree protette terrestri (AP) di istituzione nazionale e regionale ammontano a 3.163.590 ettari (Ministero dell'Ambiente, 2010), ma solo il 42% delle aree N2000 è compreso nelle AP. Questi valori danno l'idea della pervasività geografica del programma Natura 2000 che ha sottoposto a tutela poco meno di 2.600.000 ettari esterne ai territori dei parchi, quasi quindi raddoppiando la superficie naturale italiana già protetta nell'ultimo decennio del secolo scorso.

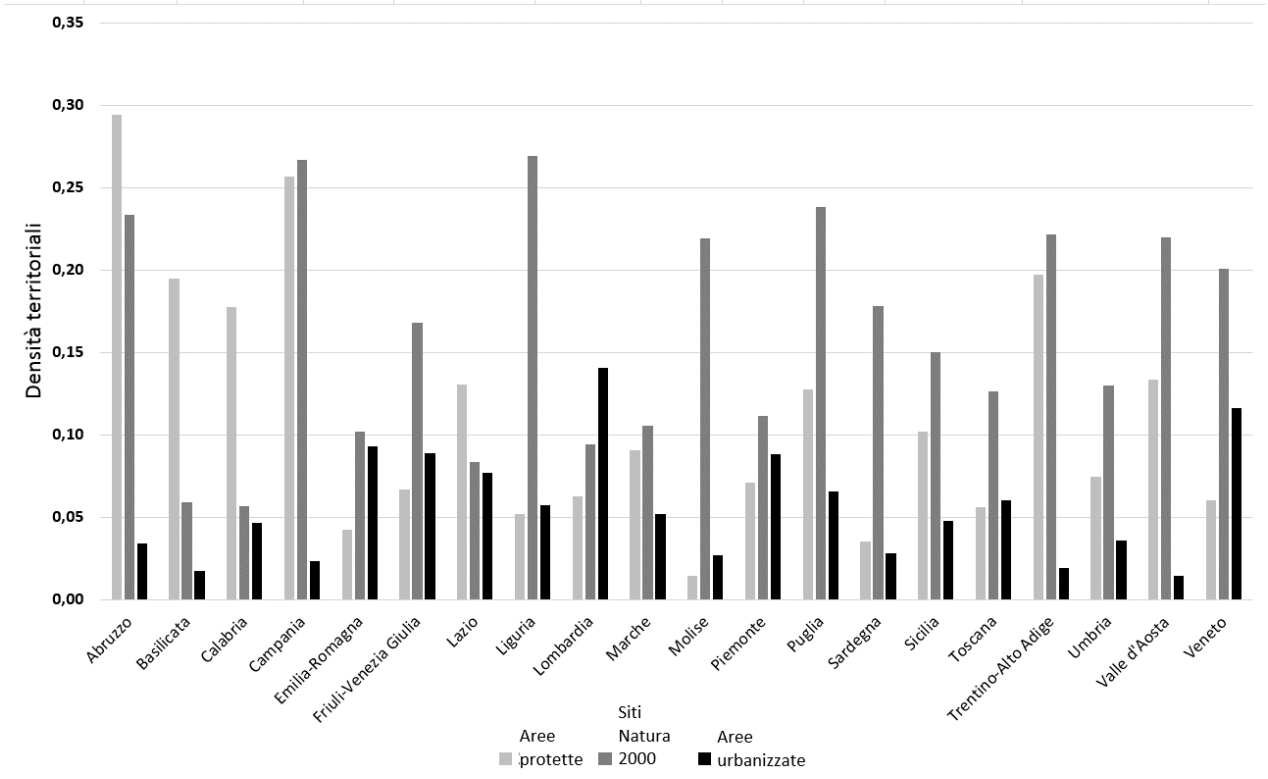
L'inviluppo dei siti N2000 (ZPS + SIC), con poco meno di 60.000 km^2, copre il 19% del territorio nazionale. Questo valore, pur elevato, pone l'Italia solo al decimo posto nell'Europa dei 27 dietro a Paesi come la Bulgaria e la Slovenia (con oltre il 34%) o la Grecia e l'Estonia con oltre un quarto del proprio territorio perimetrato come sito N2000. E' però anche vero che, in termini di valore assoluto delle superfici N2000, l'Italia è superata solo dalla Francia, dalla Polonia e dall'Estonia, e in ogni caso il nostro Paese fa parte del blocco dei sei (Francia, Svezia, Germania, Italia, Polonia ed Estonia) con più di 50.000 km^2 di siti N2000 istituiti (Tab. 17.1). Questo dato testimonia in forma inequivocabile come l'Italia, seppur largamente interessata da gravi fenomeni di degrado ambientale, di urbanizzazione diffusa (attualmente mediamente intorno al 7,5%) e di frammentazione degli ecosistemi, ancora mantenga una rilevante estensione di habitat naturali che emerge nel confronto europeo (Mucher *et alii*, 2009). Tutto ciò anche in presenza di una densità di popolazione (203 ab/km^2) di poco inferiore solo alla Germania (228 ab/km^2), ma decisamente più

alta di quella degli altri quattro Paesi considerati (Polonia 123 ab/km^2, Francia 102, Estonia 28, Svezia 20).

Tab. 17.1 Superfici nazionali coinvolte nel programma Natura 2000 aggiornate al 2010 (source: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/db_gis/).

Country	National surface (kmq)	Nature 2000 terrestrial area (kmq)	Natura 2000 national rate (%)
United Kingdom	244.820	17683,22	0,07
Denmark	43093	3849,09	0,09
Latvia	64589	7304,53	0,11
Lithuania	65301	7879,07	0,12
France	549192	68789,94	0,13
Belgium	30528	3870,04	0,13
Malta	316	40,93	0,13
Ireland	70280	9122,4	0,13
Sweden	414864	57124,04	0,14
Netherlands	41526	5724,52	0,14
Czech Republic	78866	11072,12	0,14
Finland	338145	48757,52	0,14
Austria	83859	12324,19	0,15
Germany	357031	55060,92	0,15
Spain	45226	8036,87	0,18
Romania	238391	42653,97	0,18
Luxembourg	2597	471,34	0,18
Italy	301333	57736,45	0,19
Poland	312685	60781,74	0,19
Portugal	91990	19202,45	0,21
Hungary	93030	19938,72	0,21
Greece	131940	35804	0,27
Estonia	504782	137316,84	0,27
Cyprus	5736	1627,35	0,28
Slovakia	48845	14141,07	0,29
Bulgaria	110.910	37634,08	0,34
Slovenia	20273	7202,98	0,36
Total EU	**4.290.148**	**751150,39**	**0,18**

Fig. 17.1. Densità attuale di aree protette, siti natura 2000 e aree urbanizzate nelle regioni italiane.



La Fig. 17.1. mostra come i due tipi di aree tutelate, AP e N2000, si articolano nelle regioni italiane. Solo in due regioni (la Campania e l'Abruzzo) le AP superano un quarto della superficie totale, mentre la stessa soglia riferita ai siti N2000 viene superata solo in Liguria e Campania.

Non si evidenzia una correlazione significativa tra densità di aree di tutela e densità di urbanizzazione, però sempre la Fig. 17.1 mostra come queste densità siano molto diversamente articolate nelle varie regioni. Se la Lombardia è l'unico territorio italiano nel quale la superficie urbanizzata supera di gran lunga quella soggetta a tutela, una notevole prossimità tra queste grandezze si rileva anche in Emilia Romagna, nel Lazio e in Piemonte.

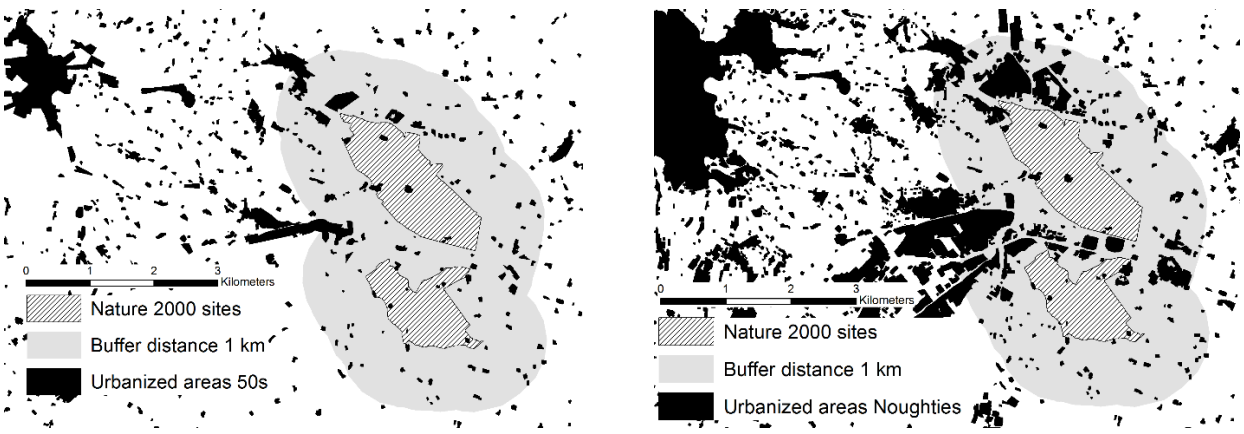
Sia le AP sia i siti N2000 intervengono in forma massiccia sulle quote altimetriche medio-alte, a certificare come le residualità naturalistiche del Paese siano ormai concentrate in queste zone morfologicamente più marginali. Quasi un terzo della superficie delle AP italiane intercetta le fasce altimetriche tra i 1000 e i 1800 m slm, ma anche N2000 si attesta al 25% in questa fascia.

Sull'arco alpino le AP hanno oltre la metà della superficie a quote superiori ai 2000 m, mentre meno del 10% a quote basse. Anche nel caso delle aree N2000 è molto alta la frazione che incide sulle alte quote (42%), però c'è una maggiore attenzione per gli habitat di fondovalle con un 15% di area N2000 collocato in queste zone.

La maggiore capacità di leggere le valenze ecologiche da parte del programma N2000 emerge ancora nelle fasce di pianura e collina, tra il livello del mare e i 600 m di quota. In queste zone i siti N2000, con quasi il 42% di copertura, esercitano una pressione molto maggiore delle AP che si fermano al 35% circa.

Ciò che accomuna le AP e i siti N2000 è il fatto di essere poco interessati dai fenomeni di urbanizzazione al loro interno. Attualmente nelle AP la densità di urbanizzazione media è inferiore all'1% (9‰), ed è sostanzialmente analoga anche in N2000. Però nel caso di queste ultime il dato più significativo riguarda le trasformazioni urbane nelle loro immediate adiacenze (Fig. 17.2): considerando un buffer di 1 km di larghezza intorno ai siti si registrava negli anni '50 una densità di urbanizzazione all'interno di queste fasce pari al 2,7% che è però salita oltre il 14% dopo il 2000. Anche se non risultano fisicamente alterati gli habitat interni ai siti N2000, l'urbanizzazione provoca disturbi di margine e soprattutto gravi conseguenze di frammentazione tra gli habitat stessi, riducendo o annullando le potenzialità della rete ecologica che il programma N2000 si prefiggeva di conseguire.

Fig. 17.2. Esempio di evoluzione delle aree urbanizzate negli spazi interstiziali tra due SIC dell'Italia centrale, con importante incremento della loro insularizzazione ecologica (fonte: Romano B., Zullo F. – in press).



L'ingresso nella cultura ambientale italiana dei principi di selezione degli habitat di interesse comunitario ha provocato negli ultimi 20 anni forme di disorientamento politico, tecnico e gestionale nelle tradizionali linee di approccio alla conservazione. Una causa è stato certamente l'equivoco di fondo insito nello stesso programma N2000: conseguire l'obiettivo della Rete Ecologica Europea mediante un insieme di aree isolate. Infatti i siti N2000 sono stati trattati il più delle volte, in sede progettuale e gestionale, come normali aree protette, anche se caratterizzate da preponderanti attributi ecosistemici rispetto ad altre categorie di valori.

Gli stessi piani di gestione non hanno sostanzialmente potuto incidere sulle trasformazioni a carico delle matrici territoriali circostanti, né più né meno come è accaduto per i piani delle aree protette convenzionali. A fronte di ciò si può certamente affermare che il programma N2000 abbia dato un rilevante contributo all'incremento geografico dei luoghi naturali da proteggere, integrando in forma importante la ancora lacunosa azione effettuata mediante i parchi e le riserve. Si è trattato di un quasi raddoppio dell'area tutelata a vario titolo, con oltre 6 milioni di ettari di inviluppo AP+N2000 (un po' più del doppio delle superfici urbanizzate).

In questo senso, indirettamente, la situazione della connettività ecologica nazionale è sicuramente migliorata: una recente ricerca (Romano & Zullo, 2012) dimostra come – in Italia - la distanza media da colmare con interventi di riconnessione spaziale per abbattere del 50% la frammentazione tra AP è di quasi 2 km, mentre questo stesso indice applicato agli inviluppi di AP e siti N2000 scende ad alcune centinaia di metri. La riduzione di queste distanze tra *core areas e stepping stones* ha certamente migliorato la funzione della rete ecologica effettiva per alcune specie terrestri anche di grande importanza conservazionistica (come i grandi mammiferi). Resta però il fatto che questo sistema (la rete ecologica) non è in Italia formalmente riconosciuto, né giuridicamente definito e tantomeno pianificato se non in due soli casi regionali: l'Umbria e la Lombardia.

Gli strumenti di pianificazione che si incrociano su queste aree e sui territori che le contengono e le connettono sono molti: i piani dei parchi, i piani di gestione dei siti N2000, i piani paesaggistici regionali, i piani regolatori comunali. Solo di recente, e ancora senza una normativa nazionale organica dedicata allo scopo, si assiste ad alcuni spontanei tentativi di unificazione degli obiettivi e, almeno, di non contraddizione tra le varie regole destinate a scopi in parte uguali, ma in parte diversi (conservazione della biodiversità e degli habitat, mantenimento dei paesaggi storici, valorizzazione dei beni culturali).

Secondo le opinioni di molti la rete ecologica (Gambino, 2001; Battisti, 2003) potrebbe rappresentare un modello risolutivo per classificare i valori e integrare le regole, evitando approcci troppo specializzati e applicando invece le tecniche tipiche della biologia della conservazione e della c*onnectivity conservation* unitamente a quelle della ordinaria pianificazione urbanistica e infrastrutturale (Gambino & Romano, 2004). Questo messaggio fatica ancora molto a inserirsi nelle politiche ordinarie di governo del territorio, anche se molti segnali fanno capire che nell'arco del prossimo decennio la cultura nazionale potrebbe registrare un'importante maturazione in questa direzione, soprattutto seguendo il concetto, in veloce affermazione, dei servizi ecosistemici (Santolini *et alii*, 2010).

Riprendendo le aree focus già utilizzate, si deve registrare ad esempio come in Pianura Padana (PP) la presenza di molteplici barriere ai flussi biotici frammenta la continuità ecologica e probabilmente contraddistingue la PP come una vera e propria frattura biogeografica verso la biodiversità peninsulare. Si deve ricordare che in un famoso studio della metà degli anni '70 sulla distribuzione faunistica alla scala nazionale (Pavan, 1981), la PP appariva come la più vasta zona italiana in cui nessuna delle 22 specie censite di mammiferi di interesse conservazionistico risultava presente. Le uniche iniziative rivolte ad affrontare tale problema sono stati alcuni progetti di rete ecologica molto

localizzati geograficamente, gestiti separatamente dalle singole regioni e con limitati effetti strategici (LIFE ECONET - LIFE99 ENV/UK/000177).

L'insieme di AP e siti N2000 nella Pianura Padana è esteso per circa 373.392 ha, che corrisponde al 7%, cioè meno della metà delle attuali superfici urbanizzate (che coprono il 15,6%). Le parti urbanizzate sono aumentate molto anche nelle zone tutelate: c'erano 4.300 ha dentro le AP-N2000 negli anni '50 (1,1%), ma la superficie è triplicata nel 2000 (13.200 ha, pari al 3,5%) che è oltretutto oltre tre volte la media corrispondente calcolata su scala nazionale. Ciò è da attribuire al fatto che AP e siti N2000 in pianura sono molto più esposti all'azione trasformativa di quanto non accada per la maggioranza delle zone protette italiane che sono collocate in zone montane e si autoproteggono dalla urbanizzazione per difficoltà oggettive morfologiche e climatiche.

Il fenomeno più eclatante riguarda però le fasce di prossimità delle zone tutelate: entro 1 km dai perimetri di queste ultime l'urbanizzato è passato dai 33.000 ha degli anni '50 (4,5%) ai 115.300 ha negli anni post 2000 (16% della superficie del buffer, ma il 14% dell'urbanizzato totale), quindi anche in questo caso, come è accaduto ugualmente all'interno delle zone tutelate, quasi quadruplicandosi.

Ciò ha comportato sicuramente un incremento della insularizzazione delle aree naturali residuali rispetto alla matrice, riducendo la funzionalità ecosistemica e le potenzialità delle reti ecologiche. Se è poi vero che queste ultime si snodano preferibilmente lungo le fasce ripariali, va precisato che entro un buffer di 500 m dai corsi d'acqua della Pianura Padana l'urbanizzato attuale è più che triplicato dagli anni '50 e, con oltre 130.000 ha, rappresenta il 16% del totale nella PP.

Si deve notare che fenomeni del tipo descritto interessano anche aree morfologicamente molto più aspre che non la PP. Nelle Alpi italiane le superfici urbanizzate si estendono per i due quinti di quelle protette a vario titolo e il 25% degli oltre 2500 km^2 di urbanizzato oggi rilevabile sull'arco montuoso è collocato nelle fasce di immediata adiacenza delle aree protette stesse (AP+N2000).

Riferimenti bibliografici

Barnosky, A.D., Hadly, E.A., Bascompte J., Berlow E.L., Brown J.H., Fortelius M., Getz W.M., Harte J., Hastings A., Marquet P.A., Martinez N.D., Mooers A., Roopnarine P., Vermeij G., Williams J.W., Gillespie R., Kitzes J., Marshall C., Matzke N., Mindell D.P., Revilla E., Smith A.B., 2012. Approaching a state shift in Earth's biosphere, in *Nature* 486:52–58 (07 June 2012) doi:10.1038/nature11018.

Battisti C., 2003. Habitat fragmentation, fauna and ecological network planning: Toward a theoretical conceptual framework, in *Italian Journal of Zoology*, 70: 241-247.

Calvario E., 2010. *La rete Natura 2000 nel governo del territorio*. In: Romano B. Ferroni F., Biodiversità, consumo di suolo e reti ecologiche, pp. 57-68. Ministero dell'Istruzione, della Università e della Ricerca, Roma, F. Angeli Ed.

Ellis, C.E., and Ramankutty N., 2008. Putting people in the map: anthropogenic biomes of the world. *Frontier in Ecology and the Environment*, 6.

European Commission, 2006. *Urban sprawl in Europe, The ignored challenge.* Directorate general Joint Researche Center, Copenaghen.

Ferroni F., 2010. *Biodiversità e governo del territorio nelle strategie e politiche internazionali, nazionali e regionali*. 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: 34-51.

Gambino R., 2001. *Reti ecologiche per il territorio europeo*. Centro Studi V. Giacomini, 2001. Uomini e Parchi oggi. Reti ecologiche. Quaderni di Gargnano: 139-144.

Gambino R., Romano B., 2004, *Territorial strategies and environmental continuity in mountain systems, the case of the Apennines* (Italy), in: Harmon D., Worboys G. (Eds), Managing Mountain Protected Areas: challenges and responses for the 21st Century, IUCN, Andromeda Ed.

Maiorano L, Falcucci A., Garton E.O., Boitani L., 2007. Contribution of the Nature 2000 Network to Biodiversity Conservation in Italy. *Conservation Biology*, 21(6):1433-1444.

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare, 2010. Decreto 27 aprile 2010, Approvazione dello schema aggiornato relativo al VI Elenco ufficiale delle Aree Protette.

Mücher C.A., Hennekens S.M., Bunce R.G.H., Schaminée J.H.J., Schaepman M. E., 2009. Modelling the spatial distribution of Natura 2000 habitats across Europe. *Landscape and Urban Planning*, 92(2):148–159.

Pavan M., 1981. *Risultati del censimento di 22 specie di Mammiferi nel territorio italiano*. CNR, [AQ/1/142-164], 9-17, Roma.

Romano B., Zullo F., 2012. *Landscape fragmentation in Italy. Indices implementation to support territorial policies*. In Campagna M et al. (eds) Planning Support Tools: Policy analysis, Implementation and Evaluation, Franco Angeli Ed., Milano, p 399-414.

Romano B., Zullo F., *Protected Areas, Natura 2000 Sites and Landscape, Divergent policies on converging values*. In: Gambino R., Peano A. (Eds.), Towards an alliance between nature policies and landscape policies, An innovative research program. Springer *(in press*).

Sala, E.O., Chapin, F. S., Armesto, J.J., Berlow, E., Bloomfield, J., Dirzo, R., Huber-Sanwald, E., Huenneke, L.F., Jackson, R.B., Kinzig, A., Leemans, R., Lodge, D.M., Mooney, H.A., Oesterheld, M., Poff, N.L., Sykes, M.T., Walker, B.H., Walker, M., and Wall, D.H., 2000. Global Biodiversity Scenarios for the Year 2100, in Science, 287,5459,, 1770 – 1774.

Santolini R., Scolozzi R., Cataldi M.A., Zaccarelli N., 2010. Il valore economico dei servizi ecosistemici in Italia dal 1990 al 2000: indicazioni per strategie di sostenibilità o vulnerabilità, in *Valutazione Ambientale*, 17.

CAP. 18. LE RISORSE LATENTI AI MARGINI DELLA CITTÀ. UN FOCUS SU ALCUNI CASI ESEMPLARI DELL'AREA METROPOLITANA DI BARI

*di Francesca Calace**

Tra le sfide che oggi le città devono affrontare nel ripensare i propri modelli di sviluppo e di gestione delle risorse, il tema della dismissione appare tra quelli ineludibili: sia perché si è ormai cronicizzata per le grandi aree nelle quali non si è intervenuto prima della crisi, sia perché ad essa si è sommata a una dismissione "a grana fine", capillare e diffusa nei tessuti produttivi come in quelli residenziali e soprattutto nelle aree di margine urbano. Affrontare oggi il tema, così come si è complessificato, significa porlo a confronto con nuove condizioni di contesto: di carattere culturale, denotate da una crescente sensibilità sul tema, una domanda collettiva di salute e di qualità, un diffondersi di progetti e di pratiche, anche informali, di riuso; di carattere economico, in una fase di mercato profondamente diversa rispetto a quando sono stati avviati i grandi interventi di riuso in Europa e in Italia; di carattere normativo, sia al livello comunitario e nazionale, sia in riferimento alle specifiche politiche regionali. Proprio queste ultime, e in particolare quelle per la rigenerazione urbana nelle sue molteplici forme e per la nuova pianificazione paesaggistica in attuazione del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, costituiscono oggi il necessario presupposto con il quale confrontarsi. Dunque oggetto di questa riflessione è comprendere come i nuovi strumenti possano favorire e riorientare, anche in direzioni inedite, gli interventi di riuso.

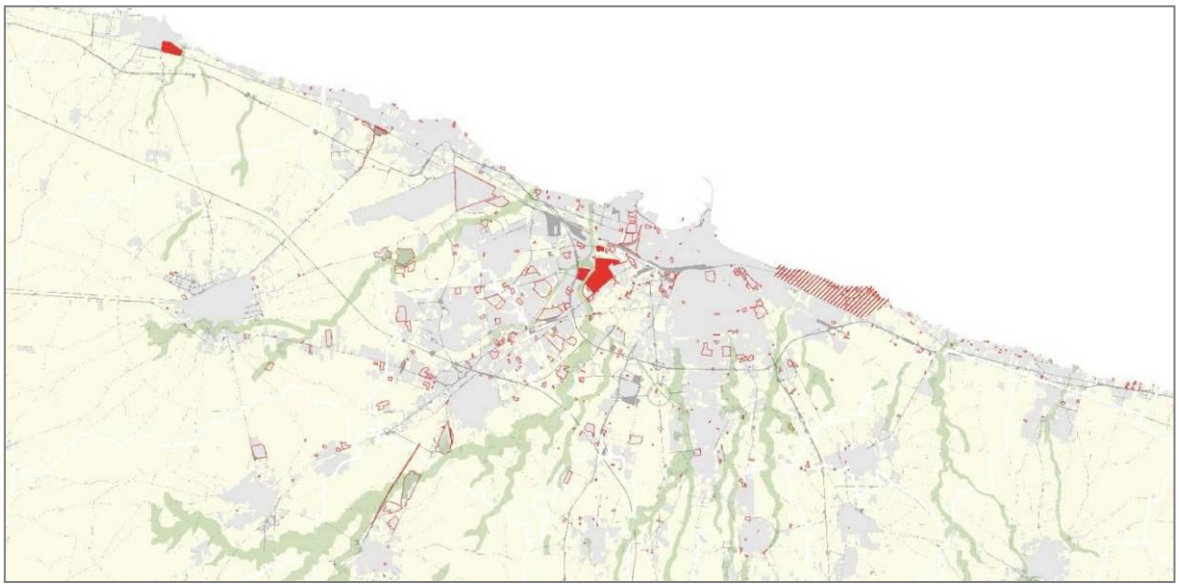
Questa ricerca è condotta in continuità con la precedente ricognizione critica per il WWF sulla dismissione in Puglia[1]; tra i risultati di quel lavoro, si segnalava come, di fronte a una tendenziale polarizzazione delle situazioni - da un lato un pulviscolo di piccole dismissioni diffuse, dall'altro le grandi aree dismesse o abbandonate - le politiche per la rigenerazione urbana promosse in Puglia abbiano avuto il pregio di promuovere il riuso delle prime, soprattutto di immobili di proprietà pubblica, ma il limite di non riuscire a intaccare le aree più grandi e problematiche. In questo approfondimento sono state dunque analizzate le grandi aree, dismesse o abbandonate, che rappresentano le componenti della dismissione caratterizzate dalla maggiore inerzia, ma che al contempo, in funzione del riuso che se ne fa, sono suscettibili di modificare sensibilmente gli equilibri ambientali e la qualità paesaggistica del territorio.

Tra le grandi aree dismesse nel territorio metropolitano di Bari oggetto di questo approfondimento - la cui giacitura, di margine rispetto alle città e a contatto con spazi dalle rilevanti potenzialità ambientali, può rivelarsi strategica per i processi di riqualificazione paesaggistica e ambientale - sono presentati in sintesi alcuni dei casi esemplari, con lo scopo di delineare, attraverso di essi, una metodologia di indagine e alcuni nodi centrali da affrontare.

* *Coordinatrice del gruppo di ricerca presso il DICAR del Politecnico di Bari, composto da Carlo Angelastro, Anna Claudia Bufo, Alessandro Cariello, Marco Degaetano, Annarita Marvulli e Gianfranco Spazioso. Il testo, frutto di una riflessione comune a tutto il gruppo, costituisce la sintesi in itinere di un lavoro più ampio, tuttora in corso.*

[1] Ci si riferisce alla ricerca curata da Francesca Calace, Carlo Angelastro e Luca Lo Muzio Lezza, che aveva avuto per oggetto la ricognizione dello stato della dismissione nel territorio barese, delle politiche regionali per il riuso e delle potenzialità delle nuove politiche regionali per la pianificazione e per il paesaggio. Cfr F. Calace, C. Angelastro, L. Lo Muzio Lezza (2013), "Puglia. Il riuso come opportunità di riqualificazione del paesaggio", in A. Filpa, S. Lenzi (a cura di), *Riutilizziamo l'Italia*. p. 65-79, WWF Italia.

Fig. 18.1 Mappatura della dismissione nell'area centrale barese (da Report WWF 2013); in evidenza i casi esemplari analizzati.



18.1. Un focus su alcuni casi esemplari nell'area metropolitana di Bari

18.1.1. Le acciaierie di Giovinazzo[2]

Fig. 18.2 L'area delle Accierie e Ferriere Pugliesi di Giovinazzo. In verde chiaro la Lama Castello.



[2] Ricerca curata da Carlo Angelastro e Marco Degaetano.

Su precedenti impianti nati negli anni ‘20, nel 1958 nasce la società *Acciaierie e Ferriere Pugliesi* (AFP SpA); negli anni ’60 si ammodernavano e potenziavano gli impianti di produzione, e in particolare dei tubi speciali di acciaio senza saldature, rendendo Giovinazzo uno dei comuni del Mezzogiorno d'Italia con il più alto indice di industrializzazione.

L'attività si estendeva su una superficie di circa 98.000 mq, occupando un’area più grande del nucleo antico della città. L'estensione dell'area e l’imponente skyline dei capannoni rendevano la struttura elemento caratterizzante del profilo urbano, al pari degli elementi distintivi della città storica.

Alla fine degli anni ‘70, con la crisi siderurgica comincia a delinearsi il declino dell'azienda; nel ‘79 la produzione si ferma per quasi due mesi e la fabbrica, fortemente indebitata, riceve dai suoi 1050 operai un prestito di un milione di lire ciascuno: le Acciaierie risorgono e gli operai diventano comproprietari delle ferriere; è il primo caso di “cogestione” di una azienda. Ma nel 1983 viene dichiarata l’insolvenza della società e nel 1984 il CIPE delibera lo smantellamento delle Acciaierie e Ferriere Pugliesi.

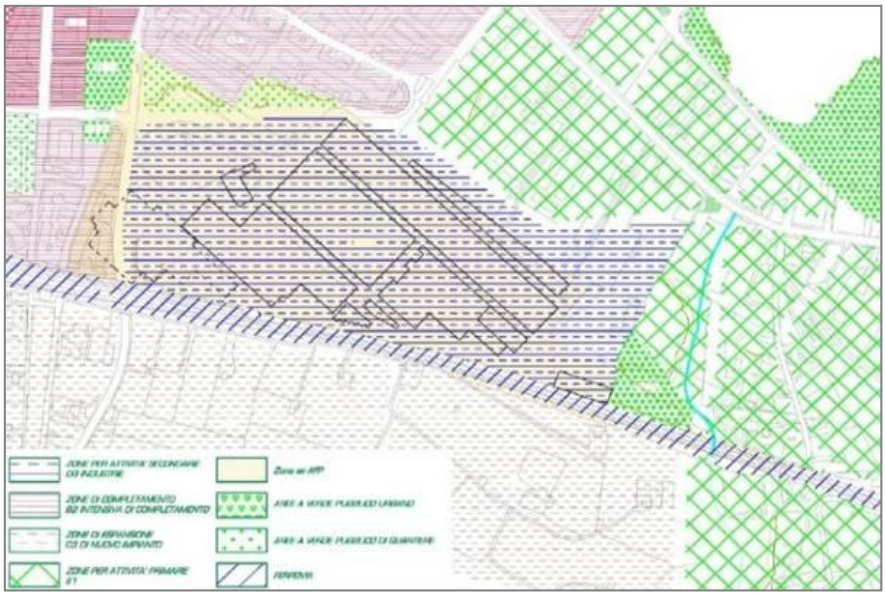
Dalla chiusura, lo stabilimento ha subito numerose modifiche: oggi 30.500 mq sono occupati dai capannoni dismessi e 13.000 mq da capannoni con attività in esercizio; una parte della superficie originaria è stata recentemente destinata alla realizzazione di edifici residenziali e del nuovo assetto viario; la restante superficie - più della metà dell’area - è occupata dalla viabilità di servizio e da suoli interessati da accumulo di detriti e rifiuti di diversa natura; lo stato di contaminazione delle matrici ambientali è strettamente legato alle principali attività che nel tempo si sono localizzate in queste aree.

Il PRG vigente, successivo alla chiusura delle attività delle AFP, classifica l'area come zona industriale, confermandone l'identità di luogo della produzione. Per l’area, tuttora interamente di varie proprietà private - nonostante i tentativi dell’amministrazione alla fine degli anni ’90 di acquisire l’intero complesso - nel 2010 la Regione Puglia approva l’intervento di bonifica, messa in sicurezza permanente (MISP) e riqualificazione del sito, finanziando l'intervento con 3.400.000,00 euro (fondi PO FESR 2007-2013 Linea 2.5).

Fig. 18.3 Rilievo dello stato dei luoghi: 1. Capannoni attualmente in uso, 2. Capannoni in disuso Fonte: Progetto preliminare di Bonifica.



Fig. 18.4 Stralcio del Piano Regolatore Generale



Sebbene per la sua posizione semicentrale e per la sua accessibilità, l'ex AFP sia un'area fortemente strategica in uno scenario più ampio a scala territoriale, una città di questa dimensioni difficilmente potrà avere le forze sufficienti per avviare un processo di trasformazione teso a valorizzarne tali potenzialità. Peraltro, la evidente complessità delle condizioni fisico-funzionali restituisce un quadro complessivo in cui sembra difficile avviare un processo di trasformazione omogeneo: la necessità di bonificarne i suoli, l'assetto proprietario, le differenti rendite fondiarie, l'attuale destinazione d'uso e la presenza di attività ormai insediate sono fattori condizionanti con cui il futuro di quest'area dovrà necessariamente confrontarsi.

In questo contesto, la recente costituzione di un Comitato e dell'Osservatorio urbano dimostrano come il luogo, probabilmente proprio in virtù di tale complessa condizione, sia presente nella consapevolezza comune, e quindi come il processo di trasformazione dell'ex AFP non possa prescindere dal coinvolgimento di tutta la cittadinanza.

18.1.2. La raffineria Stanic[3]

Fig. 18.5 L'area della raffineria Stanic nelle sue parti costitutive: 1. Stabilimento, 2. Deposito, 3.Area Deint. In verde chiaro le Lame Lamasinata e il suo affluente Canale Gambetta.



L'area dell'Ex Raffineria Stanic si colloca tra la città di Bari e la sua area industriale, lungo la viabilità radiale storica; ha un'estensione di circa 57 ha e ad essa era collegata una zona destinata a deposito e stoccaggio, che si estendeva per 11 ettari circa. L'Azienda Nazionale Idrogenazione Combustibili (ANIC), iniziò nel 1936 la costruzione della Raffineria di Bari con lo scopo di raffinare il greggio albanese trasformandolo, tramite un processo di idrogenazione, in benzine, gasolio e olio combustibile. L'attività industriale iniziò nel 1938. Nel 1949 divenne di proprietà per metà della Esso e per metà dell'Eni e mutò la denominazione in Stanic. Attualmente è proprietà di Eni.

La raffineria ha avuto un ruolo determinante nella formazione di una cultura industriale e operaia a Bari, con un organico di circa 1200 unità nel momento di maggiore produttività, ridotto nel corso degli anni a 600. Lo stabilimento interrompe la produzione nel 1977, in concomitanza con la prima crisi petrolifera internazionale, determinando anche una crisi occupazionale. Il processo di dismissione vede lo smantellamento degli immobili produttivi, la conversione dell'area come deposito costiero per attività di stoccaggio fino al 1991.

Le prime attività di indagine ambientale sull'area Stanic hanno inizio a partire dagli anni'70 e riguardano principalmente studi di carattere idrogeologico. Nel corso degli anni '90 vengono avviate le prime attività di caratterizzazione dei terreni, quindi presentato il progetto di Bonifica dei terreni insaturi, autorizzato dal Comune di Bari nel 1999. Avviate le attività di bonifica dei terreni insaturi, nel 2000 viene eseguita una caratterizzazione integrativa dei terreni. Nel 2006 si avvia la procedura di caratterizzazione e bonifica complementare, ai sensi dell'intervenuto Dlgs 152/06. Le attività e le procedure sono tuttora in corso.

[3] Ricerca curata da Anna Claudia Bufo e Annarita Marvulli.

Attualmente tutti gli impianti fuori terra sono stati smantellati; restano le impronte a terra dei manufatti industriali e alcuni edifici.

Fig. 18.6. Rilievo dello stato dei luoghi: 1. Edifici attualmente presenti, 2. Aree impermeabili, 3. Aree permeabili.

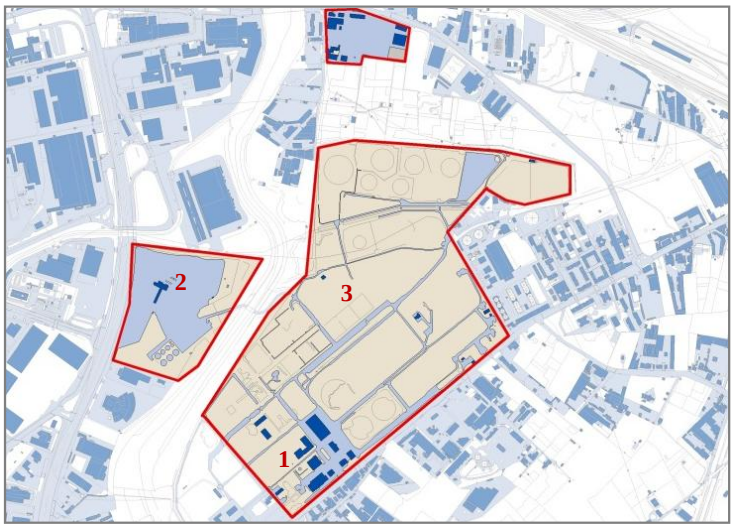
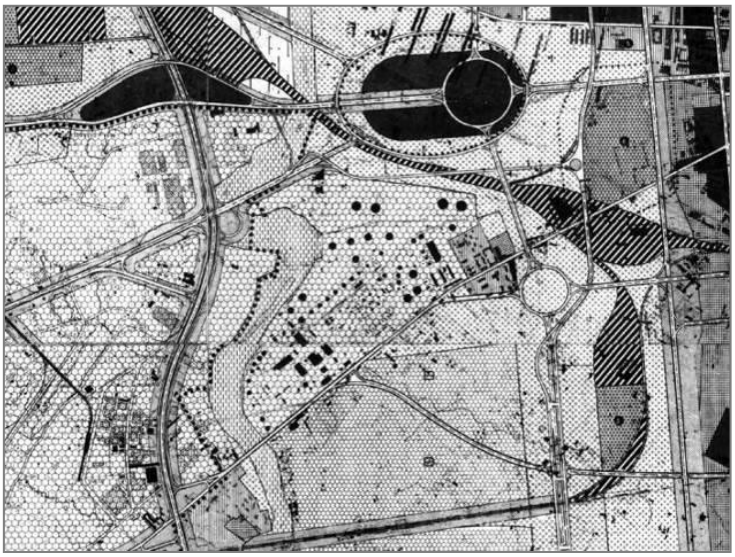


Fig 18.7. Stralcio del Piano Regolatore Generale.



La condizione di abbandono dell'area, non percepita dall'esterno, in quanto l'area è recintata da alte mura e permane all'interno della città senza essere vista, fattore che contribuisce al momentaneo disinteresse per la sua sorte. Peraltro, l'area si trova in un contesto fortemente degradato dal punto di vista urbanistico, caratterizzato dalla compresenza di funzioni residenziali, produttive e commerciali. Il PRG vigente (1976) classifica l'area come zona per attività industriale; tuttavia nel corso degli anni sono state ipotizzate nuove destinazioni, prevedendone anche l'acquisto da parte del Comune. L'area è stata inserita negli scenari ipotizzati nello Studio di Fattibilità per la costituzione di una Società di Trasformazione Urbana[4], che vedeva il trasferimento della Fiera sulle

[4] Lo SdF, del 2006, era finalizzato a verificare la costituzione di una STU per la riqualificazione delle aree costiere di Bari, negli ambiti territoriali individuati con una apposita deliberazione di Consiglio Comunale.

aree della Stanic e la realizzazione al suo interno di un parco urbano; ma la STU non è mai stata costituita. Ad oggi, nel Documento Programmatico Preliminare al PUG, in fase di redazione, sono previste azioni di ristrutturazione, subordinate a bonifica ambientale dei siti e al consolidamento e riqualificazione dei nuclei residenziali esistenti. La finalità di queste azioni è la formazione di una porzione urbana connessa alla città, qualificata ambientalmente e paesaggisticamente.

Fig.18.8. 1. Perimetro Ex raffineria Stanic su via Bruno Buozzi, 2. Binari di collegamento con la raffineria, 3.Vista da via Bruno Buozzi della torcia, 4. Vista da Viale Europa, 5. Vista da Viale Zippitelli, 6.Vista da Via Bruno Buozzi radiale di accesso alla città.



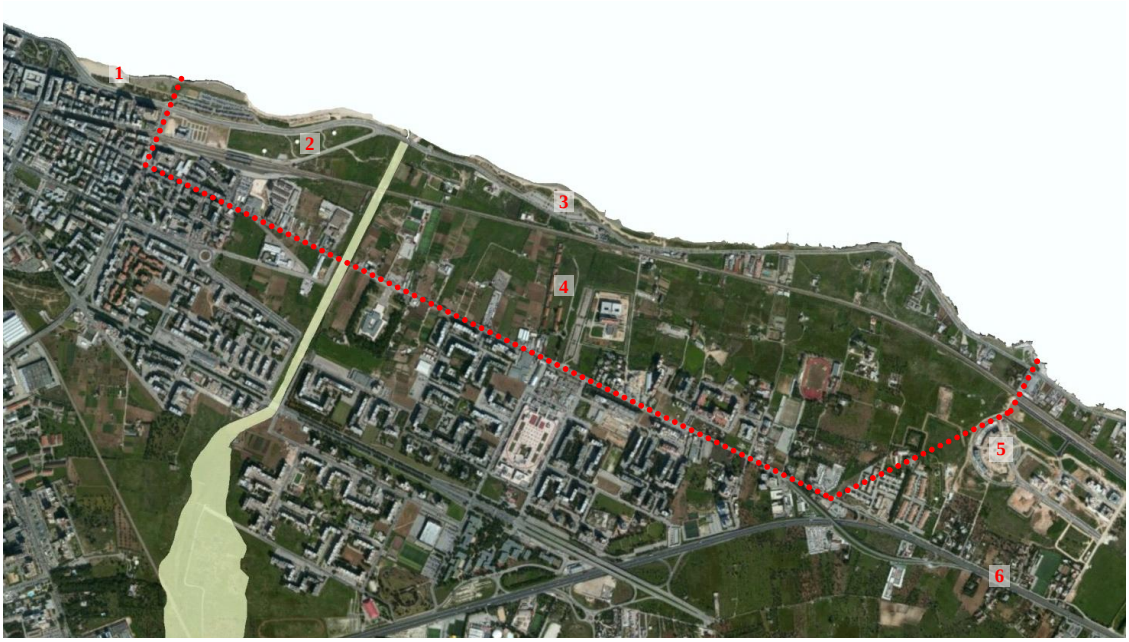






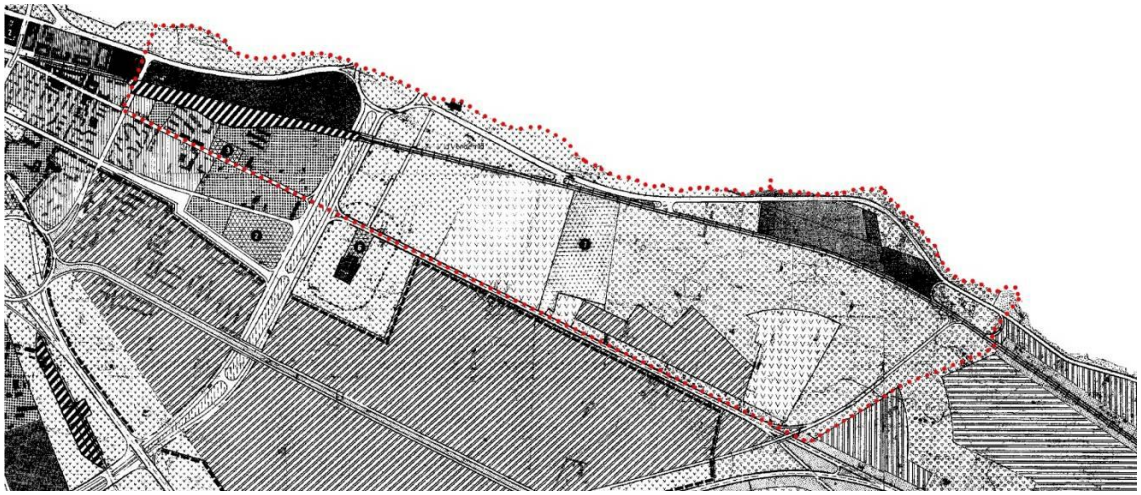
18.1.3. La costa sud[5]

Fig. 18.9 L'area della costa sud di Bari e i suoi elementi riconoscibili: 1. Spiaggia di Pane e Pomodoro; 2. Punta Perotti; 3. Spiaggia di Torre Quetta; 4. Nuova sede Regione Puglia; 5. Urbanizzazione di S. Anna; 6. Via Gentile. In verde chiaro la Lama e il canale Valenzano.



A sud-est della città consolidata, lungo un tratto di costa di 3 km, si estende una porzione di territorio di circa 200 ha, stretta tra quartieri storici, periferici e in costruzione e tagliata nel senso longitudinale dalla linea ferroviaria. E' uno dei pochi ambiti che presentano un sostanziale alleggerimento rispetto alla consueta pressione insediativa lungo la linea di costa della Puglia Centrale.

Fig.18.10. Stralcio del Piano Regolatore Generale.



[5] Ricerca curata da Alessandro Cariello e Gianfranco Spazioso.

Analizzando il regime di utilizzo dei suoli nell'ultimo mezzo secolo, l'area presenta una progressiva ritrazione delle attività umane. Sebbene l'edificato occupi una porzione esigua di territorio (appena il 4%), circa la metà della superfice è stata artificializzata (il 46%) e solo in minima parte è destinata a fini abitativi o produttivi. Infatti l'abbandono colturale cresce da 76 ha (35% dell'area) negli anni '70, a 98 ha (44%) negli anni '90, a 101 ha (46%) nel 2006; in cinquanta anni si sono persi circa 49 ha di suoli coltivati (circa il 22% dell'area).

Benché il sottoutilizzo della fascia costiera sia stato imputabile sia alla difficile praticabilità delle spiagge, sia all'invasività delle infrastrutture viarie e ferroviarie, anche la pianificazione urbanistica - soprattutto con il PRG ora vigente - ha contribuito allo stato di sospensione in cui è rimasta l'area: l'estesa destinazione a verde, priva di un disegno e di una integrazione con le altre destinazioni previste, ha determinato uno sviluppo insediativo per interventi isolati, che hanno progressivamente intercluso gli spazi rurali, i quali sono stati via via abbandonati. Lo stato di sospensione e il progressivo abbandono hanno favorito l'emergere di usi informali - spesso legati a traffici illegali - e il patrimonio edilizio esistente, ormai fatiscente, è stato riusato da parte dei soggetti più deboli e indigenti, come alcune popolazioni di migranti di varie etnie.

L'incertezza sull'assetto della fascia costiera è testimoniata anche da vicende controverse, quali quella di Punta Perotti, e dall'insuccesso di proposte di riqualificazione complessiva, quale quella dello Studio di Fattibilità finalizzato a verificare la costituzione di una Società di Trasformazione Urbana, mai costituita[6], dalla difficoltà a portare a compimento gli interventi di recupero per la balneazione di parti della costa, su cui pendevano situazioni di parziale contaminazione.

Oggi tuttavia, gli interventi intrapresi stanno cambiando radicalmente la prospettiva dell'area: da un lato gli scenari delineati dal DPP per in nuovo piano, dall'altro il finanziamento CIPE per lo spostamento della linea ferroviaria, con il contestuale riuso del tracciato per il trasporto locale, sembrano poter avviare una riflessione su una riqualificazione organica della fascia costiera, contrariamente all'occupazione per "tasselli" [Boeri, 1993] avvenuta finora; riqualificazione nella quale sarà determinante, attraverso il PPTR, la traduzione del vincolo paesaggistico in un progetto di riqualificazione.



[6] Cfr. nota 4.

18.2. Dai case study alle questioni emergenti

Le tre aree rappresentano alcuni casi macroscopici della grande dismissione. Pur non essendo generalizzabili ed essendoci nell'area metropolitana di Bari molti altri casi diversamente configurati, sono stati assunti come emblematici di situazioni, percorsi e scenari diversi a partire da condizioni apparentemente analoghe.

Anzitutto le aree produttive: si tratta di due aree, ciascuna impegnata in precedenza da un unico grande impianto industriale che ha costituito un importante settore economico locale, dismesse negli stessi anni. In apparenza due casi abbastanza simili, ma in realtà dai caratteri e dalla evoluzione completamente differenti.

Sebbene l'attività produttiva sia venuta meno definitivamente nel 1984, il grande sito delle AFP in realtà non è mai stato abbandonato: un processo di frammentazione proprietaria, unito e probabilmente dovuto a una profonda identificazione della comunità con l'attività economica e con il luogo, e inoltre l'assenza di altre aree disponibili per usi produttivi, sembra abbiano provocato una sorta di sopravvivenza dell'industria a se stessa, pur mutandone i caratteri; talché oggi l'area risulta in parte trasformata in senso insediativo, in parte dismessa, in parte riusata per una molteplicità di attività artigianali. Ciò, nonostante le permanenti problematiche della bonifica, che impongono, oggi, il probabile fermo - più difficilmente la cancellazione - delle attività produttive insediate.

Diversamente, l'area Stanic di proprietà ENI, smantellata negli anni '80 e rimasta in una posizione defilata rispetto allo sviluppo urbano, ha visto progressivamente scemare l'interesse collettivo nei suoi confronti, sia da parte della comunità locale residente in alcuni piccoli insediamenti, sia delle amministrazioni. Una progressiva rimozione del problema dal sentire comune, anche dovuta alla scomparsa delle sue tracce materiali (i serbatori, la torcia …) e all'isolamento fisico in cui la grande area si trova. Tuttavia a tale rimozione non corrisponde una stasi, visto che le procedure di bonifica, sia pur lentamente, sono andate avanti. Un progetto di bonifica, però, di cui ancora non è nota la finalizzazione, vista l'assenza di prospettive condivise di riuso.

La terza area, apparentemente non sovrapponibile alle precedenti, si caratterizza per un esteso sottoutilizzo e un progressivo abbandono delle attività rurali per far spazio a usi informali e, soprattutto, a un diffuso degrado. La segmentazione dello spazio dovuta alle infrastrutture, il prevalere nel tempo di una considerazione dello spazio costiero come residuale o di servizio piuttosto che per usi di qualità - come ad esempio per il loisir -, la unicità e la grande dimensione delle previsioni urbanistiche di "verde urbano" hanno sottratto questo spazio sia alla campagna che alla città e destinato a una residualità cronica e all'abbandono del presidio della comunità. In questo caso, gli scenari futuri dell'area sono determinati da una diffusa consapevolezza della unicità del luogo, fortemente confermata dalle tutele paesaggistiche; ma su *come calibrare* gli interventi per riqualificare la partita è del tutto aperta.

Le tre situazioni, tutte in teoria disponibili al cambiamento, pongono all'attenzione alcune questioni.

Anzitutto va considerato come la *cronicizzazione delle situazioni* di dismissione e abbandono incida sulle possibilità di riuso: essa produce l'aggravarsi del degrado e il progressivo distacco della comunità dai luoghi dismessi, man mano che viene meno la memoria del vissuto; e laddove non è presente una comunità che 'presidia' i luoghi e ne coltiva il significato, o ne rivendichi l'uso o il risanamento, i luoghi sono sottratti all'attenzione e al controllo sociale, producendo una cancellazione del problema (e della potenziale risorsa) tanto nella percezione comune quanto nell'agenda delle decisioni in merito al futuro. Anche in questo senso la cronicizzazione della

dismissione agisce come *fattore periferizzante*[7], in quanto desertifica progressivamente lo spazio e il suo contesto fisico, sociale, simbolico. Viceversa, hanno effetti anche gli usi *nel frattempo*, ovvero gli usi che si collocano o permangono anche nelle fasi di latenza dei luoghi. Questi usi temporanei costituiscono al contempo sia un fattore inerziale a una trasformazione strutturale[8] - tendendo essi a stabilizzarsi, insieme ai significati di cui sono portatori - che una condizione che consente di coltivare dinamicamente - e quindi trasformare - l'identità dei luoghi. Gli *usi temporanei quindi orientano* potentemente verso gli usi stabili e quindi possono costituire *strumenti di una strategia di avvicinamento* agli usi desiderati.

Inoltre, *la grande dimensione*. Ogni ipotesi di riuso deve confrontarsi con la realtà demografica, amministrativa e socioeconomica del contesto e auspicabilmente valutata in uno scenario più ampio a scala territoriale: infatti vi sono aree dismesse troppo grandi per le piccole realtà amministrative e per le domande stesse di spazi e funzioni che una piccola città può richiedere. Inoltre alla grande dimensione è spesso associata l'unicità della proprietà, pubblica o privata, la cui capacità di influire sulle politiche è notevole, sia facendosi promotrice di proposte per il riuso e la valorizzazione, sia immobilizzando le aree in attesa di condizioni favorevoli del mercato; in definitiva il destino di grandi aree è dipendente dalle mosse e dalle convenienze di pochi soggetti. Invece, le aree molto parcellizzate, anche se complessivamente di grandi dimensioni mostrano una maggiore dinamicità e maggiori possibilità di riuso: la numerosità degli attori, di solito vista nelle trasformazioni urbanistiche come un ostacolo alla operatività, moltiplica le possibilità di riuso, che di solito avviene per porzioni discrete, smembrando la struttura originaria dei luoghi e riconvertendo le parti più appetibili o accessibili. Una modalità di intervento, tutto sommato, più aderente ai nostri tempi, che appaiono sempre più lontani da quelli dei grandi progetti di trasformazione. Ciò tuttavia rende difficoltosa una visione di insieme delle potenzialità dei luoghi e incerto il coordinamento delle trasformazioni, soprattutto in assenza di una regia generale e di sistema sulle aree dismesse.

Infine, *il ruolo dell'urbanistica*: fino a pochi anni fa le destinazioni urbanistiche avevano un ruolo decisivo nella possibilità di intraprendere processi di riuso: il passaggio da destinazioni produttive a quelle residenziali/terziarie, magari associate a un'abbondante dotazione di standard, era condizione determinate per innescare processi di valorizzazione, spesso privi di adeguate stime del plusvalore derivante. Oggi, in una condizione di mercato profondamente diversa, nella quale *non è scontato che valgano le stesse regole*, ma anzi piuttosto si sperimentano "retrocessioni" da usi insediativi a usi agricoli o comunque rurali[9], le grandi aree dismesse e abbandonate rappresentano un problema ancor più grande che in passato: per una ancora diffusa sottovalutazione dell'attuale cambiamento epocale, per cui si ritiene che comunque vada perseguita la valorizzazione immobiliare attraverso destinazioni più vantaggiose; per i costi già sopportati nei connessi processi di bonifica; per la dimensione stessa delle aree, spesso troppo grandi non solo per gli investimenti possibili ma anche per poterne ipotizzare un riuso complessivo. Ma se "*non si tratt[a] tanto di una crisi di ruolo o di*

[7] Già nella Ricerca WWF 2013 si indicava come "[…] *esiste una convergenza, un legame indissolubile tra dismissione e periferia: la dismissione contribuisce ad aumentare lo spazio della incertezza; dilata ed enfatizza lo status della periferia; in alcuni casi la genera*", F. Calace, C. Angelastro, L. Lo Muzio Lezza, op. cit.

[8] A meno di non considerarli essi stessi la trasformazione, nella prospettiva "*che si tratti di un riuso a ciclo breve, caratterizzato dal continuo mutare del rapporto tra contenitore (il luogo) e contenuto (le funzioni che vi si svolgono)*"; così in F. Calace (2014), "Riusare e ricercare il senso dei luoghi", in A. Paolella (a cura di), *People meet in the re-cycled city. La partecipazione attiva dei cittadini al progetto di recupero, riuso, re-cycle dell'edificato abbandonato e dei paesaggi del rifiuto*, Aracne Editrice, Roma (in stampa).

[9] Si pensi alle shrinking cities, osservate già da quasi un decennio: crf. 10^ Biennale di Architettura Venezia e, recentemente, Final Conference of the EU COST Action "Cities Regrowing Smaller" (CIRES) Shrinking Cities in Europe, 12-14 september 2013, Essen.

senso dell'urbanistica, quanto di una crisi di rappresentazione delle dinamiche presenti e degli scenari futuri e, semmai, di una strumentazione urbanistica concepita in un'altra stagione dell'economia, caratterizzata da forti aspettative nei confronti della crescita" [Gabellini, 2013], allora è quanto mai necessario che l'urbanistica prenda atto del mutamento profondo in atto, ri-orienti i propri attrezzi nella direzione del risparmio delle risorse e stringa alleanze con le politiche ambientali ed economiche: le prime, per garantire che le trasformazioni elevino effettivamente e sensibilmente la qualità ambientale; le seconde, per rendere fattibili gli interventi senza dover necessariamente ricorrere alla leva volumetrica, l'unica che oggi, di fatto, pratichiamo.

18.3. Prospettive e limiti nel Piano Paesaggistico

Viste sotto la lente del PPTR[10], le medesime situazioni meritano ulteriori riflessioni. La nuova pianificazione paesaggistica propone per i territori cui queste aree appartengono alcuni progetti strategici - la *rete ecologica*, il *patto città campagna*, la *valorizzazione e riqualificazione integrata dei paesaggi costieri* - volti a contribuire in modo determinante a riqualificare il paesaggio del margine urbano e dello spazio periurbano.

I progetti strategici assumono "*i valori patrimoniali del paesaggio pugliese e li traducono in obiettivi di trasformazione per contrastare le tendenze in atto al degrado paesaggistico e costruire le* ***precondizioni*** *di un diverso sviluppo socioeconomico e territoriale fondato sulla produzione di valore aggiunto territoriale e paesaggistico. Lo scenario non ha dunque valore direttamente* ***regolativo****, ma articola obiettivi, visioni e progetti che* ***orientano*** *un complesso sistema di azioni e di norme verso la realizzazione degli orizzonti strategici sullo sviluppo locale autosostenibile*"[11].

E' in questa prospettiva che sono stati scelti i tre case study, ai quali si riconosce la duplice valenza territoriale e locale: sono luoghi prossimi agli elementi identitari riconosciuti dal PPTR e sui quali il piano basa la sua progettualità, pertanto possono contribuire a costruirne la visione progettuale; al tempo stesso sono "*spazi che hanno partecipato al processo di produzione urbana, e sono essi stessi esiti di quella produzione tanto quanto le parti che della città ci sembrano più compiute*" [Treu, Palazzo, 2006], che per la posizione di margine possono influenzare le trasformazioni di parti di città ormai periferiche in un'ottica, ormai condivisa, di un insediamento che concili temi e spazi tipicamente urbani con temi e spazi specificatamente naturali o rurali.

Indubbiamente il PPTR introduce una visione nuova del territorio; ciò sia nella sua interpretazione (l'Atlante) sia nella sua dimensione progettuale (i Progetti strategici), sia nel metodo (le Linee guida). Il complesso dei dispositivi del PPTR dunque fornisce un "ambiente di lavoro" supportato da una visione e da un insieme di strategie, la cui attuazione - meglio la sua implementazione, visto che si tratta di un processo che implica ulteriori conoscenze, interpretazioni, scelte, rispetto alle quali il PPTR fornisce un *orientamento influente*[12] - è demandata a una pluralità di strumenti, primi fra tutti le politiche urbanistiche e quelle agroambientali. Anzi, in alcuni casi, il PPTR richiede una esplicita integrazione tra queste due tipologie di politiche. Questa integrazione richiede ovviamente una complementarietà tutta da esplorare e che fa sì che ogni strumento urbanistico non esaurisca le

[10] Il Piano Paesaggistico Territoriale Regionale della Puglia è stato adottato con DGR n. 1435 del 2 agosto 2013.
[11] Piano Paesaggistico Territoriale Regionale, Relazione, pag. 62.
[12] Oltre a indirizzi, direttive e prescrizioni, anche le linee guida costituiscono raccomandazioni *il cui recepimento costituisce parametro di riferimento ai fini della valutazione di coerenza* tra gli strumenti di intervento e le disposizioni del PPTR.

possibili politiche, ma che anzi si "incastri dinamicamente" ad altri, segnatamente con il Piano di Sviluppo Rurale.

Sotto questa luce il PPTR mostra le sue reali potenzialità, che non definiscono soluzioni univoche, ma stimolano a riguardare a questi luoghi con una sensibilità ambientale e paesaggistica: il PPTR propone di renderli suscettibili di usi profondamente differenti rispetto al passato, ma al contempo prende atto delle condizioni oggettive e di contesto delle aree, che impongono di valutare le effettive possibilità di riutilizzo, sostenibili sotto i profili ambientale, urbanistico, economico.

Ambientale perché, sebbene le aree costituiscano potenziali *risorse* ecologiche in quanto capaci di confrontarsi sia con le componenti ecosistemiche ambientali e paesaggistiche alla scala territoriale che con i caratteri storici della trama insediativa più recente e con l'armatura infrastrutturale, il grado di compromissione, coniugato con la attuale normativa, rende poco plausibile un totale ripristino di condizioni di naturalità che luoghi come lame e coste evocherebbero. Piuttosto la loro giacitura, interclusa tra il tessuto urbano, le infrastrutture e gli elementi con forte valenza ambientale, richiede un *progetto di paesaggio multiscalare*, ovvero in grado di far dialogare alle diverse scale le componenti coinvolte.

Urbanistico, in quanto ai luoghi, interclusi o comunque contigui alla città, sono attribuiti funzioni e ruoli; quelle stesse giaciture preziose dal punto di vista ambientale, lo sono altrettanto per una molteplicità di funzioni urbane di cui le aree hanno comunque bisogno. Gli stessi processi di bonifica - soprattutto se finanziati da risorse pubbliche, dai quali pertanto appare lecito attendersi benefici per la collettività - piuttosto che atti preliminari ai progetti di riuso, potrebbero essere occasioni per sperimentare percorsi di trasformazione condivisi, soprattutto nei casi in cui diversi attori - proprietari, operatori, comunità locale - siano già presenti e attivi.

Economico, in quanto i processi di riqualificazione ambientale, avviati da lungo tempo o da avviare, necessitano di ingenti risorse non sempre attingibili da fonti esterne ai processi stessi e impongono che le operazioni abbiano una redditività tale da rendere fattibili gli interventi. Ma, in funzione delle condizioni di partenza e delle esigenze anche di un territorio più ampio – e quindi in una visione e in una strategia di sistema territoriale -, la redditività degli interventi può anche essere assicurata, ad esempio, dalla produzione di servizi ed energie rinnovabili, compatibilmente con i sistemi urbani con i quali magari stabilire un sinergico rapporto di interdipendenza.

In definitiva il PPTR riconosce queste aree - come i territori cui appartengono - come spazi disponibili per una pluralità di usi, che vanno ponderati in sede di pianificazione locale e dagli attori delle trasformazioni, garantendo comunque un innalzamento complessivo della qualità paesaggistica dei luoghi. In altri termini, la dismissione non ha uno status autonomo e riconoscibile nel PPTR - e probabilmente non potrebbe averlo, per scala e contenuti del piano stesso - , ma è considerata parte integrante di quei paesaggi degradati delle urbanizzazioni contemporanee su cui il piano orienta parte delle sue strategie.

Ciò significa che è nell'alveo degli strumenti e dei processi di pianificazione - e nelle opportunità offerte dalla pianificazione paesaggistica e dalle misure, anche finanziarie, ad essa correlabili - che va definita una strategia che si avvalga delle *aree dismesse come luoghi preferenziali* per operazioni di trasformazione - urbana, di rinaturalizzazione, di riqualificazione paesaggistica, di sviluppo locale - in *una combinazione che però non appare mai scontata* né predeterminata.

Le opportunità lasciate aperte nel costruire strategie di riuso delle aree dismesse sollecitano due riflessioni.

Anzitutto chiamano in causa prepotentemente i meccanismi valutativi come strumenti essenziali per ponderare - per ciascun caso, in un determinato spazio e in un determinato tempo - cosa fare, come riusare; rilancia il ruolo della VAS nel suo significato originario: una valutazione non di maniera e soprattutto non ex post (dato il piano, come mitigarne gli effetti), ma in grado di incidere effettivamente sulle scelte, a partire da requisiti ambientali minimi da garantire sulla base di quadri di insieme delle dinamiche ambientali.

In secondo luogo fa ritenere che se gli scenari del PPTR fossero accompagnati da una norma generale sul contenimento del consumo di suolo e sulla riduzione dell'impronta ecologica, alla capacità persuasiva del PPTR (la cui valenza prescrittiva è rilevante per i beni paesaggistici, ma si riduce progressivamente per gli *ulteriori contesti* e per l'intero territorio) si accompagnerebbe la necessità - o l'obbligo - di dare priorità assoluta al riuso; con un rafforzamento reciproco per cui ai divieti si accompagnano le prospettive, ai vincoli un progetto di territorio.

Riferimenti bibliografici e sitografia

Barbolini G., et al. (2000), *Riqualificare le città. Le società miste per le aree urbane dismesse*, Franco Angeli.

Boeri S. et al. (1993), *Il territorio che cambia. Ambienti, paesaggi ed immagini della regione milanese*, Abitare Segesta.

Bondonio A., et al. (2005), *Stop&Go. Il riuso delle aree industriali dismesse in Italia. Trenta casi studio*, Alinea.

Calace F., Angelastro C., Lo Muzio Lezza L. (2013), "Puglia. Il riuso come opportunità di riqualificazione del paesaggio", in Filpa A., Lenzi S. (a cura di), *Riutilizziamo l'Italia*, WWF Italia.

Calace F. (2014), "Riusare e ricercare il senso dei luoghi", in A. Paolella (a cura di), *People meet in the re-cycled city. La partecipazione attiva dei cittadini al progetto di recupero, riuso, re-cycle dell'edificato abbandonato e dei paesaggi del rifiuto*, Aracne Editrice (in stampa).

Dagostino G., Nardò G. (2011, 2013), Rubrica "Acciaierie e Ferriere Pugliesi: un'identità perduta?", *In Città*, febbraio 2011 - marzo 2013.

Progetto di "Bonifica delle ex Acciaierie e Ferriere Pugliesi in area ricompresa in Lama Castello" ECO-logica - Comune di Giovinazzo, 2011.

Dansero E., Giaimo C., Spaziante A. (a cura di) (2001), *Se i vuoti si riempiono. Aree industriali dismesse: temi e ricerche*, Alinea.

Borri D., Cucciolla A., Morelli D., Pastore P., Petrignani M., Ruggiero Petrignani M., (1980), *Questione urbana e sviluppo edilizio. Il caso di Bari*, Dedalo Libri.

Filpa A., Lenzi S. (a cura di) (2013), *Riutilizziamo l'Italia*, WWF Italia.

Gabellini P. (2013), "Capire il carattere della crisi, agire gradualmente e selettivamente, accettare la parzialità", in Fregolent L., Savino M. (a cura di), *Città e politiche in tempo di crisi*, Franco Angeli.

Gargiulo C., Battarra R. "I fattori di successo del processo di trasformazione delle aree dismesse: casi a confronto", XXII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Venezia 10-12 ottobre, 2001.

Inzaghi G.A., Vanetti F. (2010), *Il recupero e la riqualificazione delle aree urbane dismesse. Procedure urbanistiche e ambientali*, Giuffrè Editore.

Lucarelli A. (a cura di) (2006), *Siti industriali dismessi: il governo delle bonifiche*, Università degli Studi di Napoli Federico II, CRdC-AMRA.

Martelli A. (2005), *Sulle condizioni che influenzano la trasformabilità e ostacolano la riqualificazione delle aree industriali dismesse*, tesi di dottorato, Facoltà di Architettura L. Quaroni, Università degli studi di Roma "La Sapienza".

Nebbia G, (1976), "Riconversione produttiva della raffineria Stanic", Atti della Conferenza dibattito sul quadro della situazione occupazionale della provincia di Bari, Bari 18 dicembre.

Nebbia G, (1987), "A cinquant'anni dalla creazione della Stanic a Bari", *Gazzetta del Mezzogiorno*, 9 settembre.

Petrucci M. A., Uffreduzzi T. (a cura di) (2006), *Aree dismesse e sviluppo locale nella Provincia di Terni*, Alinea
Treu M. C., Palazzo D. (2006), *Margini. Descrizioni, strategie, progetti*, Alinea.

Valente R. (a cura di) (2006), *La riqualificazione delle aree dismesse. Conversazioni sull'ecosistema urbano*, Liguori Editore.

Valitutti A. (2009), *Tecnologie di riconversione dell'ambiente costruito. Processi metodi e strumenti di riqualificazione per le aree dismesse*, Alinea.

http://www.exafpgiovinazzo.it/
http://www.torrequetta.it/storia.php

Fonti

Ripartizione Urbanistica ed Edilizia Privata - Comune di Bari; Ufficio Pianificazione, Servizio Assetto del Territorio e Ambiente - Comune di Giovinazzo; Archivio di Stato - Bari; Arpa Puglia; Assessorato alla qualità dell'ambiente - Ufficio bonifiche, Regione Puglia. Si ringraziano inoltre: Dott. G. d'Amore, Ing. A. Lupi, Prof. G. Nebbia; Prof. F. Pirro.

CAP. 19. LA PARTECIPAZIONE ATTIVA DEI CITTADINI AI PROGETTI DI RECUPERO; SPERIMENTAZIONI A SALINE JONICHE NELL'AMBITO DELLA RICERCA RE-CYCLE ITALY

di Adriano Paolella

Partendo dal presupposto che la partecipazione degli abitanti sia una condizione indispensabile per permettere il pieno recupero, riuso o dismissione dell'enorme e diffusa quantità di manufatti abbandonati, le sperimentazioni in corso nell'ambito della ricerca *Re-cycle Italy* tendono a definire alcuni aspetti operativi ed in particolare:

- come i progettisti possano contribuire non delegando la propria capacità tecnica ma tuttavia non appropriandosi del diritto di decidere in maniera autonoma e auto referenziata;

- come i cittadini possano riacquisire il diritto specifico e inalienabile di essere gestori del proprio territorio e quindi di indirizzare le trasformazioni dello stesso;

- come le tecniche costruttive e manutentive debbano facilitare la gestione diretta da parte dei cittadini permettendo quella continua attività di adattare e adattarsi ai luoghi che è alla base del corretto insediamento.

19.1. Il contesto operativo e geografico

Le sperimentazioni di cui si tratterà nel presente contributo sono in svolgimento nell'ambito della ricerca PRIN "*Re-cycle Italy. Nuovi cicli di vita per architetture e infrastrutture della città e del paesaggio*"[1].

L'area oggetto di studio è il litorale di Saline Joniche nel comune di Montebello Jonico sito a sud di Reggio Calabria.

Negli anni settanta questo territorio, una pianura costiera prossima alle pendici dell'Aspromonte - caratterizzata dalla presenza di risorgive di acqua dolce e da due stagni con una presenza numerosa e diversificata di avifauna - fu profondamente trasformato da numerosi insediamenti produttivi e infrastrutturali.

L'urbanizzazione iniziò con la collocazione di una fabbrica chimica che, una volta completata non ha mai funzionato; di essa, estesa per numerose decine di ettari, rimangono molte cisterne, alcuni capannoni, e una ciminiera tra le più alte d'Europa. Intorno alla fabbrica furono costruiti un porto industriale - anch'esso mai funzionante e da sempre insabbiato; la sconsideratezza del progetto ha causato l'erosione di un lungo tratto di litorale - con connessi immensi piazzali di servizio, un tratto

[1] Responsabile Unità di ricerca dArTe Reggio Calabria Prof. E. Gioffrè e coordinatore nazionale Prof. R. Bocchi e dell'Atelier di Tesi dArTE Università Mediterranea di Reggio Calabria "Re-Cycle. Progetti di Riuso e Riciclo urbano ed edilizio. Riduzione del consumo dei suoli, efficienza energetica, riqualificazione del paesaggio" (coordinatore Prof. A. Paolella). Ad esse partecipano E. Arena, R. Battaglia, E. Caldarera, E. Ciccone, M. Crucitti, G. Dattilo, E. De Masi, A. Donato, L. Errante, F. Fammartino, A. Franzè, V. Furfaro, V. Giurlanda, S. Grasà, M. Iero, I. Meduri, C. Palma, G. Tripodi, L. Zampaglione, E. Corigliano.

ferroviario, nonchè una infrastrutturazione per altre industrie mai insediate o attive, a parte un cementificio.

Un secondo intervento riguarda la collocazione delle Officine Grandi Riparazioni delle FS, un'area di diversi ettari il cui principale edificio è un enorme capannone. Anche in questo caso le trasformazioni per permettere la collocazione dell'opificio sono state molte e di grandi dimensioni: sbancamenti e rimodellamenti delle pendici collinari, un gigantesco muro di contenimento (per porre in piano il sedime del capannone), strade, svincoli, una tratta ferroviaria su viadotto per agganciarsi alla linea principale. In questo caso l'utilizzazione a pieno regime è durata pochi anni, cui sono seguiti il lento declino e la dismissione. La struttura è ancora oggi ben conservata e dotata delle attrezzature originarie.

Da decine di anni questi manufatti e molti altri minori a essi collegati (tra cui un albergo di otto piani mai completato) giacciono inutilizzati senza che nessuno abbia mai chiesto agli abitanti - che ne hanno subito la presenza tra aspettative di occupazione, delusioni e la certezza di avere perso una possibilità di benessere pur essendo stato così profondamente e inutilmente alterato il proprio territorio - che interesse avessero nei confronti di tali manufatti, quale fossero i loro desideri, se a qualcuno potesse servire parte degli edifici o dei terreni per svolgere attività sociali, residenziali e produttive. Ancora oggi si continuano a esercitare imposizioni permanendo queste aree fuori dal controllo sociale e a disposizione per qualunque idea speculativa (ultima in ordine di tempo l'ipotesi quella della collocazione di una centrale a carbone).

Fig. 19.1. Le Officine Grandi Riparazioni delle FS: ettari di capannoni abbandonati da più di un decennio.



Fig. 19.2. L'imboccatura del porto insabbiato.



19.2. Il contesto culturale

Il metodo utilizzato dalla ricerca prende spunto da Cullen [Cullen G. (1971), *Townscape*, Architectural Press, Londra] per le sue interpretazioni percettive degli spazi urbani, per la capacità di interpretare piccoli segni attraverso i quali comprendere le condizioni dell'insediamento, la sua qualità, le modalità di uso; dalle interpretazioni degli spazi e dalle considerazioni, anche in questo caso percettive, di Lynch [tra gli altri: Lynch K. (1990), *Progettare la città. La qualità della forma urbana*, Etas, Milano]; dalle più lontane sperimentazioni e riflessioni attuate da Ward [Ward C. (1998) *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Piccola Biblioteca Morale (PBM), edizioni e/o, Città di Castello], Piano [Piano R., Arduino M., Fazio M. (1980), *Antico è bello. Il recupero della città*, Laterza, Bari], De Carlo [De Carlo G. (2013), *L'architettura della partecipazione*, Quodlibet, Macerata; si vedano anche, nell'estesa letteratura esistente, i più recenti Guccione M., Vittorini A. (a cura di, 2005), *Giancarlo De Carlo. Le ragioni dell'architettura*, Electa Mondadori, Roma; Samassa F. (a cura) (2004), *Giancarlo De Carlo. Percorsi*, Il Poligrafo, Padova; i frequenti articoli di grande interesse contenuti nella rivista *Spazio e Società* diretta da De Carlo che per decine di anni ha segnalato progetti e sperimentazioni in cui la definizione delle trasformazioni si misurava con la presenza ed i contributi delle comunità].

Una particolare attenzione è stata posta alle sperimentazioni attuate qualche decennio fa da Kroll [Kroll L. (1999), *Tutto è paesaggio*, Testo & Immagine, Torino; Kroll L.(2012), *Tout est paysage*, Sens & Tonka éditeurs, Parigi; Bouchain P. (2013), *Simone & Lucien Kroll. Une architecture habitée*, Actes Sud] e Erskine [Ray S. (1978), *Ralph Erskine: architettura di bricolage e partecipazione*, Dedalo, Roma] per la capacità di interpretazione progettuale delle indicazioni degli abitanti.

Il metodo praticato, inoltre, si colloca nel percorso di ricerca condotto dell'autore sui rapporti tra insediamenti, luoghi, e la capacità delle comunità di gestire le trasformazioni avviato dagli anni settanta [si veda tra l'altro: Paolella (2002), *Tecnologie per il recupero ecologico e sociale dell'abitare*, Papageno Edizioni Palermo; Paolella A. (2003) *Progettare per abitare. Dalla percezione delle richieste alle soluzioni tecnologiche*, Eleuthera].

Le recenti esperienze statunitensi [AA.VV. (2012), *Spontaneus interventions*, in Architect. The magazine of the America Institute of Architects, Agosto; La Biennale di Venezia (2012), Biennale

di Architettura XIII, Catalogo, *Common Ground*, Marsilio, Venezia] e le attività di molte associazioni (ad es. Officine Zero e Teatro Valle a Roma, Bollenti Spiriti in Puglia, Isola pepe verde e Macao a Milano) indicano come l'azione diretta dei cittadini abbia travalicato i sistemi di partecipazione consolidati imponendo richieste ed attuando autonomamente la sistemazione di spazi abbandonati [si veda: Paolella A.(a cura), *La partecipazione attiva dei cittadini al progetto di recupero, riuso, re-cycle dell'edificato abbandonato e dei paesaggi del rifiuto*, Aracne editrice, in corso di stampa].

Infine di grande interesse per la riflessione attuata hanno avuto anche interventi quali Elemental [Aravena A., Iacobelli A. (2012), *Elemental. Manual de vivienda incremental y diseno partecipativo*, Hatje Cantz Verlag Editore, Ostfildern] - dove i progettisti si pongono al servizio di una comunità e definiscono insieme l'ambito del lavoro direttamente attuabile dalla stessa permettendo il raggiungimento di soluzioni abitative altrimenti irraggiungibili - le esperienze di Fathy [Fathy H. (1985), *Costruire con la gente*, Editoriale Jaca Book, Milano] e più recentemente di Carola [Candiotto M. (2012), *Fabrizio Carola in Africa: le cupole in terra cotta dell'architetto napoletano*, in Archietturaecosostenibile.it] nella definizione di tecniche praticabili dalle comunità locali.

19.3. Il metodo sperimentato

Il metodo di partecipazione è strutturato in modo da favorire un duplice flusso: i progettisti raccolgono gli elementi conoscitivi e interpretativi esposti dai cittadini e forniscono al contempo elementi tecnici utili alla elaborazione di riflessioni e proposizioni coerenti e fattibili da parte dei cittadini.

Di seguito si illustrano in sintesi le diverse fasi del percorso partecipativo.

19.3.1. I segni

Da una adeguata osservazione delle modalità con cui le comunità insediate hanno trasformato i luoghi si possono raccogliere elementi interpretativi dei desideri, delle aspettative, delle necessità dei cittadini.

L'osservazione non deve essere offuscata da pregiudizi, né finalizzata alla formulazione di un giudizio (condanna/assoluzione), ma deve tendere a capire quale siano state le pulsioni e le motivazioni che hanno originato le trasformazioni. Così facendo, senza scivolare in giudizi demagogici o superficiali, cercando di arrivare all'origine profonda della domanda trasformativa, è possibile comporre un quadro informativo altrimenti difficile da ottenere.

Le comunità insediate, con una diversa capacità e profondità, adattano gli spazi alle proprie esigenze e le interpretano e danno valore ai luoghi sia a livello individuale che collettivo. Tale valorizzazione avviene spesso per cultura orale, come nelle *Vie dei canti* [Chatwin B. (1988), Adelphi, Milano], o per sensazioni e memorie personali (ad esempio di rischio o di tranquillità), ma questo patrimonio comune, seppure spesso non comporti trasformazioni fisiche, fa parte della comunità in una crescente strutturazione di leggende, miti, spiritualità diffusa [si veda Carloni Z. (2001), *La sacralità della natura*, in *Vocabolario*, Papageno editore, Palermo], componendo una cultura che non può rimanere fuori dall'oggetto della progettazione.

Dallo svolgimento di tale attività emerge un interesse da parte della comunità a utilizzare solo alcune aree; in particolare il litorale e una parte del porto. Nel resto degli edifici e delle aree abbandonate (dall'impianto industriale di Saline alle OGR) si sono rilevati i segni di una penetrazione finalizzata all'asportazione di materiali e, nelle parti periferiche, allo scarico di rifiuti e

a quella attività esploratrice - tra curiosità e gioco - che è alla base della sensazione di acquisizione/riacquisizione di una proprietà comune.

Questa *presenza leggera* è motivata dalla preclusione all'ingresso e dal controllo che viene ancora effettuato dai gestori (seppure in maniera non continuativa) ma anche dal ritenere - e questo è emerso dagli incontri con i cittadini - queste aree sottratte alla potestà degli abitanti e per questo quasi esterne al territorio stesso.

Non si riscontrano altre forme di utilizzazione diretta da parte dei cittadini.

Fig.19.3. La forza della natura: la vegetazione ricopre le strutture abbandonate.



19.3.2. Le parole

Una prima parte della *scheda di ricerca* impostata per raccogliere le opinioni degli abitanti è stata finalizzata alla raccolta di giudizi afferenti sensazioni e interpretazioni soggettive, ovvero a far emergere la consapevolezza di abitare un luogo specifico (per quanto destrutturato), delle qualità in esso presenti, del legame esistente e quindi dell'opportunità di divenire parte attiva nel recupero e nella riqualificazione delle parti di quel territorio a cui l'abitante è collegato.

Domande quali *Con quale immagine rappresenterebbe il luogo dove vive?* o *Qual è la parte che ritiene più bella/brutta?* mirano a differenziare il territorio prossimo, a qualificarlo, a capire il valore delle sue parti; domande come *Quali sono state le trasformazioni più significative negative/positive nel territorio?* sono volte ad avviare un confronto in sede di intervista sull'esito qualitativo delle trasformazioni attuate evidenziando anche i livelli di responsabilità individuali.

Un altro gruppo di domande afferisce alla modalità con cui l'abitante usa lo spazio, quale siano le zone dell'insediamento e delle aree limitrofe che usa di più, nelle quali si riconosce e ha piacere di frequentare.

La terza parte è volta a fare soffermare l'intervistato sulla sua conoscenza dell'area/manufatto abbandonato, attraverso il richiamo della memoria a quello che era il sito prima della trasformazione (nel caso di cittadini più anziani), informandosi sulla dimestichezza con l'area (è entrato, l'ha utilizzata, etc.), stimolando l'espressione di un giudizio qualitativo e di un interesse al suo recupero anche attraverso un suo impegno diretto.

Il questionario si conclude facendo esprimere gli intervistati sugli auspicabili assetti percettivi dei futuri interventi, superando il troppo diffuso pregiudizio (che ne limita e marginalizza il contributo) che i desideri degli abitanti siano direttamente connessi al loro privato interesse e che si realizzino con una bassa qualità compositiva.

Dall'interpretazione delle risposte è emersa una consistente consapevolezza delle cause della trasformazione del territorio, dei valori persi e di quelli mai acquisiti.

Sono stati manifestati un attaccamento ai luoghi, una memoria sociale, una capacità di individuarne i principali caratteri ambientali e paesaggistici, una chiarezza critica nella definizione di ipotesi di assetto parzialmente inaspettati. Si è rilevata, in tal senso, una elevata propensione della popolazione di Saline a discutere sulle proposte di utilizzazione delle aree, ovvero la maturazione di una capacità critica e dialettica e di una elevata attenzione ad assicurarsi che le scelte future non percorrano gli stessi cammini che tanto negativamente hanno inciso nel passato.

E' molto diffusa, anche tra le fasce di età più giovani, la memoria del mondo precedente e della sua qualità: un mondo ritenuto perso, ma evocabile non solo a parole ma anche attraverso la realizzazione di una diffusa riqualificazione.

Fig. 19.4. La compilazione del questionario: membri del gruppo di lavoro intervistano i cittadini.



19.3.3. La coerenza

Un incontro specifico del gruppo di ricerca è stato finalizzato ad esplicitare l'importanza della coerenza delle scelte progettuali e dell'incompatibilità della compresenza di soluzioni orientate ad assetti conflittuali (ad esempio: area industriale e turismo; speculazione edilizia e qualità del paesaggio). Ciò è servito ad avvalorare l'importanza delle scelte e a condividere come esse debbano essere contenute all'interno di uno scenario organico cui riferire ogni azione svolta, evitando iniziative distoniche suscettibili di danneggiare seriamente l'ottenimento dei risultati desiderati.

Sono stati definiti due modelli insediativi teorici, due scenari che estremizzano diverse e opposte configurazione del territorio; il primo denominato *economia locale* caratterizzato dall'uso delle risorse presenti sul territorio, allo sviluppo di attività locali, il secondo denominato *economia industriale* caratterizzato dalle attività di trasformazione di risorse provenienti da altri luoghi e dalla produzione rivolta ad un mercato non locale.

Per ciascuno di questi scenari sono stati composti elenchi di attività e di manufatti tra essi coerenti. Ad esempio lo scenario *economia locale* si caratterizza da una mobilità limitata, da un edificato non invasivo, da una agricoltura non industrializzata, dalla presenza di attività produttive artigianali o piccole e medie industrie collegate con la produzione locale e non concorrenziale all'uso agricolo dei terreni. Di converso lo scenario *economia industriale* si caratterizza dalla presenza di infrastrutture di grandi dimensioni per sostenere impianti produttivi anch'essi di elevate dimensioni, nonché di un tessuto insediativo denso scaturito dalla necessità di alloggiare gli addetti delle unità produttive.

A questi diversi caratteri insediativi/produttivi corrispondono diversi caratteri percettivi, anch'essi esplicitati in dettaglio. Così il primo scenario sarà caratterizzato da un mosaico variato di colture, da una copertura vegetale continua, da una naturalità più elevata, da una prevalenza del colore verde, mentre il secondo sarà caratterizzato da monocolture e serre, da una naturalità meno evidente, da una prevalenza del colore grigio.

Il gruppo di lavoro ha predisposto delle immagini caratterizzanti gli aspetti insediativi (ad esempio, modalità di produzione agricola, tipologia infrastrutture, caratteri degli insediamenti residenziali, industriali, etc) definiti con un colore riferito ai due scenari, e ha chiesto ai presenti di esprimersi a quale fossero interessati.

Gli abitanti hanno messo in mostra una coerenza nelle loro scelte (chi era maggiormente interessato a uno scenario dimostrava una coerenza nella predilezione dei diversi aspetti che lo caratterizzano) e una tendenziale adesione diffusa a un modello locale a basso impatto volto al recupero delle potenzialità economiche già presenti nel territorio piuttosto che alla promozione di azioni ed investimenti dall'esterno.

Questa dimensione locale, motivata certamente dai fallimentari risultati ottenuti con l'intervento esterno, verticistico, autoritario già praticato, è stato recepita dai ricercatori.

Fig. 19.5. La giornata di lavoro coerenza/incoerenza: i cittadini esprimono la preferenza su immagini che rappresentano aspetti di due diversi modelli insediativi.



19.3.4. La raccolta dei desideri

Per facilitare l'esposizione delle proposte degli abitanti è stato predisposto un abaco sui manufatti esistenti che ragionevolmente potrebbero essere riutilizzati, chiedendo loro se vi fossero elementi da conservare, cambiare oppure distruggere, e quali soluzioni ciascun partecipante ipotizzasse per i singoli manufatti.

Agli abitanti, oltre a partecipare alla definizione di un quadro complessivo, è stato chiesto di comporre un elenco di interventi definito in base all'impegno individuale di attuarne direttamente

una parte (ad esempio esprimendo esigenze quali *ho bisogno di un capanno per prendere il sole*, oppure *sono disposto a curare un giardino*, etc).

Dalle riflessioni emerse il recupero *auspicabile* dell'area industriale di Saline e dei suoi manufatti è risultato fortemente orientato alla *naturalità*; questa tendenza è motivata dai caratteri dei luoghi (la presenza degli stagni, la qualità della pianura costiera, etc.), dallo stato dei manufatti (in condizioni di elevato degrado), dalla grande ripresa della vegetazione ma anche dalle richieste dei partecipanti di un modello insediativo in cui l'agricoltura di qualità abbia una ruolo fondante ed in cui il paesaggio sia riqualificato. Per quanto riguarda le OGR, in relazione al buono stato di conservazione degli edifici, della sua collocazione (lontano dal mare e poco visibile), della profonda artificializzazione del luogo (si è detto vulnerata da un completo riassetto morfologico) si tende al riuso dei manufatti con finalità produttive, senza in questa fase escludere la possibilità di residenze.

19.3.5. Le prime ipotesi

Sulla base delle informazioni raccolte e l'istruttoria operata, si svilupperà una stesura di prime ipotesi progettuali, definendo soluzioni dimensionali, funzionali ed economiche effettivamente attuabili. Le ipotesi, contenute in un *master plan*, saranno presentate con ragionamenti e grafie facilmente interpretabili per un confronto con i cittadini in cui definire un ulteriore approfondimento del progetto, valutare congiuntamente vantaggi e svantaggi delle scelte, elaborare eventuali alternative per ridurre gli effetti negativi a parità di efficacia. Un elemento fondamentale sarà la composizione di scenari articolati per soggetto attuatore, distinguendo tra *interventi pubblici* (ad esempio, esproprio dei terreni, eventuale bonifica, etc.), *interventi di sostegno a cooperative e singoli imprenditori* nell'avvio di attività produttive, *azioni individuali di manutenzione o gestione*, anche improduttiva, di parte del progetto, interventi svolti da *gruppi di cittadini* e operando prime quantificazioni dei costi per intervento.

Questa è l'attuale fase di avanzamento della sperimentazione.

Sulla base di quanto emergerà nella condivisione del *master plan* si procederà alla elaborazione del progetto e delle soluzioni tecnologiche accessibili (direttamente agibili dagli abitanti). Nella scelta delle soluzioni saranno considerati, con l'obiettivo di ridurre al minimo il *peso ambientale* della costruzione, la riutilizzazione delle strutture esistenti, il recupero di materiali e componenti di scarto, l'uso di materiali e componenti di basso costo.

19.4. Conclusioni

La partecipazione attiva degli abitanti, protagonisti positivi della riqualificazione dei propri territori, facilita il riciclo, recupero e riutilizzo di aree e di edificati funzionali alle comunità. Ciò non limita la responsabilità e la creatività del progettista. Egli applicherà le proprie competenze e conoscenze alla definizione di soluzioni che considerino le necessità e i desideri dei cittadini, i caratteri dei luoghi e definirà un progetto qualificato proprio dalla concreta capacità di interpretare e rispondere alle esigenze.

La sperimentazione attivata ha evidenziato che gli abitanti che hanno partecipato possiedono un livello di consapevolezza e una disponibilità tale da porsi congruamente come interlocutori attivi (interessati e propositivi) dimostrando come con un metodo adeguato si possono attivare gli abitanti, condividere un progetto, proporre soluzioni tecnologiche accessibili; in sintesi, come si possa definire un corretto rapporto tra progettista e comunità.

CAP. 20. LA GESTIONE SOSTENIBILE DI UN PIANO REGOLATORE INSOSTENIBILE. IL CASO DI RIVALTA DI TORINO

di Guido Montanari

Rivalta di Torino fa parte della corona di Comuni impetuosamente cresciuti attorno alla capitale del Piemonte in conseguenza di processi insediativi e demografici che si sono avviati negli anni settanta del secolo scorso. In quel periodo la rilocalizzazione delle fabbriche in aree extra cittadine era motivata sia dalla volontà di frammentare le troppo compatte concentrazioni operaie urbane, sia da quella di realizzare stabilimenti più aggiornati con costi contenuti. Questo fenomeno ha portato alla richiesta di nuove abitazioni per i lavoratori e si è affiancato ai movimenti di popolazione che si è allontanata dalla città capoluogo, pur gravitando su di essa per attività lavorative e di servizio, andando a collocarsi nella cosiddetta "cintura", dove la presenza di verde, di servizi e la minor congestione del traffico, sembravano essere le premesse per una vita più a misura di uomo. Il processo è stato molto significativo, basti pensare che Torino è passata da più di 1.200.000 abitanti del 1971 ai poco meno di 900.000 odierni, mentre le aree della cintura hanno registrato un corrispondente aumento demografico.

Il nucleo di Rivalta, borgo di antica fondazione testimoniata, tra altro, dal monastero (XI secolo) dal castello (XII secolo) e dalla cinta muraria del ricetto, è collocato a sud-ovest di Torino, adagiato tra il torrente Sangone e la collina morenica, elementi di alta qualità ambientale e paesaggistica.

Nel secolo scorso Rivalta ha vissuto una stagione di straordinaria espansione (più 455% di abitanti) in conseguenza della costruzione del nuovo stabilimento Fiat (produttivo dal 1967) che è arrivato a impiegare fino a 18.000 dipendenti e di altre importanti attività industriali come Indesit, OMA, Chimica industriale, con il raddoppio della superficie di suolo destinato all'industria, un incremento tra i più alti di tutto il Paese. Con la costruzione di nuovi quartieri esterni al nucleo originario, quest'ultimo è stato in parte abbandonato e oggetto di interventi devastanti per impatto paesaggistico, come il condominio di piazza Bionda, incombente sulle case della zona dell'Ala, tutte di due piani fuori terra, oppure la realizzazione del bocciodromo, enorme spazio coperto poco utilizzato, energivoro e dai costi di gestione esorbitanti.

La pianificazione avviata dagli anni ottanta, a Rivalta come altrove, non è stata in grado di controllare queste dinamiche espansive e la relativa pressione edificatoria, legittimando un modello insediativo estensivo (*sprawl*) che si è irraggiato sul territorio circostante a partire dalle frazioni di Pasta, Tetti Francesi e Gerbole, poste a sud del Sangone. Le principali tappe di questo processo si possono riassumere così: il Piano Regolatore Generale Comunale (PRGC) approvato nel 1985 è stato variato a partire dalla delibera programmatica del Consiglio comunale del 27/02/1989, con l'intento di adeguarlo alle esigenze insediative e funzionali del territorio tra cui la collocazione di nuove infrastrutture come il Centro di interscambio (SITO) e il Centro agroalimentare (CAAT).

Il nuovo Piano, redatto dagli architetti Francesco Ognibene e Raffaele Radicioni, approvato nel 1995, prevedeva un aumento della popolazione residente da 14.684 a 24.000 abitanti e delle superfici per le varie attività da 741.002 mq 1.247.535 mq. La convinzione allora diffusa era che le dinamiche fortemente espansive degli anni Sessanta e Settanta sarebbero ancora continuate e dunque si riteneva necessario prevedere ampliamenti e nuove edificazioni che ora appaiono decisamente sovradimensionati. Tuttavia l'impianto del piano prevedeva un addensamento delle edificazioni in zone già urbanizzate e si erano avviati anche numerosi studi sul sistema infrastrutturale, agricolo, ambientale e sul patrimonio storico, tra cui quelli sulle tipologie insediative consolidate e sul centro storico di Pier Giorgio Tosoni e Fabio Minucci.

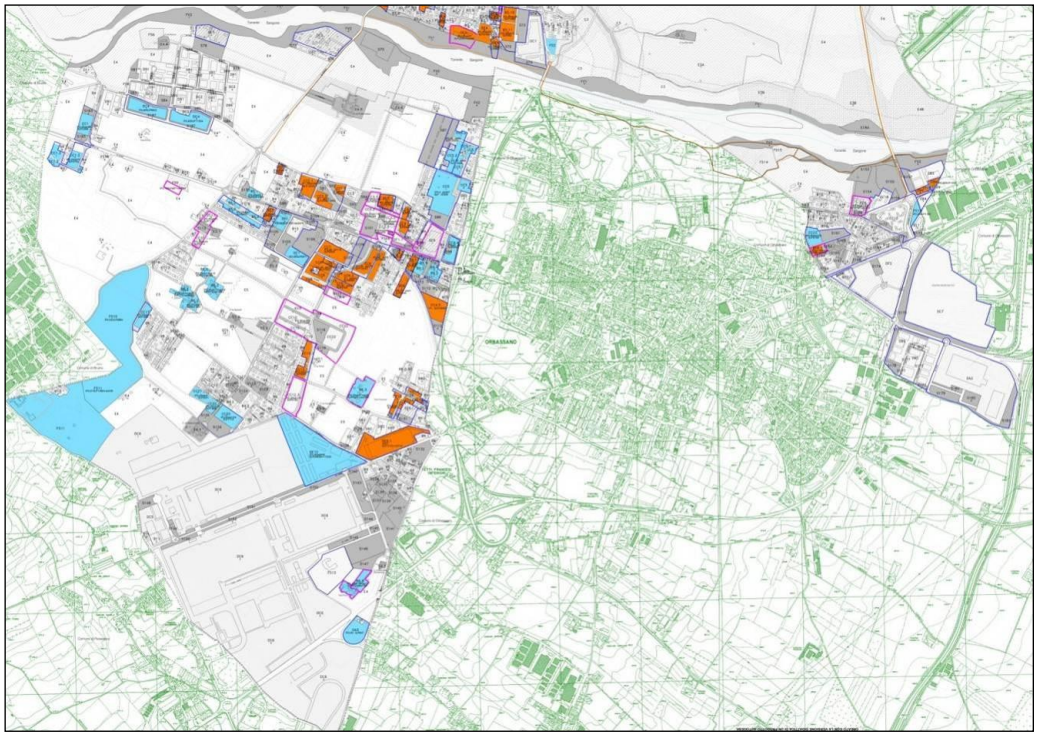
Negli anni successivi modifiche legislative e nuove esigenze hanno portato a una serie di varianti parziali e poi alla II Variante Generale, realizzata dall'Ufficio tecnico comunale e approvata nel 2011, ora vigente.

20.1. L'insostenibilità del Piano regolatore vigente (2011)

L'attuale PRGC di Rivalta, anche soltanto a uno sguardo superficiale, appare improntato ad una logica di espansione dell'edificato "a macchia di leopardo" (Fig. 20.1), con l'obiettivo di saturare aree già in corso di espansione, oppure di individuarne di nuove, senza continuità con l'abitato consolidato e delimitando zone agricole e naturali intercluse, quindi sostanzialmente inutilizzabili e aperte a ulteriori processi insediativi. Tutto ciò senza alcuna giustificazione razionale che non sia quella del sostegno di interessi privati locali e senza tenere conto delle ampie aree industriali abbandonate, sottovalutando il rischio esondazione del torrente Sangone, la ricchezza naturalistica e paesaggistica del territorio, in presenza di un centro storico non valorizzato e di un sovrabbondante patrimonio edilizio residenziale e produttivo non utilizzato e invenduto, nonostante la presenza di una forte richiesta di abitazioni da parte dei cittadini a basso reddito.

Gli aspetti principali del Piano possono essere sintetizzati da alcune cifre: su un totale di 1.159.998 metri quadri di superficie lorda di pavimento esistente a destinazione residenziale il PRGC prevede un incremento di 312.950 mq, che corrisponde, su un totale di 18.976 abitanti, a un aumento dei residenti di 7.338 unità. Queste cifre dimostrano la non sostenibilità di un piano improntato alla logica del consumo di suolo come mera risorsa speculativa, basata sulla convinzione che lo sviluppo edilizio possa costituire "volano" (come si diceva un tempo) dell'economia e della crescita economica. E appare ancora più inadeguato nell'attuale congiuntura di crisi economica, di stasi del mercato immobiliare e di sostanziale staticità delle dinamiche demografiche.

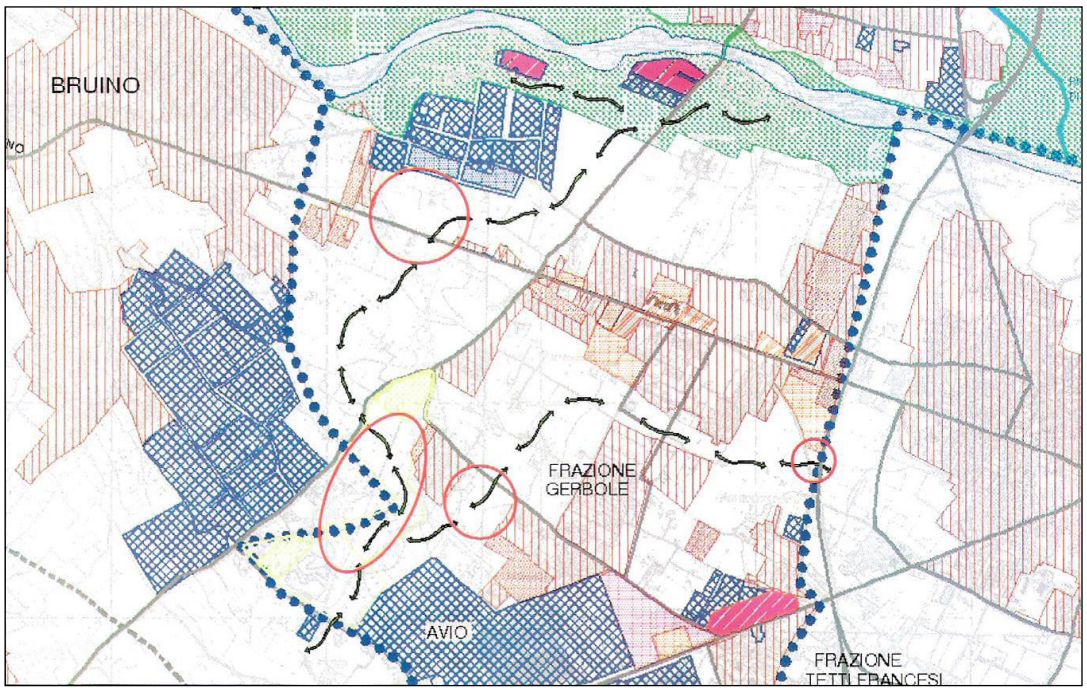
Fig. 20.1. Rivalta di Torino, PRGC II variante generale vigente (2011), stralcio dell'area a sud del Sangone. In contorno viola le aree in corso di realizzazione, in rosso quelle in corso di progetto, in azzurro quelle previste, ma non in attuazione. Dalla carta emerge chiaramente il disegno degli insediamenti "a macchia di leopardo" (da: elaborazione dell'Ufficio Tecnico di Rivalta).



Questa logica è quella che nei decenni scorsi ha premiato in termini di consenso e di gestione amministrativa perché ha permesso ai cittadini di vedere incrementato il valore della loro proprietà e alle Amministrazioni di incamerare denaro dalle concessioni edificatorie (anche grazie alla scellerata riforma Bassanini che ha permesso di inserire tali proventi nelle spese correnti) per far fronte alle crescenti esigenze di impegno finanziario dei Comuni. Tuttavia il consumo di suolo comporta le note ricadute negative in termini di perdita di aree agricole preziose e non riproducibili, di impermeabilizzazione dei suoli con gravi ripercussioni idrogeologiche, di danno ambientale e paesaggistico. Inoltre l'espansione e la dispersione dell'abitato secondo la logica estensiva (caratterizzata dalla tipica casetta unifamiliare, con un po' di verde circostante) determina un impegno notevole in opere di urbanizzazione primaria (acqua, fognature, energia, illuminazione) e costi crescenti di gestione per tutti i servizi pubblici: dalle mense, alla scuola, all'assistenza domiciliare, sanitaria, ecc.

Il territorio di Rivalta risulta già urbanizzato per circa il 30 % della sua estensione totale e le nuove edificazioni sono tutte comprese in zone agricole (in parte in classe II), quindi è evidente il danno al patrimonio rurale e alle sue possibilità di futuro sviluppo. Inoltre le previsioni di edificazione portano al restringimento e alla messa in discussione dei "corridoi ecologici", elementi importanti di collegamento delle zone naturali, indispensabili per la salvaguardia della biodiversità. Per esempio nella zona di Gerbole l'edificato previsto tende a chiudere il passaggio verso il territorio del comune di Orbassano a est e a congiungersi con quello di Bruino verso ovest (Fig. 20.2). Anche alcune delle viste paesaggistiche tra le più significative, come quelle verso l'arco alpino e verso la collina morenica risulterebbero compromesse.

Fig. 20.2. Rivalta di Torino, Analisi dei "corridoi ecologici" minacciati dall'espansione residenziale prevista dal PRGC II Variante 2011 (da R. Corradin, Il P.R.G.C. vigente del Comune di Rivalta di Torino. Studi per una variante ai fini della valorizzazione del paesaggio e della tutela dei suoli liberi, tesi di laurea in Pianificazione Territoriale e Urbanistica, Politecnico di Torino, Relatori A. Voghera, G. Montanari, a.a. 2013-2014).



Nell'iter di approvazione del nuovo PRGC non è stata adottata la Valutazione Ambientale Strategica (VAS, entrata in vigore nel 2006) che avrebbe forse fornito qualche strumento in più per lo studio

delle criticità su esposte, tuttavia sia la Regione Piemonte, a partire dagli studi del Piano Territoriale Regionale (PTR) e dal Piano Paesaggistico Regionale (PPR, adottato nel 2009, ma non ancora approvato), sia la Provincia di Torino, a partire dal Piano Territoriale di Coordinamento (PTC2, al tempo in corso di elaborazione), hanno espresso alcune osservazioni in merito alle tematiche evidenziate, con proposta di riduzione delle quantità edificatorie. Tali osservazioni sono state accolte solo parzialmente dall'Amministrazione, ma senza variare sostanzialmente la filosofia di fondo del suo strumento di pianificazione strategica.

In ultimo (ma non meno importante) è da ricordare che il progetto di tracciato del treno ad alta velocita (TAV) Torino-Lione prevede un pesante impatto sul territorio rivaltese, sia costituendo una significativa cesura sul perimetro orientale del nucleo storico, sia tagliando un'area di pregio naturalistico come quella del Parco del fiume Po. Piuttosto delle incerte opere di mitigazione previste, sono l'incertezza sui finanziamenti e le forti opposizioni locali a far sperare che tale opera inutile non devasterà il territorio di Rivalta.

20.2. Un processo difficile

La crescente consapevolezza dei cittadini intorno ai temi del verde e della qualità della vita e la sempre più diffusa constatazione del processo di cementificazione del territorio, sono state tra le principali ragioni della richiesta di un cambiamento della politica urbanistica che ha portato nelle elezioni del giugno 2012 al successo dalla lista civica "Rivalta sostenibile" guidata da Mauro Marinari, il cui programma poneva la difesa del paesaggio e il contenimento del consumo di suolo, tra gli obiettivi primari della propria candidatura. Veniva così sconfitta la giunta di centro sinistra che governava il Comune da due mandati, sull'onda di una lunga tradizione di governo dei partiti della "sinistra" storica che nella cintura operaia torinese aveva una solida roccaforte, ma che si era ormai ridotta ad assecondare in modo sempre più evidente interessi locali di costruttori e di proprietari delle aree.

Nell'ottobre del 2012, tra i primi atti del nuovo Consiglio comunale, è stata assunta la delibera numero 54 *Indirizzo programmatico in tema di uso del suolo e di urbanistica* con la quale è stato avviato un processo di revisione del PRGC finalizzato alla valorizzazione del paesaggio e alla tutela dei suoli liberi. Contestualmente l'Amministrazione ha aderito al Forum Nazionale "Salviamo il paesaggio – difendiamo i territori" del quale condivide i principi e gli obiettivi, e ha condotto il *Censimento del patrimonio edilizio*, promosso dal Forum, con una indagine sulle aree libere e sugli usi del suolo da cui sono emerse con evidenza le criticità descritte, tra cui la presenza di un patrimonio di quasi 300 alloggi non occupati.

La necessaria radicale revisione del PRGC si presenta problematica sia perché il Piano è di recente approvazione e quindi va fortemente motivata la eventuale riduzione dei "diritti edificatori" maturati, sia perché l'Ufficio Tecnico è sguarnito di personale in conseguenza dei noti tagli alla finanza locale ed è impegnato in istruttorie e contenziosi lasciati in sospeso dalla passata gestione. Con la nomina di un nuovo dirigente e una riorganizzazione delle attività sono stati assegnati alcuni incarichi esterni di progettazione urbanistica finalizzati all'adeguamento alle nuove norme geologiche, della viabilità e del commercio, ed è iniziata la nuova gestione del Piano improntata al programma di mandato.

Questo processo, avviato e non concluso, si è articolato dapprima in alcune varianti di modesta entità (ex art. 17 Legge Regionale 56/1977): è stata stralciata dal Piano una strada in progetto che tagliava un terreno libero creando uno spazio intercluso atto ad avviare nuovi processi edificatori (Fig. 20.3), è stato reso più flessibile il riuso dei capannoni industriali inutilizzati, per nuove attività

in relazione alle recenti dinamiche socio economiche, con destinazioni a palestre, servizi, ristorazione.

Fig. 20.3. Rivalta, Estratto dal PRGC II Variante Generale, 2011. La strada che taglia i campi risulta una infrastruttura non necessaria, ma utile per creare una zona interclusa pronta alla ulteriore espansione dell'abitato. Con variante (ex. Art. 17 L.R. 56/1977) è stata stralciata (2012).



In una serie di incontri pubblici è stata espressa la non volontà da parte dell'Amministrazione di partecipare a Piani di Edilizia Convenzionata (PEC) dove la stessa fosse soggetto attuatore, implicando nei fatti la non presentazione degli stessi. Si è proceduto poi a un confronto con i principali operatori del territorio al fine di richiedere una riduzione della capacità edificatoria prevista, in cambio di una maggiore flessibilità delle destinazioni di uso in funzione delle esigenze del mercato immobiliare, come per esempio la trasformazione di alcune destinazioni da terziario in residenziale. Gli accordi hanno ottenuto a tutt'ora una riduzione di 2000 mq di aree commerciali.

Nel novembre 2013 l'Amministrazione ha lanciato un bando per proporre ai cittadini proprietari di aree agricole in trasformazione di rinunciare ai diritti edificatori previsti dal Piano. La proposta, che appare inusuale nel panorama economico e culturale italiano, caratterizzato dalla convinzione che la migliore valorizzazione dei suoli sia quella che comporta la costruzione di edilizia, ha raccolto quasi inaspettatamente l'adesione di una decina di proprietà per un totale di più di 30.000 mq. di superficie fondiaria. Tale risposta è dovuta in primo luogo all'inasprirsi della tassazione sulle aree fabbricabili e alla crisi del settore edilizio, ma ha risentito anche, almeno in parte, di una svolta culturale di alcuni cittadini che hanno ritenuto più opportuno lasciare ai figli un terreno verde piuttosto che una costruzione.

Nel complesso le varie iniziative citate portano a una riduzione prevedibile di circa 10.000 mq rispetto alle superfici lorde già autorizzate in corso o meno di realizzazione che sono di circa 30.000

mq. Si tratta di una riduzione di circa un terzo delle previsioni: risultato che, se realmente raggiunto, potrebbe essere ritenuto significativo, ma che risulta invece ancora limitato rispetto alle previsioni generali del piano che, come abbiamo visto, sono di circa dieci volte maggiori. La variante generale in corso di studio partirà da questi elementi, ma non potrà fermarsi ad essi e sarà tanto più efficace nei suoi esiti in termini di riduzione, quanto più il contesto culturale e politico generale sarà in grado di supportarla, sia a scala locale sia a scala nazionale.

Un ulteriore strumento che è in corso di utilizzo al fine del contenimento del consumo di suolo è la modifica del Regolamento edilizio, con la finalità di eliminare le zone "grigie" delle norme che permettono di realizzare superfici coperte non ufficialmente abitabili, ma nei fatti destinate alla residenza. Per esempio le norme sui sottotetti non abitabili (art. 18) permettono di realizzare un accesso diretto con scala interna, servizi e illuminazione, e quindi rendono questi locali abitabili a tutti gli effetti, pur non avendo una legittimazione ufficiale e non essendo conteggiati nel calcolo delle superficie lorda di pavimento, sulla quale si pagano gli oneri si fabbricazione.

Anche l'"Allegato energetico" al Regolamento edilizio, un insieme di norme che incentiva il miglioramento energetico degli edifici, è stato predisposto e approvato decidendo per i nuovi progetti con la migliore classificazione energetica sgravi economici, con esclusione dei premi in cubatura (ovvero ampliamento delle superfici coperte costruibili), soluzione in genere preferita dalla Amministrazioni che intendono ricavare maggiori entrate dall'incremento di edificazione.

La riqualificazione del centro storico, attualmente poco attrattivo a causa dell'accesso delle automobili e del degrado di numerosi edifici, è un ulteriore strumento da utilizzare per evitare l'edificazione in aree libere e il proliferare di centri commerciali nella periferia. Interventi edilizi di recupero degli edifici di proprietà comunale, di valorizzazione delle architetture storiche e di riqualificazione degli spazi pubblici, possono riproporre il nucleo storico come luogo di residenza e di nuove attività economiche, come centro di aggregazione sociale, attrattivo in rapporto al resto del territorio. L'Amministrazione sta dunque provvedendo alla redazione di un Piano particolareggiato per avviare progetti di ristrutturazione degli edifici di sua proprietà e alla realizzazione di parcheggi esterni al concentrico finalizzati alla progressiva pedonalizzazione e valorizzazione delle piazze centrali, come luoghi di nuova socialità, anche grazie alla promozione di iniziative come feste, mercati e celebrazioni.

Le infrastrutture viarie sono un altro elemento talvolta sottovalutato del consumo di suolo: Rivalta è dotata di una discreta rete di percorsi ciclabili e sta promuovendo tutte le forme di mobilità sostenibile (bimbi a scuola a piedi, percorsi protetti, ecc.) e partecipa in convenzione con i Comuni di Trana, Piossasco, Bruino, Sangano alla realizzazione di una pista ciclabile lungo il Sangone, con fondi dell'Unione Europea.

Nel processo di co-pianificazione previsto dalla nuove norme urbanistiche regionali, svolto in sinergia con la Regione, la Provincia e i Comuni contermini, l'Amministrazione di Rivalta ha espresso il suo dissenso motivato a fronte di un progetto di Piano regolatore ancora fortemente espansivo e "consumatore" di suolo, come quello del vicino Comune di Orbassano, in corso di adozione. Tuttavia la carenza di un contesto legislativo nazionale e locale in grado di controllare le dinamiche speculative e distruttive del territorio, rende difficile e incerta ogni iniziativa che vada nel senso di limitare i cosiddetti "diritti edificatori". Anche la recente legge "Del Rio" istitutiva delle Città Metropolitane che coinvolgerà il Capoluogo e gli altri 315 Comuni dell'attuale Provincia di Torino, prefigura una nuova organizzazione amministrativa e politica che non sembra ispirata a sostanziali principi di democrazia e di efficienza della gestione del territorio.

L'elaborazione di una pianificazione sostenibile a Rivalta è l'esito di un'attività svolta "sul campo", ma anche dell'affinamento di strumenti teorici e dello scambio con altre realtà virtuose.

L'esperienza del Comune di Cassinetta di Lugagnano che per primo ha realizzato con il sindaco Domenico Finiguerra un Piano a "consumo zero" di territorio e poi delle decine di altri che stanno raccogliendo il testimone, sono la dimostrazione che è possibile promuovere "dal basso" una politica urbanistica di tutela del paesaggio, del patrimonio storico artistico, di valorizzazione dei beni comuni, come previsto dalla Costituzione. Su questa strada l'Amministrazione di Rivalta sta portando il suo contributo.

Riferimenti bibliografici

F. Ferro Tessior, *Rivalta di Torino: 1000 anni di Storia*, Alzani, Pinerolo 1991.

M. C. Gibelli, E. Salzano (a cura di), *No Sprawl*, Alinea, Firenze 2006.

P. Pileri, *Compensazione ecologica preventiva. Metodi strumenti e casi*, Carocci, Roma 2007.

E. Micelli, *Perequazione, accordi, incentivi*, Marsilio, Venezia 2010.

S. Settis, *Paesaggio costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino 2010.

Centro ricerca sui consumi di suolo, *Rapporto 2010*, INU Edizioni, Roma 2011.

C. Gardi, N. Dall'Olio, S. Salata, *L'insostenibile consumo di suolo*, Edicomedizioni, Monfalcone (Gorizia) 2013.

P. Maddalena, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, propietà privata e interesse pubblico*, Donzelli, Roma 2014.

G. Montanari, *Dalla memoria al paesaggio. Note per un approccio olistico alla conoscenza e al progetto del territorio*, E3S Web of Conferences, Vol. 2, Science and the Future, EDP Sciences, 2014 http://dx.doi.org/10.1051/e3sconf/20140203008.

CAP. 21. IL RIUSO A FINI SOCIALI DEI GRANDI COMPLESSI DISMESSI: IL CASO DI NAPOLI

di Immacolata Apreda, Daniela Mello, Giuseppe Bruno

Le problematiche urbanistiche, sociali ed economiche connesse al riuso di manufatti e spazi dismessi presenti all'interno o ai margini del tessuto urbano assumono rilevante complessità quando si tratta di recuperare e rifunzionalizzare edifici e spazi di grandi dimensioni e, in particolare, quando la finalità è quella della valorizzazione sociale delle risorse urbane conformata sulla prevalenza dell'interesse pubblico. Le condizioni dell'attuale contesto (*in primis*, scarsità di risorse finanziarie pubbliche e pervasività delle spinte alla privatizzazione di servizi e beni pubblici) restringono infatti notevolmente gli spazi di azione delle politiche pubbliche orientate a cogliere l'opportunità di incrementare gli spazi urbani di fruizione collettiva e di innescare processi virtuosi di sviluppo socio-economico attraverso il riutilizzo dei grandi complessi edificati dismessi.

Purtuttavia non mancano i casi di innovazione di politiche e processi. Due iniziative in corso a Napoli, ad esempio, possono offrire in tal senso un interessante campo di osservazione, anche per il diverso approccio alla questione. Esse riguardano il riuso di un edificio monumentale, il Real Albergo dei Poveri – di proprietà comunale – e quello di un vasto complesso immobiliare occupato fino a poco tempo fa dalla NATO, l'ex collegio Costanzo Ciano di cui è proprietaria la *Fondazione Banco di Napoli-Azienda pubblica di servizi per l'assistenza all'infanzia*. Entrambi i complessi hanno una notevole dimensione e sono situati in siti strategici in rapporto all'assetto urbano attuale e a quello futuro.

Le iniziative avviate dall'amministrazione comunale riguardano, per quanto riguarda il Real Albergo dei Poveri, la pubblicazione di un avviso per la raccolta di manifestazioni di interesse per il riuso di parte del complesso monumentale, mentre, relativamente all'ex collegio Ciano, il Comune ha aderito all'avviso per manifestazione di interesse pubblicato dalla *Fondazione Banco di Napoli* per l'utilizzo del complesso presentando un'articolata proposta volta a restituire il complesso alla città con un riuso sociale e, parallelamente, per gli stessi fini ha sottoscritto con la *Fondazione* un protocollo di intesa, che coinvolge anche la Regione Campania, volto a delineare il percorso per una collaborazione istituzionale.

Le due iniziative, pur diverse sotto molti aspetti – come si descrive di seguito – hanno in comune alcuni elementi caratterizzanti, in primo luogo quello di guardare al riuso di grandi immobili dismessi come opportunità per ampliare la fruizione sociale delle risorse urbane e introdurre forme innovative di sviluppo socio-economico locale in una logica di sostenibilità ambientale. Assumendo questa prospettiva, le due esperienze in corso affrontano alcuni nodi problematici dei programmi di iniziativa pubblica concernenti il riuso del patrimonio urbano dismesso, tra i quali emergono la sostenibilità economica e l'efficienza gestionale, il coinvolgimento della collettività locale nel processo decisionale, il rapporto con gli operatori economici.

In rapporto alle politiche pubbliche concernenti il riuso del patrimonio dismesso, si accennerà anche, nella parte conclusiva di questo contributo, a due provvedimenti recentemente assunti dalla Giunta Comunale volti a delineare sul tema dei nuovi percorsi istituzionali.

Fig.21.1. Localizzazione dei due complessi.



21.1. Il Real Albergo dei Poveri

21.1.1. Descrizione del complesso monumentale

Il Real Albergo dei Poveri è un complesso monumentale realizzato a partire dai primi anni della seconda metà del '700 per volere di re Carlo III di Borbone e destinato ad ospitare i poveri del regno. Ubicato nell'area nord-orientale del centro storico, prospetta sulla piazza Carlo III in cui confluiscono la strada di accesso da nord al centro urbano e uno dei più importanti assi viari urbani. Il complesso, progettato dall'architetto fiorentino Ferdinando Fuga, ha una considerevole dimensione: una superficie di 103.000 mq, una volumetria di circa 830.000 mc articolati su più livelli, una lunghezza del fronte principale di 354 m e grandi cortili interni[1]. Nel corso del tempo il complesso è stato interessato da manomissioni, degrado e impropri e non autorizzati utilizzi. Ma soprattutto va ricordato che, anche per le preesistenti precarie condizioni statiche, esso ha subito rilevanti danni per effetto del sisma del 1980.

Nel 1981 il Real Albergo dei Poveri è stato acquisito al patrimonio comunale.

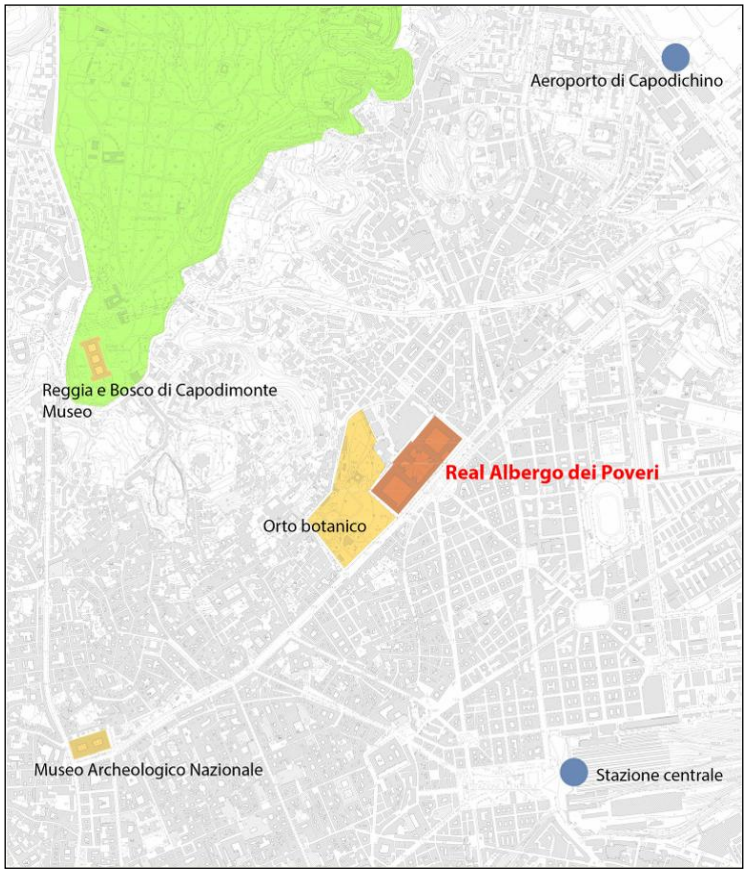
Per quanto concerne l'utilizzo recente, alcuni locali – via via che si rendevano disponibili a seguito dei lavori di recupero – sono stati utilizzati per eventi culturali o concessi in uso o locazione per attività formative e sportive[2].

[1] Il progetto originario del Fuga, che non fu realizzato interamente, prevedeva dimensioni planimetriche e volumetriche maggiori, con una lunghezza del fronte principale di 600 metri.
[2] Bisogna anche aggiungere che tuttora alcuni locali presenti su una terrazza di copertura sono utilizzati, in forme contrattuali che non ci sono note, come abitazione da alcune decine di famiglie.

Fig. 21.2. La facciata principale del Real Albergo dei Poveri.



Fig 21.3. Inquadramento del Real Albergo dei Poveri nel contesto.



21.1.2. Interventi e programmi del recente passato

Dalla fine degli anni ’90 del secolo scorso il complesso è stato oggetto di interventi di messa in sicurezza e bonifica e, negli anni più recenti, di consolidamento e restauro – tuttora in corso – nell’ambito di un progetto di recupero complessivo da realizzare progressivamente, per successivi lotti, in considerazione delle notevoli dimensioni del complesso, delle ingenti risorse finanziarie necessarie e della complessità tecnica degli interventi[3]. Nel 2000 la Giunta comunale ha approvato un *master plan* per il recupero del complesso monumentale in cui venivano indicati obiettivi, finalità, attività, tempi, costi, fonti di finanziamento, obiettivi intermedi, fino alla rifunzionalizzazione completa nonché le priorità di intervento.

Nei primi anni del 2000 è stato redatto lo studio di fattibilità *Recupero e rivitalizzazione del Real Albergo in Napoli* finalizzato all’individuazione dei possibili scenari di rifunzionalizzazione del complesso. Sulla base degli studi di fattibilità tecnica, economico-finanziaria e amministrativa delle ipotesi di riuso, sono state individuate funzioni compatibili con le esigenze di tutela, da insediare anche per fasi, mettendo in evidenza i tre grandi temi, quali opzioni organicamente ed economicamente vantaggiose, della cultura/formazione, della accoglienza/ricettività, dello sviluppo/innovazione e proponendo tre scenari di riuso: Palazzo delle Innovazioni, Palazzo delle Arti e della Musica, Palazzo delle Istituzioni.

Nel 2005 con Delibera di Giunta comunale è stato approvato il *master plan* per la realizzazione della *Città dei Giovani* all'interno del Real Albergo dei Poveri. Esso individua complessivamente sette grandi temi d’uso, coerenti con le opzioni indicate nello studio di fattibilità: 1. Gestione, 2. Formazione, 3. Lavoro, 4. Cultura, 5. Società, 6. Tempo Libero, 7. Ricettività; alcuni limitati spazi, inoltre, vengono destinati all’Ufficio Progetto recupero del Real Albergo dei Poveri del Comune di Napoli. Il *master plan* ha previsto che la *Città dei giovani* possa essere realizzata per fasi e lotti funzionali in rapporto alle risorse disponibili, al completamento dei lavori di consolidamento e restauro ed alla disponibilità di partner (istituzionali e non) a concorrere all’iniziativa.

21.1.3. La disciplina del PRG

Il complesso del Real Albergo dei Poveri è disciplinato dalla *Variante al piano regolatore generale* approvata nel 2004. All’interno di tale strumento urbanistico particolare attenzione è posta alla disciplina del centro storico, ambito in cui il complesso è ubicato, per la quale sono state redatte delle specifiche norme di attuazione al fine di tutelarne i valori storico-architettonici e, allo stesso tempo, consentire in modo diffuso il ricorso all’intervento diretto anche grazie a una classificazione dettagliata di tutte le tipologie edilizie esistenti, accuratamente descritte all’interno delle *Schede tipologiche.* Il Real Albergo dei Poveri è disciplinato dall’art. 105 - *Unità edilizie speciali pre-ottocentesche- Struttura singolare non ripetuta* della Normativa per il centro storico.

Al di là di quanto espressamente indicato dalla normativa della *Variante generale*, va sottolineato come il recupero ed il riutilizzo del Real Albergo dei Poveri non possano essere considerati come un intervento puntuale e chiuso in se stesso, bensì azione strategica per promuovere la riqualificazione del quartiere in cui è situato il complesso e di quelli adiacenti e, nell’ambito della prospettiva di riassetto del territorio alla scala metropolitana – anche in relazione ai nuovi progetti

[3] Va anche ricordato che il recupero del Real Albergo dei Poveri partecipa al progetto europeo S.A.R.A.- *Sustainable Architecture Applied to Replicable Public Access Building*, finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del 6° Programma Quadro di Ricerca e Sviluppo e finalizzato al risparmio energetico.

relativi al sistema del trasporto pubblico e privato – per configurare l'intera piazza Carlo III come una *porta di accesso* privilegiata, insieme al nodo di piazza Garibaldi, dall'area metropolitana al centro storico della città.

21.1.4. L'avviso di manifestazione di interesse

Nel dicembre 2013 la Giunta comunale ha approvato la delibera inerente *l'avviso di manifestazione di interesse* riguardante proposte per la rifunzionalizzazione e gestione di parte del Real Albergo dei Poveri compatibili con le funzioni previste per la *Città dei giovani*. L'iniziativa del Comune si pone quindi in continuità con gli atti e i programmi avviati in precedenza.

L'*avviso* è diretto a soggetti sia pubblici che privati ed è volto ad aprire un confronto per un'utilizzazione e gestione del complesso che rispondano all'interesse pubblico garantendo la trasparenza dell'azione amministrativa.

Gli spazi oggetto della proposta riguardano in parte locali per i quali sono stati completati gli interventi di restauro e riconfigurazione architettonica (alcuni dei quali sono anche arredati per attività didattiche e formative) e in parte spazi che sono stati oggetto soltanto di interventi di consolidamento e di cui occorre pertanto completare il restauro.

Le aree funzionali cui dovranno fare riferimento le proposte sono quelle individuate per il progetto *Città dei giovani*, già accennate: Formazione, Lavoro, Cultura, Società, Tempo Libero, Ricettività - cui si aggiunge un'ulteriore area, l'area della *conservazione*, che comprende le attività relative alla protezione, conservazione e restauro del complesso. Le proposte potranno riguardare una o più aree funzionali e interessare locali di uno o più dei lotti oggetto dell'avviso, con la facoltà di proporre eventualmente anche l'utilizzazione e gestione dell'intero complesso monumentale nonché di presentare un piano di valorizzazione degli spazi esterni e di quelli di connessione.

L'*avviso* pone alcune condizioni per garantire che le funzioni proposte siano compatibili con la tutela del complesso monumentale, rispondano a finalità sociali e siano fattibili sotto il profilo economico nonché per assicurare la conservazione, manutenzione e tutela dei locali interessati.

Per quanto concerne la gestione dei locali è previsto che essi siano gestiti in forma congiunta con il Comune di Napoli.

21.2. L'ex collegio Ciano

21.2.1. Descrizione del complesso

Il complesso dell'ex collegio Costanzo Ciano – realizzato in epoca fascista per ospitare le attività della GIL, *Gioventù Italiana del Littorio* – è come già accennato di proprietà della *Fondazione Banco di Napoli Azienda pubblica di servizi per l'assistenza all'infanzia*[4]. Dal 1952 è stato concesso in locazione al *Comando Sud Europa NATO-JFC Naples* che lo ha rilasciato il 30 settembre 2013[5].

[4] L'ente di assistenza, che opera già da molti decenni, ha assunto tale stato giuridico nel 2013 con la conseguente iscrizione nel registro delle *Aziende pubbliche di servizi alla persona* della Regione Campania.

[5] Dalla locazione del complesso la *Fondazione Banco di Napoli* ha tratto buona parte delle risorse economiche necessarie alle sue attività di assistenza.

Il complesso è ubicato nel quartiere occidentale di Bagnoli, in un contesto di rilevanza strategica sia in ragione della riconversione funzionale in corso della vasta area industriale dismessa[6] già sede dell'impianto siderurgico dell'Italsider e di altre industrie – per il cui ambito è stato predisposto un piano urbanistico esecutivo (PUE) attualmente in corso di attuazione[7] – sia per l'attuale presenza di funzioni e siti di eccellenza, quali la Città della scienza, la Mostra d' Oltremare, l'Università, le Terme di Agnano. Il complesso ha una buona accessibilità sia per la vicinanza di stazioni di linee ferroviarie metropolitane che consentono i collegamenti con il centro di Napoli e con i comuni flegrei, sia per la prossimità di caselli della tangenziale e di diverse direttrici di scorrimento; sono presenti parcheggi all'interno del complesso e all'esterno, e nelle sue adiacenze è in corso di ultimazione un parcheggio di interscambio.

La superficie complessiva è pari a 210.660 mq, di cui poco meno del 10% a verde; sono presenti impianti sportivi all'aperto che occupano complessivamente 15.670 mq e un eliporto; il volume complessivo stimato degli edifici è pari a 470.000 mc.

Nella tabella che segue si riporta il dettaglio delle superfici, come indicate nell'Avviso.

Superfici (mq)

Superficie a verde	Impianti sportivi all'aperto	Impianti speciali all'aperto (eliporto)	Strade	Piazzali vari	Superficie occupata dai fabbricati	Totale
20.265	15.670	6.000	50.000	62.677	56.048	210.660

Cubatura stimata mc	Superficie disponibile interna netta
470.000	104.343 mq

Attualmente, alcuni edifici sono concessi in locazione all'associazione *The International School of Naples,* alla società *The Anglo Italian School S.r.l* (per lo svolgimento di attività di istruzione) ed alla Società *Ristoproject Due S.r.l* (che svolge attività di ristorazione collettiva anche a servizio degli istituti scolastici) già sub-concessionarie del *JFC Naples.*

L'area dell'ex Collegio Ciano ricade nel perimetro del sito di interesse nazionale (SIN) *Napoli – Bagnoli - Coroglio,* individuato ai fini della bonifica dei suoli inquinati; recentemente, tuttavia, la Regione Campania ha avviato la procedura per la riperimetrazione del SIN e nel nuovo perimetro vengono incluse soltanto le aree ex industriali e quelle ad esse immediatamente limitrofe, oltre alla colmata, agli arenili e ai fondali antistanti il SIN[8].

[6] Le questioni concernenti il recupero ambientale ed il riassetto funzionale dell'area sono già state trattate in *Riutilizziamo l'Italia Report 2013* , Cap. 18, "Quando nelle aree dismesse è scritto il futuro delle città: il caso di Napoli" di *I. Apreda, A. Dal Piaz, D. Mello.*

[7] L'attuazione del PUE si è rivelata molto problematica per una serie di diverse questioni, tra le quali quelle legate alla bonifica dei suoli, che tuttora ne compromettono gli esiti. Recentemente la Giunta comunale ha deciso di procedere ad una revisione della strumentazione urbanistica relativa a tale area.

[8] La proposta deliberata dalla Giunta regionale, come modificata da successiva D.G.R., precisa che *la Regione, all'esito della procedura di riperimetrazione, subentrerà nei procedimenti avviati dal MATTM relativi a siti contaminati e/o*

Fig. 21.4. Inquadramento dell'ex collegio Ciano nel contesto.

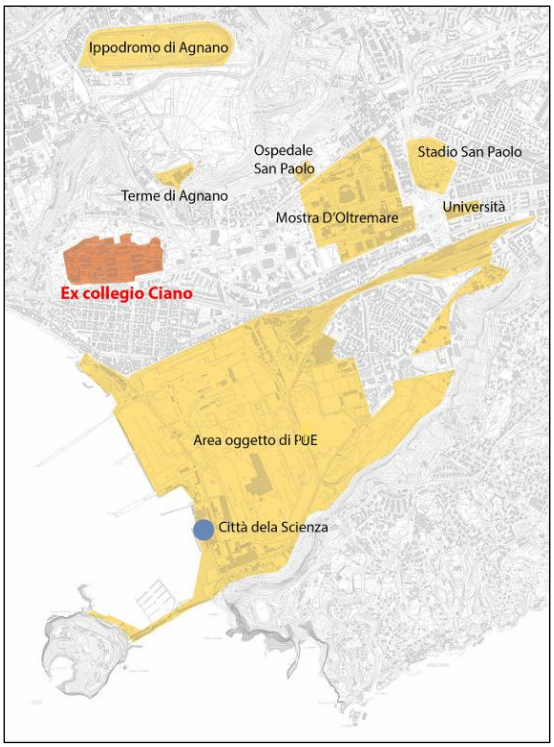
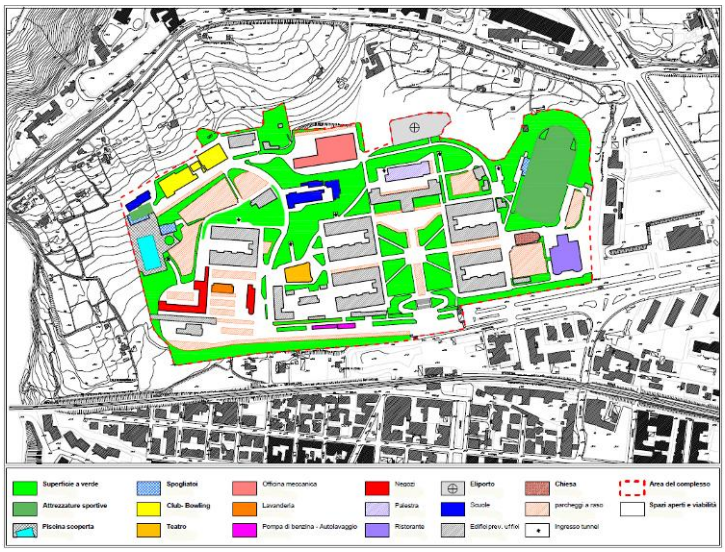


Fig. 21.5. Nostra ricostruzione dell'articolazione funzionale degli spazi dell'ex collegio Ciano sulla base della documentazione grafica allegata all'Avviso di manifestazione di interesse.



potenzialmente contaminati ai sensi degli artt. 240 e 242 del D.Lgs 152/06 e ss.mm.ii. che saranno esclusi dal sito di interesse nazionale.

21.2.2. Le previsioni del PRG

La dismissione del sito dell'ex collegio Ciano costituisce una preziosa opportunità per la città di Napoli per realizzare parte della strategia di riqualificazione prevista dalla strumentazione urbanistica comunale per i quartieri di Bagnoli e Fuorigrotta.

L'area in questione è disciplinata dalla *Variante al Prg per la zona occidentale*, approvata nel 1998.

I contenuti strategici e normativi della Variante in riferimento all'ex collegio Ciano risultano di particolare interesse in relazione non tanto alla disciplina di zona, che vede l'intero complesso afferente alla sottozona nAb-*Agglomerati urbani di impianto otto-novecentesco*, quanto proprio agli obiettivi di riqualificazione urbana dichiarati nella Relazione di piano ed ulteriormente esplicitati negli *Indirizzi per il piano di recupero e per la progettazione* contenuti nella *Scheda d'ambito n. 8-Nato* che è parte integrante delle Norme del piano.

Nell'ambito di tali documenti, l'ex collegio Ciano, l'abitato di Bagnoli e la Mostra d'Oltremare, pur nella sostanziale diversità, sono considerati gli insediamenti storici più rilevanti della piana occidentale, con qualità originarie ancora oggi sufficientemente riconoscibili che devono, perciò, assumere un ruolo di rilievo nel rilancio di tale parte di città. In merito all'ex collegio Ciano e alla Mostra d'Oltremare, gli obiettivi della Variante sono quelli della *riunificazione urbanistica e funzionale dei due complessi (...) per costituire una poderosa spina di attrezzature*. Più in generale, l'obiettivo è quello *di migliorare la qualità delle funzioni con un'integrazione di terziario commerciale e di attrezzature ricettive e alberghiere, per conferire all'area un aspetto urbano completo ed equilibrato*.

In particolare, per l'insediamento dell'ex collegio Ciano si prevede *il mantenimento dell'impianto urbanistico, la conservazione degli edifici originari e la sistemazione adeguata di tutti gli spazi esterni, con particolare attenzione alla conservazione del verde esistente. Per gli edifici sono previste utilizzazioni in parte per terziario commerciale e residenze speciali e in parte per attrezzature (a parziale copertura dei deficit negli ambiti circostanti)* [9]. Le norme di attuazione precisano le utilizzazioni ammesse nell'ambito n. 8, che insieme ad altre aree ricomprende l'ex collegio, indicando attrezzature di servizio di livello cittadino, attività di ricerca, produttive e terziarie, attività commerciali, attrezzature ricettive, residenze speciali e specificando che *nel complesso tali funzioni potranno impegnare al massimo 1/2 dei volumi esistenti, dovendo i restanti volumi essere ceduti per ospitare attrezzature pubbliche.*

21.2.3. L'avviso di manifestazione di interesse

A seguito della dismissione del complesso, la Fondazione ha emanato, nel gennaio 2013, un *Avviso pubblico per manifestazione di interesse all'utilizzo del complesso immobiliare sito in Napoli-Bagnoli*, con l'obiettivo di ricavare dalla sua locazione le risorse economiche necessarie per il perseguimento della finalità istituzionale dell'Ente. Nell'*Avviso*, che ha natura esplorativa, si precisa che le ipotesi di utilizzo *legate ai valori strategici della sua ubicazione in seno al territorio cittadino* possono riguardare l'intero complesso o soltanto alcuni edifici, escludendo usi abitativi, e che esse devono essere compatibili con il PRG vigente. Nella valutazione delle offerte si considereranno prioritariamente quelle relative all'intero complesso, poi le offerte riguardanti

[9] Il testo in corsivo è tratto dalla Relazione della Variante per la zona occidentale.

l'utilizzo unitario di più edifici, quindi quelle relative all'utilizzo di un unico edificio ed infine le offerte relative al singolo spazio.

All'*Avviso* hanno risposto numerosi soggetti, di diversa natura, con proposte di insediamento di attività negli edifici e/o di uso delle attrezzature. In particolare, la Regione Campania ha manifestato l'interesse a occupare alcuni edifici per allocare gli uffici della Giunta regionale (ma ancora non ha assunto alcuna ulteriore decisione in merito) mentre il Comune di Napoli ha presentato un'articolata proposta, di seguito descritta, per il riutilizzo del complesso[10].

21.2.4. Le iniziative del Comune di Napoli: la proposta presentata in risposta all'Avviso e il protocollo di intesa

Particolarmente interessante è la proposta presentata dal Comune di Napoli nel marzo 2013. Le finalità generali espresse dall'amministrazione comunale sono quelle del riuso a fini sociali del complesso, dell'apertura alla fruizione pubblica e della sua integrazione nel sistema di relazioni urbane nel rispetto del PRG vigente e in una prospettiva di sostenibilità sociale, ambientale ed economica.

Più specificamente, per quanto riguarda le funzioni da insediare, esse sarebbero rivolte prioritariamente ai giovani; viene proposto anche il coinvolgimento delle aree agricole dell'adiacente collina di S. Laise (anch'esse di proprietà della *Fondazione*) per le quali si ipotizza un utilizzo per attività congruenti con gli obiettivi di tutela e valorizzazione ambientale.

La proposta del Comune di Napoli avanza anche linee di indirizzo gestionale che prevedono il coinvolgimento diretto di associazioni nella gestione delle attrezzature presenti.

Nelle more della valutazione delle proposte pervenute, è stato predisposto un *Protocollo di intesa tra la Fondazione, il Comune di Napoli e la Regione,* già sottoscritto dai primi due soggetti e ad oggi in attesa della firma del presidente della Giunta regionale, con il quale si intende avviare una collaborazione istituzionale per predisporre ipotesi di valorizzazione del complesso e configurare l'area come un polo attrattivo per la collettività cittadina, tenendo conto nel contempo della necessità della *Fondazione* di ricavare reddito utile allo svolgimento delle proprie attività assistenziali.

L'articolato del *Protocollo* riporta l'impegno dei tre enti a garantire la reciproca collaborazione per il raggiungimento degli obiettivi condivisi e a procedere alla sottoscrizione di accordi di cui all'art. 15 della legge 241/1990 e ss.mm.ii. (accordi tra pubbliche amministrazioni), anche in forma bilaterale, che indicheranno le forme di collaborazione sia tecnica sia amministrativa e individueranno le fasi attraverso cui procedere. Tali accordi dovranno prevedere la predisposizione di un *master plan* con l'indicazione di massima dell'utilizzazione delle diverse parti del complesso, anche in rapporto alle proposte pervenute in risposta all'*Avviso* compatibili con il PRG vigente, e definire le modalità per la fruizione delle attrezzature esistenti da parte delle fasce deboli della popolazione, per l'utilizzo della collina di S. Laise e per il potenziamento del trasporto pubblico ai fini di una migliore accessibilità al complesso.

[10] Va ricordato che anche la Provincia di Napoli ha espresso interesse al riuso dell'area per la creazione di una cittadella scolastica.

Gli accordi dovranno inoltre stabilire le modalità con cui garantire la fruizione degli spazi e delle attrezzature del complesso, per le quali il *Protocollo* indica, a titolo esemplificativo, l'utilizzo della grande piazza per attività ricreative, la destinazione delle attrezzature ad attività rivolte prioritariamente alla fascia giovanile della popolazione (formazione, cultura, sport, laboratori artigianali, studentato internazionale e/o ostello) prevedendo inoltre, in riferimento alla fruizione degli impianti sportivi, un'offerta sociale per i giovani del quartiere e dei meno abbienti.

Ulteriori modalità di utilizzo del complesso indicate nel *Protocollo* riguardano la destinazione di alcuni degli edifici ad attività di assistenza diretta gestite da associazioni, nonché l'utilizzo di altri edifici come sede degli uffici della Giunta regionale e per allocare scuole pubbliche. Nelle more dell'approvazione del PUA vengono confermate le attività già presenti riguardanti le subconcessioni a suo tempo operate dal *Comando JFC Naples*.

Nel *Protocollo* viene evidenziato che un ruolo attivo della Regione e del Comune nella utilizzazione delle aree potrebbe consentire l'accesso all'utilizzo dei fondi europei a gestione diretta relativi alla sostenibilità ambientale, all'inclusione sociale, alla formazione nella programmazione 2007-2013 e 2014-2020.

L'Amministrazione comunale, in coerenza con l'impegno assunto di promuovere percorsi partecipativi nell'ambito delle politiche locali, ha avviato attività di coinvolgimento della città sul riuso del complesso, convocando sul tema un'assemblea della *Consulta Beni Comuni* per accogliere proposte e suggerimenti sulla base di un documento di orientamento predisposto dal Comune.

21.3. Conclusioni

Le iniziative descritte, come si è detto, attualmente sono solo avviate. Si è conclusa soltanto da poche settimane, nel momento in cui si scrive, la fase di presentazione delle proposte in risposta all'avviso di manifestazione di interesse per la rifunzionalizzazione e gestione di alcune parti del Real Albergo dei Poveri, per cui non si hanno ancora notizie sul grado di interesse suscitato negli operatori destinatari dell'avviso e sulla qualità delle proposte.

Conseguentemente non si può ad ora valutare se l'iniziativa assunta dall'Amministrazione comunale volta al riuso del complesso attraverso procedure esplorative, nel rispetto dei programmi in cui essa si colloca, conseguirà l'auspicato successo. Per quanto riguarda il riuso dell'ex collegio Ciano, il termine di scadenza di presentazione delle risposte all'*Avviso* è da tempo trascorso, ma risulta che la *Fondazione Banco di Napoli* non abbia ancora operato scelte in merito.

Tuttavia, anche se bisogna rinviare a tempi successivi una valutazione complessiva sugli esiti di queste iniziative, appaiono di significativo interesse le modalità con cui l'Amministrazione comunale di Napoli sta promuovendo il riuso dei grandi complessi urbani dismessi ma anche, più in generale, il ruolo che essa attribuisce al recupero ed alla rifunzionalizzazione degli immobili inutilizzati ed abbandonati nell'ambito delle politiche urbane.

A questo proposito, oltre a ricordare le previsioni contenute nel PRG vigente di riconversione funzionale delle numerose aree dismesse, va evidenziato il carattere innovativo di due recenti delibere della Giunta comunale di proposta al Consiglio che, nell'ambito del più ampio progetto di valorizzazione dei *beni comuni*, mirano a restituire ad una funzione sociale gli immobili inutilizzati, sia pubblici che privati.

Le due delibere hanno per oggetto *Indirizzi per l'individuazione e la gestione di beni del patrimonio immobiliare del Comune di Napoli, inutilizzati o parzialmente utilizzati, percepiti dalla comunità come beni comuni e suscettibili di fruizione collettiva* (D.G.C. n. 258 del 24/04/2014) e *Indirizzi per*

la realizzazione di azioni dirette alla inclusione nelle categorie dei beni comuni, di beni ricompresi nel territorio della Città di Napoli di proprietà di soggetti privati" (D.G.C. n. 259 del 24/04/2014).

Prima di entrare nel merito dei rispettivi contenuti, occorre richiamare sinteticamente il percorso avviato dall'Amministrazione comunale già dal 2011 ai fini del riconoscimento e della valorizzazione dei beni comuni, con una strategia di valorizzazione orientata a introdurre elementi di innovazione nel dibattito pubblico cittadino sulle questioni connesse con il patrimonio di risorse urbane inutilizzate.

Il punto di partenza è l'inserimento nello Statuto comunale, e precisamente nel Titolo I *Finalità e valori fondamentali*, della seguente affermazione: *Il Comune di Napoli, anche al fine di tutelare le generazioni future, riconosce i beni comuni in quanto funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico e ne garantisce il pieno godimento nell'ambito delle competenze comunali*[11]. Successivamente, nel 2012, viene istituito il *Laboratorio Napoli per una Costituente dei beni comuni* aperto alla partecipazione di cittadini e associazioni[12]. Con delibera di Giunta comunale[13], l'anno seguente, sono approvati i principi per il governo e la gestione dei beni comuni e si chiarisce che con l'espressione *beni comuni vanno intesi quei beni a consumo non rivale, non escludibile ma esauribile, che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali ed al libero sviluppo delle persone; che i beni comuni sono qualificabili come beni a titolarità diffusa, per i quali occorre prevedere una maggiore tutela e garantirne la fruizione collettiva e, nel contempo, la loro preservazione a vantaggio delle generazioni future (...).*

Viene anche specificato che i beni con tali caratteristiche, in riferimento al Comune di Napoli, includono quelli appartenenti al demanio naturale e ambientale in concessione e al patrimonio disponibile del Comune, escludendo i beni suscettibili di generare entrate finanziarie o utilità per l'Amministrazione. Viene inoltre ravvisata la necessità di definire meglio l'individuazione dei *beni comuni*, le modalità di utilizzo e tutela degli stessi e le forme di *governance*.

Successivamente è stato istituito *l'Osservatorio permanente sui beni comuni della città di Napoli*[14], finalizzato alle attività di studio, analisi, proposta e controllo in merito alla loro tutela e gestione. In tale ambito, l'*Osservatorio* ha posto in evidenza la presenza sul territorio comunale di numerosi beni inutilizzati di proprietà pubblica, ecclesiastica o privata, tra i quali alcuni in stato di abbandono tale da produrre situazioni di degrado e pericolo, il cui recupero e riuso può rappresentare l'occasione, non soltanto per riqualificare spazi degradati, ma anche per promuovere attività economiche e per incrementare le funzioni sociali e culturali attraverso processi partecipativi.

Le due delibere di G.C. del 2014 scaturiscono quindi da un articolato processo politico-amministrativo al cui ulteriore sviluppo concorrono individuando, sulla base di precisi riferimenti giuridici, le modalità che rendano possibile incrementare il patrimonio di *beni comuni* attraverso la restituzione a funzioni sociali dei beni inutilizzati pubblici e privati.

Con la delibera n. 258/2014 *Indirizzi per l'individuazione e la gestione di beni del patrimonio immobiliare del Comune di Napoli, inutilizzati o parzialmente utilizzati, percepiti dalla comunità come beni comuni e suscettibili di fruizione collettiva* la Giunta comunale propone al Consiglio

[11] Deliberazione del Consiglio comunale n. 24 del 22/09/2011.
[12] Deliberazione di Consiglio comunale n. 8 del 18/04/2012.
[13] Deliberazione di Giunta comunale n. 17 del 18/01/2013.
[14] Decreto del Sindaco n. 314 del 24/06/2013.

l'approvazione di una procedura volta alla valorizzazione di quei beni del patrimonio comunale inutilizzati o sottoutilizzati *che la collettività percepisce come beni comuni, in quanto potenzialmente idonei ad una fruizione collettiva e per il soddisfacimento di interessi generali*.

La volontà politico-amministrativa espressa con questo provvedimento è quella di recuperare le potenzialità dei beni del patrimonio comunale inutilizzati o sottoutilizzati, di conferire priorità a destinazioni di utilità sociale, di includere procedure partecipative nel processo nonché di regolamentare la gestione dei beni per garantirne la finalità sociale e la fattibilità economica .

Ma è soprattutto con la seconda delibera, *Indirizzi per la realizzazione di azioni dirette alla inclusione, nella categoria dei beni comuni, di beni ricompresi nel territorio della Città di Napoli di proprietà di soggetti privati*, che il tema del riuso degli immobili inutilizzati viene affrontato da una prospettiva innovativa che estende lo spazio di intervento e promozione dell'Amministrazione comunale ai beni di proprietà privata.

Sulla base di un'articolata riflessione sul significato da attribuire all'espressione *beni comuni* e sul quadro giuridico costituzionale attinente al diritto di proprietà, il provvedimento della Giunta comunale propone al Consiglio un percorso volto ad individuare *beni immobili e terreni di proprietà privata che si trovino in uno stato di effettivo abbandono e che siano suscettibili di essere acquisiti al patrimonio immobiliare del Comune di Napoli*.

La delibera, richiamando nelle premesse quanto contenuto nello Statuto comunale relativamente ai *beni comuni*, riporta che in merito l'A.C. ha espresso la volontà di garantirli *in quanto beni di appartenenza collettiva e sociale, oltre la distinzione pubblico/privato e proprietà/gestione* e, fra l'altro, attraverso un governo pubblico-partecipato e per un utilizzo e un'accessibilità equa e solidale. Inoltre, secondo gli studi condotti dall'*Osservatorio sui beni comuni*, viene precisato che tra i beni privati inutilizzati e abbandonati assumono rilievo ai fini del recupero e del riuso gli immobili industriali e commerciali oggi non utilizzati o non utilizzabili, edifici con destinazione abitativa non completati o abbandonati, terreni incolti o incoltivabili, orti urbani di cui i proprietari non possono assicurare la cura e l'adeguata manutenzione, piccoli manufatti urbani o loro residuati che in passato avevano anche valore edilizio o urbanistico ma che oggi si presentano diversi dalla conformazione originaria.

Per quanto concerne la possibilità di acquisire al patrimonio comunale tali tipologie di immobili, gli studi dell'*Osservatorio* hanno consentito *di definire e condividere sull'argomento una lettura costituzionalmente orientata (...) delle disposizioni normative codicistiche (...) e legislative in materia di proprietà, sia pubblica che privata, secondo cui la proprietà non è garantita quale diritto soggettivo assoluto, ma esclusivamente in quanto finalizzata ad assicurare la funzione sociale del bene*.

In base a tale lettura, si ritiene che quando beni, anche privati, siano abbandonati e pertanto *non assicurino quella funzionale sociale per cui il diritto di proprietà è riconosciuto e garantito dalla legge, sia doveroso ritenere non più sussistente il diritto medesimo di proprietà e, dunque, acquisire il bene stesso alla collettività e, quindi, al patrimonio del Comune Napoli, come bene comune al fine di determinare per lo stesso, secondo modalità partecipate, una destinazione economica conforme alle necessità sociali.*

Il percorso che la delibera indica ai fini dell'acquisizione di tali beni si articola in diverse fasi che comprendono l'individuazione degli immobili privati che si trovino in uno stato di effettivo abbandono e quindi l'invito ai proprietari ad assumere i provvedimenti necessari per restituire al bene una funzione sociale entro un termine definito (150 gg) scaduto il quale, in caso di inerzia, il Sindaco diffida i proprietari a produrre deduzioni entro 60 giorni; in assenza di riscontro,

l'Amministrazione comunale definisce la destinazione del bene anche attraverso le Consulte civiche e acquisisce il bene al patrimonio del Comune.

Viene prevista la possibilità di affidare la gestione dei beni a soggetti esterni attraverso avviso pubblico per la presentazione di proposte di manifestazione di interesse, per le quali i soggetti interessati dovranno predisporre *Piani di gestione* che saranno valutati da un'apposita Commissione tecnica.

CAP. 22. OPPORTUNITÀ E VINCOLI PER LE AREE DEMANIALI

di Maria Cristina Treu

22.1. Il contesto e i riferimenti legislativi

Da tempo, il patrimonio pubblico della Repubblica[1] è interessato da iniziative legislative: da quelle di vendita del patrimonio residenziale pubblico e delle fascie costiere, a quelle più recenti di valorizzazione del patrimonio dei demani dello stato e degli Enti locali. Queste ultime sono le iniziative che rientrano nel Progetto "Valore Paese"[2]: un progetto che prevede la messa a reddito di tutti i beni non strumentali all'esercizio delle funzioni degli Enti pubblici con la formula della concessione di valorizzazione per un periodo d'uso compatibile con l'equilibrio economico tra costi e redditività degli investimenti. Gli obiettivi di questo progetto sono di ridurre il debito pubblico e di pagare i debiti dello stato trasformando e valorizzando un patrimonio, inutilizzato o sottoutilizzato, con iniziative immobiliari da parte di soggetti pubblici e privati i cui benefici dovranno ricadere anche sullo sviluppo dei rispettivi sistemi urbani e territoriali in cui sono localizzati[3].

Il Progetto "Valore Paese" prevede che le iniziative possono essere gestite interamente dall'Agenzia del Demanio oppure da questa con il coinvolgimento dell'ANCI e di Invitalia, cioè con il coinvolgimento e/o con la stessa promozione del progetto da parte di soggetti pubblici e privati o da parte dei soli soggetti privati.

Il progetto si avvale di due strumenti introdotti dalla legge finanziaria del 2007: la concessione di valorizzazione per cui un bene può essere dato in affitto per un certo numero di anni e i Programmi Unitari di Valorizzazione per riqualificare più beni pubblici localizzati in uno stesso contesto territoriale. Il progetto si avvale delle maggiori competenze affidate con la stessa finanziaria del 2007 all'Agenzia del Demanio che ha avviato la cessione di beni dal Ministero della Difesa e di immobili di alto pregio e di grande valore storico-artistico (le dimore storiche a rischio di degrado) e di beni a rete (le torri di avvistamento, i fari, i caselli idraulici, ferroviari e daziari) ad altri enti e soggetti pubblici e privati. Ad oggi, l'Agenzia ha prodotto lunghi elenchi che interessano beni molto differenziati, spesso inseriti nel tessuto dei centri storici e collegati tra loro da reti naturali e da reti infrastrutturali, tutti di grande interesse paesaggistico. Per la procedura di acquisizione di un bene demaniale il riferimento è il D.L. del 28 maggio 2010 n.85: per tale acquisizione l'ente pubblico deve elaborare un programma di valorizzazione secondo le direttive del MIBAC e un progetto per la tutela e per il cambio di destinazione d'uso che deve acquisire anche l'approvazione della Sovraintendenza mentre per il piano economico è necessario che ottenga quella dall'Agenzia del

[1] Con il patrimonio della Repubblica intendo sottolineare che tale patrimonio, suddiviso tra tanti enti statali e locali secondo i quali è organizzata la nostra Repubblica, appartiene a tutti i cittadini italiani.

[2] Il progetto "Valore Paese" è un grande contenitore di iniziative, da quelle territoriali, a quelle delle dimore storiche, in cui ricadono la dismissione di immobili ex militari, di singoli manufatti di alto valore storico e culturale, avviate direttamente dall'Agenzia del Demanio, promosse dagli enti locali e da altri soggetti. Di grande interesse sarà riuscire a condurre un censimento di queste iniziative che metta a confronto elenchi e esiti di operazioni avviate e concluse anche in relazioni ad altri programmi di investimento promossi dallo stato (cfr., la successiva nota 3).

[3] L'obiettivo che queste iniziative di riqualificazione del patrimonio pubblico possano influire sullo sviluppo del territorio in cui sono localizzati ci imporrebbe anche la verifica della congruenza di queste iniziative con quelle del piano/programma al 2020 degli investimenti per lo sviluppo del turismo e con quelle del Piano Città (la cui prima scadenza di presentazione fu il 2013).

Demanio a livello centrale e decentrato. L'acquisizione totale o parziale di questi beni può avvenire anche da parte di privati, con specifiche modalità e tempistiche come, per esempio, sulla base della stima del costo d'acquisto in rapporto a quello dei lavori di riqualificazione.

Nell'ottica della razionalizzazione e della valorizzazione del patrimonio pubblico la durata della concessione è modulata in funzione dell'equilibrio economico finanziario del costo degli investimenti e dei costi di gestione di ciascun bene. La possibile durata dell'affitto sino a 50 anni ha lo scopo di attirare investitori realmente interessati che potranno ammortizzare le spese in un arco di tempo maggiore o minore per garantire il ritorno degli investimenti e i costi di gestione di ogni iniziativa[4].

L'Agenzia del Demanio, responsabile della gestione e della valorizzazione del patrimonio immobiliare dello stato, viene istituita nel 1999 come una delle quattro agenzie Fiscali volute dal Ministero dell'economia e viene trasformata in Ente Pubblico economico nel 2003; nel 2006, l'Agenzia realizza il portale www.demaniore.com che permette di accedere direttamente all'offerta dei beni dello stato.

Nel biennio 2007-2008 il progetto "Valore Paese" ha messo a disposizione di iniziative di recupero e di valorizzazione di beni non più utili ai fini militari (beni non strumentali) per un valore complessivo di circa quattro miliardi di euro, localizzati nei centri urbani e in luoghi di grande qualità paesaggistica.

Tra le prime iniziative avviate dal progetto "Valore Paese" si ricordano come esempio: per le Dimore storiche, la concessione di valorizzazione per la riqualificazione di Villa Tolomei, una dimora storica rinascimentale di Firenze costituita da 7 edifici collocati in un'area a parco di circa 17 ettari che presenta enormi potenzialità turistiche e ricreative; per i beni a rete, il complesso di 9 casali, originariamente case di guardia idrauliche, collocati lungo le sponde del fiume Reno nelle province di Ferrara e Ravenna in un contesto a forte identità rurale e di grande pregio paesaggistico e accessibili tramite rete stradale e percorsi di mobilità dolce; per i Programmi Unitari di Valorizzazione lo studio di fattibilità avviato dall'Agenzia del Demanio in collaborazione con il Comune Bologna e con la Regione Liguria per la valorizzazione di più immobili[5].

Il patrimonio pubblico su cui il progetto "Valore Paese" può richiamare l'interesse di soggetti pubblici e privati è molto consistente con attese di trasformazioni e impatti positivi rilevanti. Tuttavia le iniziative si stanno avviando tra molte difficoltà e forse per questo sono stati introdotte ulteriori adeguamenti nei soggetti interessati e negli strumenti da adottare.

[4] La durata della concessione di una locazione ordinaria è regolata dal DPR 296 del 2005 e prevede una durata che può andare da sei a un massimo di 19 anni, laddove il concessionario si impegni a eseguire opere di ristrutturazione rilevanti. Il prolungamento della durata della concessione di valorizzazione viene fissata per garantire gli investitori privati e una gestione efficiente con ritorni virtuosi sullo sviluppo locale. Si veda al proposito la legge 133/2008 "Conversione in legge con modificazioni del decreto legge 25 giugno 2008 n.112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" legge che ha esteso le procedure di cui alla finanziaria del 2007 e del D.L. 112 al patrimonio immobiliare di Regioni, Comuni ed altri Enti Locali con riferimento ai beni ricadenti nel territorio di loro competenza, non strumentali all'esercizio delle loro funzioni istituzionali e suscettibili di valorizzazione e di dismissione.

[5] I casi citati sono esempi di un numero ben più ampio di beni per i quali l'Agenzia del Demanio ha avviato la ricerca di soggetti pubblici e privati interessati a promuoverne la riqualificazione; nel caso degli elenchi di manufatti ex militari si parla di circa 400 beni distribuiti in tutte le Regioni e tutti posizionati nei centri urbani e in posizioni di grande interesse paesaggistiche.

Il DEF (il Documento di Economia e Finanze) del 2013 avvia presso il MEF/Dipartimento del Tesoro (il Ministero di Economia e Finanze tramite un suo Dipartimento) il censimento del patrimonio pubblico per la verifica delle operazioni avviate; assegna alla Agenzia del Demanio il ruolo di fabbrica di progetti verso tutti i soggetti pubblici per individuare e promuovere operazioni di sviluppo immobiliare in linea con le esigenze di sviluppo; istituisce due società di gestione del risparmio (le SGR) con la INVIMIT (la società di Investimenti Immobiliari Italiani presso il MEF) come società cerniera tra i soggetti pubblici proprietari e il mercato per la gestione degli investimenti diretti e indiretti e la CDPI (la società di Investimenti della Cassa Depositi e Prestiti con altre banche e casse di Risparmio) per selezione le operazioni e investire risorse anche in iniziative a breve termine.

Inoltre questi adeguamenti sono preceduti dall'istituzione, con il D.L. 98/2011, di tre macro fondi: il Fondo dei Fondi per partecipare in fondi di investimento immobiliare promossi o partecipati dagli Enti territoriali locali e da altri Enti Pubblici; il Fondo per lo Sviluppo di Immobili Pubblici cui trasferire o conferire in uno o più fondi gli immobili dello Stato e degli Enti Territoriali e di società da essi partecipate e non utilizzati per finalità istituzionali; Il fondo dei beni ex Ministero della Difesa cui trasferire o conferire, in uno o più fondi, immobili non utilizzati da Ministero e per i quali l'Agenzia del Demanio avvia le procedure di valorizzazione.

Da quest'ultimo quadro emerge il ruolo rilevante dell'Agenzia del Demanio con la promozione delle iniziative di valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del Patrimonio Immobiliare Pubblico, con la verifica di fattibilità dei progetti di valorizzazione dei singoli beni e degli effetti sul territorio e con la partecipazione in qualità di struttura tecnica di supporto e di finanziamento delle operazioni se le iniziative prevedono forme societarie in cui non ci siano immobili dello stato.

22.2. Lo stato vuole fare cassa. Opportunità e perplessità

Il patrimonio pubblico della Repubblica è l'eredità di un passato che ha richiesto importanti investimenti pubblici e il contributo dei cittadini di un tempo, a cui non sono estranei quelli di oggi e di cui si dovrà rendere conto a quelli futuri. E' un patrimonio consistente e di grande valore storico e paesaggistico, oggetto della riforma del Titolo V della Costituzione con la ripartizione delle competenze che affida la tutela allo stato e la valorizzazione alle regioni anche se sottoposta al parere degli organi statali decentrati delle Sovraintendenze regionali. In questo contesto, lo stato ha programmato di mettere il proprio patrimonio a reddito come un padrone che dotato di grandi ricchezze se ne prende cura quando, in crisi da dissipazione, pensa di ricavare degli utili dai beni che possiede con la promozione di operazioni immobiliari che attirino investitori privati da ogni parte del mondo.

Così ha attivato i due nuovi istituti già citati mentre l'Agenzia del Demanio, con l'emissione di elenchi di beni su cui gli enti locali possono avviare programmi di valorizzazione sta acquisendo un ruolo di cerniera sempre più decisivo tra i soggetti che dispongono delle risorse patrimoniali, quelli che gestiscono le risorse finanziarie, gli enti territoriali locali e altri soggetti pubblici e privati.

Queste iniziative sono accompagnate da una grande condivisione sulla opportunità di liberare lo stato dai beni "non strumentali" alle proprie funzioni, mettendo sul mercato l'offerta di beni che possono attrarre investimenti e tradursi in entrate per ridurre il debito dello stato. Tale condivisione deriva anche dalle esperienze di cattiva gestione pubblica dei nostri beni storici e culturali: esemplare a questo proposito è il caso di Pompei, quello del patrimonio della biblioteca di Napoli e l'indifferenza nei confronti dell'abbandono di tanti altri beni materiali e immateriali di pregio. D'altra parte, le esperienze positive ci sono: quelle che vengono portate avanti dal MIBAC, dalle

Sovraintendenze e dagli enti locali nonostante la cronica scarsità di risorse e con una attenzione da parte dei media troppo spesso troppo solo formale.

Tuttavia, nonostante il peana che accompagna ogni dichiarazione a favore della vendita del patrimonio pubblico, le perplessità nei confronti del Progetto "Valore Paese" ci sono e riguardano più aspetti.

Non è affatto chiaro, infatti, il criterio che guida la scelta dei beni non strumentali su cui avviare le procedure di acquisizione di interesse. Innanzitutto, dovrebbe essere ripresa e chiarita la differenza tra beni commerciabili e beni non commerciabili, questa, applicata al complesso dei nostri beni, dovrebbe guidare la scelta dei così detti beni non strumentali; in secondo luogo, la scelta dei progetti e dei soggetti da coinvolgere dovrebbe richiedere una maggiore attenzione nei confronti della dimensione del bene e delle sue relazioni con il contesto. Ci sono beni che appartengono alla identità del nostro paese e che in nessun caso dovrebbero essere considerati come beni commerciabili e ci sono beni il cui riutilizzo richiede un piano programma di area vasta che non può essere affrontato da un singolo ente locale[6] .

Gli elenchi dei beni inviati ai comuni, che come è ben noto non dispongono di molte risorse, comprendano beni molto differenziati ed è inevitabile che l'Agenzia del Demanio, si proponga come interlocutore di supporto tecnico e di cerniera nei confronti delle società di gestione del risparmio e degli operatori privati.

Le difficoltà che i progetti incontrano nell'affidamento di valore ai complessi di edifici di pregio e ai beni che rientrano nei Programmi Unitari di Valorizzazione riguardano da un lato le compatibilità delle trasformazioni e delle modifiche delle destinazioni d'uso rispetto alla pianificazione territoriale e urbanistica ordinaria e, dall'altro, il fatto che, nel testo del bando emesso per la ricerca delle manifestazioni di interesse da parte del mercato, deve essere prevista una quota parte di redditività economica anche per lo stato. Di conseguenza molti progetti privilegiano le trasformazioni di manufatti singoli sul modello dell'ospitalità di lusso con piscina, golf, fitness e con una cucina internazionale, integrata da una cucina con prodotti stagionali del luogo.

D'altra parte, la tutela e la valorizzazione di molti beni pubblici richiederebbero un piano di più interventi con infrastrutture e con un mix di funzioni, sostenuto da un programma attuativo e da una resa economica, differita nel tempo. In questo senso potrebbe essere di grande utilità poter sperimentare anche un insieme di usi temporanei potendo accompagnare le procedure formali dei bandi con iniziative di individuazione diretta di soggetti a cui assegnare anche la sola gestione di una porzione di un manufatto oppure di un bene immateriale. Ma questa prospettiva che potrebbe indicare soluzioni nuove e di maggior successo, richiede una cultura amministrativa dotata di una maggiore capacità di orientare gli investimenti privati e uno spazio di autonomia gestionale che darebbe forse un senso anche all'attuale federalismo permettendo di valutare i progetti sui contenuti e sui risultati e non sul rispetto formale delle procedure fissate a livello centrale e a livello regionale.

[6] I beni che per dimensione come alcune fortezze militari e che per qualità dei manufatti dovrebbero rientrare tra i beni che costituiscono l'identità della nazione richiedono investimenti indivisibili e l'interessamento di soggetti di livello almeno nazionale; d'altra parte è necessario evitare che altri possano avviare iniziative non virtuose per beni apparentemente di minore importanza ma non per questo di minore valore come alcune aree salvate grazie ai vincoli militari dalle pressioni immobiliari.

Queste perplessità ci riportano all'articolo 9 della nostra Costituzione e, in particolare, alle vicende che hanno accompagnato la sua stesura e il suo inserimento tra i principi fondamentali della Costituzione.

L'articolo 9 nasce, voluto solo da alcuni padri costituenti; per molti altri le norme sulla tutela dei beni storici e culturali erano già in vigore; inoltre, erano state appena deliberate deleghe in materia a due regioni a statuto speciale[7] e il tema non era visto come congruente con l'obiettivo centrale del lavoro della Commissione Costituente di ridisegnare le istituzioni repubblicane. L'articolo sostenuto fermamente anche dalla mobilitazione di personalità esterne alla stessa Commissione, fu poi inserito, nella sua ultima versione tra i principi fondamentali che dovevano dare un volto alla repubblica[8].

Le questioni centrali del confronto di allora furono: il riconoscimento di una risorsa – il patrimonio di bellezze materiali e immateriali ereditate dalla storia- che fa dell'Italia un paese unico al mondo; la necessità di centralizzare la salvaguardia di tali bellezze per preservare e rafforzare l'unicità dell'identità paese sottraendola alle pressioni localistiche; l'attribuzione al termine di tutela del significato di prevenzione e di cura costante dei beni storici e culturali, non assimilabile a quello della sola protezione e conservazione, proprio per poter tramandare una così importante tradizione alle generazioni future.

Questo è anche il significato profondo del testo della Commissione Europea sul Paesaggio laddove intende sottolineare che la cura dei beni materiali e immateriali deve essere radicata nel coinvolgimento della comunità locale limitando gli interventi di emergenza e evitando ogni valorizzazione che tende a riproporre una sequenza di stereotipi progettuali più attenti alla resa economica che alla conoscenza della storia e dell'identità di ogni territorio, perché come ha detto Carlo Azeglio in occasione di una sua esegesi dell'art.9 "la doverosa economicità della gestione dei beni culturali, la sua efficienza, non sono l'obiettivo della promozione della cultura, ma un mezzo utile per la loro conservazione diffusione"[9].

Inoltre, come recita l'articolo 6 nella stesura definitiva del Codice dei beni culturali: "La valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio ….. al fine di promuovere lo sviluppo della cultura".

22.3. La tutela e la valorizzazione. Due casi di proposte di progetto

Con la scoperta dei giacimenti culturali, "il petrolio d'Italia" come furono definiti negli anni '90, si fece strada la ricerca di come valorizzare il nostro patrimonio, assegnando alla tutela l'interpretazione di un eccesso di conservazione e alla valorizzazione l'opportunità, a fronte della cronica carenza di risorse da destinare ai nostri beni, di riqualificarli con la loro messa sul mercato.

[7] La prima regione che ottenne la delega per la tutela dei beni culturali fu la Sicilia, poi nel secondo dopoguerra la regione della Valle d'Aosta.

[8] Per approfondire la vicenda dell'articolo 9 della Costituzione nella sua versione finale ("La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione"), si confronti il di testo di più autori "Costituzione Incompiuta", Einaudi editore, 2013 e in particolare il contributo di Alice Leone e di Tomaso Montanari.

[9] Si confronti al proposito il contributo di Tomaso Montanari nel testo su citato a pag 36.

Questa interpretazione viene ratificata con la modifica della Costituzione che introduce come competenze concorrenti la tutela assegnata allo stato e la valorizzazione alle Regioni, poi estesa, pochi anni dopo anche ai singoli Comuni con una modifica apportata al Codice dei beni Culturali nel 2008.

Questa ripartizione di competenze entra in contraddizione con lo spirito dell'art. 9 della Costituzione ammettendo come possibile che ogni ente pubblico possa avere una propria strategia nei confronti dei beni pubblici. Inoltre, se riflettiamo più a fondo sulla ricchezza e sulla diversità dei beni che costituiscono il nostro patrimonio storico e culturale dobbiamo riconoscere che per assicurare le sue migliori condizioni di utilizzazione e di fruizione pubblica è necessario poter adottare più modelli di intervento. In altri termini dobbiamo garantire che i beni di cui disponiamo siano effettivamente a disposizione di tutti, oggi e domani e per tutte le generazioni e che, pertanto, possano essere oggetto di una programmazione di tutela e di valorizzazione differenziata rispetto alla conservazione, alla dimensione e alla tipologia di ogni bene.

In questo senso, il censimento dei beni già attivato dal Ministero dell'Economia e Finanza è di estremo interesse, ma non può essere un elenco da cui estrarre altri elenchi, bensì un mezzo per valutare i singoli casi interessati alla tutela e alla valorizzazione, distinguendo i beni che richiedono un coordinamento di più livelli istituzionali e una programmazione di lungo periodo da quelli che possono essere affrontati come singoli casi esemplari (per esempio le dimore storiche); i manufatti che richiedono una progettazione che si misuri con più competenze e con più modelli di gestione (per esempio le fortificazioni ex militari) dai casi che possono essere affrontati con limitati interventi di recupero o di messa in sicurezza; le situazioni che richiedono investimenti rilevanti e tempi di concessione e di gestione prolungati da quelle che possono essere affrontate coinvolgendo le comunità locali e con l'anticipazione di utilizzi anche temporanei.

La presenza di un soggetto come l'Agenzia del Demanio con un ruolo di cerniera tra i diversi attori diventa allora fondamentale per poter garantire sia l'interlocuzione con i grandi investitori sia uno spazio non marginale per le scelte della comunità locale e per poter sperimentare diversi modelli di interventi.

In questo senso diventa molto importante mettere a confronto più casi di progetto, alcuni avviati e portati a termine con interventi programmatici di ampia scala, come quelli riportati dal contributo dell'architetto Fiorenzo Meneghelli e altri ancora caratterizzate dall'ipotesi di una cura del luogo che prevede interventi sostenibili anche dalle comunità locali[10].

Di seguito si riportano le proposte di riutilizzo di due aree ex militari: la prima studiata nel Laboratorio "Fare paesaggio" del Politecnico di Milano, in occasione dello studio del territorio del fiume Mincio; la seconda inserita nelle proposte di sviluppo dal PGT di Mantova e già studiata nel laboratorio di Pianificazione Ambientale del Politecnico di Milano. In entrambi i casi sono situazioni di particolare valore naturalistico che non ammettano nuovi interventi di costruzione e, pertanto, a rischio di un ulteriore abbandono e degrado.

[10] Nella sede del Politecnico di Milano, polo di Mantova, ho avuto modo affrontare in due Laboratori, quello di Urbanistica e quello tematico "Fare Paesaggio", il tema della riqualificazione dei sistemi urbani e territoriali intervenendo sui soli manufatti esistenti: Da qui, oltre agli studi per i PGT di alcuni comuni, l'interesse anche sui beni patrimoniali pubblici. Inoltre, in quest'anno accademico ho avviato con l'architetto Fiorenzo Meneghelli un Workshop internazionale dal titolo "Fortezze e vie d'acqua" a cui ho chiesto un contributo su suoi progetti di valorizzazioni di beni ex militari.

Il monte Mamaor (comune di Valeggio sul Mincio in provincia di Verona)

L'area di progetto, classificata dal PRG del comune come zona di rispetto militare e inserita in un'area a forte connotazione rurale, si trova a circa due Km dall'abitato di Valeggio sul Mincio e a 9 km dall'Autostrada Brescia Verona e vi si arriva tramite la strada locale "gardesana orientale"(Fig. 22.1. e Fig. 22.2). Il monte Mamaor, inutilizzato fino al primo conflitto mondiale del 1915-1918, fu adibito a polveriera, funzione che mantenne fino ai giorni nostri quando, nel 1999-2000 l'area fu dismessa dai suoi usi militari.

Il 26 febbraio 2003 viene effettuato il passaggio del complesso dalla componente operativa a quella territoriale sotto la responsabilità amministrativa del 5° Reparto Infrastrutture di Padova - Sezione Staccata di Verona. Attualmente il complesso risulta vincolato secondo l'art. 10 comma 5 del "Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio" (vincolo su edifici pubblici con più di 50 anni) ed è inserito nel 1°decreto direttoriale per la valorizzazione della Legge 133 del 2008 e sue successive modificazioni.

L'area, dotata di infrastrutture primarie non più attive, ha una dimensione di oltre 65 ettari (656.968 mq) ed è costellato da numerosi manufatti (circa 80) non tutti in buone condizioni di manutenzione

Tutte queste strutture sono realizzate in maniera isolata al fine di garantire la sicurezza in caso di incidente; quelle più recenti o ristrutturate (mensa-refettorio e officine, e circoli) hanno la struttura portante mista in muratura e calcestruzzo armato e sono tutti intervallati da ampi piazzali e strade interne a garanzia della funzionalità operativa e logistica.

Grazie alla destinazione esclusiva ad un uso prettamente militare che ha di fatto impedito nel corso dei decenni qualsiasi intervento invasivo e speculativo/edilizio su quei terreni l'area si presenta come un'oasi naturalistica con interessanti presenze faunistiche e arboree (Fig. 22.3).

L'obiettivo principale del progetto è di salvaguardare il paesaggio del Monte Mamaor prevedendo due strategie di intervento, la prima sull'aera ex militare la seconda al suo esterno, con, da un lato, la tutela dell'area a bosco, il riutilizzo di alcuni manufatti abbandonati dell'ex area militare e lo studio di percorsi naturalistici interni (Fig. 22.4), e dall'altro, con la promozione delle produzioni delle aree coltivate, il riutilizzo dei manufatti sottoutilizzati delle cascine dell'intorno (Fig. 22.5 e Fig. 22.6) e il completamento delle connessioni ciclopedonali tra il monte Mamaor con i vicini centri del bacino turistico gardesano (Fig. 22.2) In questo senso la prima strategia intende mettere sotto tutela l'oasi naturalistica con interventi che possono essere promossi coinvolgendo risorse locali, mentre la seconda strategia assume con coerenza la valorizzazione del contesto con interventi che si integrano con lo sviluppo dell'agricoltura e del turismo della zona connettendo l'oasi con il sistema ciclabile Verona Mantova e recuperando i manufatti dismessi già presenti nell'intorno. Sono strategie di progetto che divergono da ogni ipotesi di valorizzazione tipo villaggio turistico e che viceversa intendono tutelare e valorizzare, con scelte concorrenti, i caratteri ambientali e paesaggistici che costituiscono un patrimonio di naturalità e di biodiversità. Una parte della collina è ancora coltivata a vigneto, ma si sono conservate e sviluppate alcune importanti aree boscose che ospitano una ricca fauna e importanti specie di piante, come per esempio le orchidee selvatiche, in zone delimitate da prati aridi semi naturali.

L'area di San Nicolò (sulla sponda destra del lago inferiore di Mantova città)

L'area di San Nicolò è una porzione del progetto di recupero e di valorizzazione del complesso di Fiera Catena nel comune di Mantova, inserito tra le ipotesi di sviluppo del PGT del 2012 e da attuare con uno studio di fattibilità che coinvolga finanziamenti pubblici e privati. Sulla riqualificazione dell'ambito di Fiera Catena si confrontano molte proposte: si tratta infatti di un

ambito urbano in gran parte dismesso e degradato e della volontà di rendere fruibile una parte di territorio (l'ex deposito militare e parte dell'ambito portuale) oggi preclusa alla cittadinanza. Il complesso di Fiera Catena era stato già oggetto di un piano di recupero che aveva previsto il riuso del manufatto dell'ex Ceramica con la realizzazione di un nuovo Palazzo di Giustizia e un programma di interventi residenziali e commerciali nuovi e di riuso di stabili esistenti. Questo piano di recupero non comprendeva la parte di San Nicolò, inserita dal piano territoriale del Mincio come area di tutela ecologica (Fig. 22.8 e Fig. 22.9).

In occasione dell'approvazione del PGT, verificata la decadenza (dopo 10 anni dalla sua approvazione) del Piano di Recupero e della cancellazione del progetto del nuovo Palazzo di Giustizia, le aree non interessate dalla parziale attuazione del piano di recupero sono inserite nell'ipotesi di un loro nuovo utilizzo unitamente all'area di San Nicolò con l'obiettivo di realizzare un polo di servizi urbani.

Mentre per i manufatti di Fiera Catena non utilizzati, come per altri ambiti produttivi dismessi della città, il Piano delle Regole individua specifiche quantità, funzioni e criteri paesaggistici attuativi, il tema del riutilizzo delle aree dell'ex deposito militare e in parte dell'ambito di Porto Catena rimane sullo sfondo.

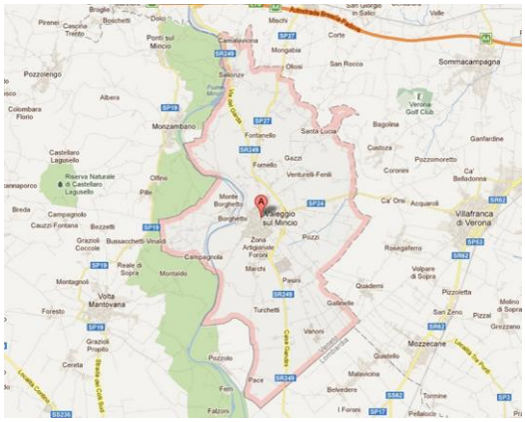
Il tema si deve confrontare con una maggiore complessità per la proprietà delle aree (principalmente demaniali) e per i vincoli esistenti. I soggetti interessati sono il Comune, la Provincia, l'AIPO, più demani pubblici mentre l'area di San Nicolò rientra nella fascia A del Piano di Assetto Idraulico (PAI) predisposto dal Magistrato per il Po. Inoltre, lungo il fronte del lago c'è un tratto delle vecchie mura di difesa della città e l'intera area è un luogo che ricorda le vicende della comunità ebraica di Mantova in quanto sede di sepoltura del Rabbino che portò la Torah in Italia e successivamente, prima che le baracche militari fossero destinate a deposito militare, utilizzato come campo di concentrazione.

Per la riqualificazione dell'area di San Niccolò, l'ipotesi è quella di coinvolgere le associazioni che si occupano di tutela del patrimonio paesaggistico e culturale ipotizzando il recupero dei manufatti esistenti, una destinazione a attività ricreative e sportive e, per una parte, a giardino ebraico. In accordo con l'ente gestore del porto commerciale, si ipotizza di identificare anche regole specifiche per garantire un più ampio utilizzo del Porto Catena (Fig. 22.10).

Rimane un problema infrastrutturale, per il quale sono allo studio più soluzioni, come la nuova arteria da realizzare sull'argine sterrato e il ponte sul Porto Catena (oggi questa è una strada sterrata) che permetterebbe la realizzazione di un'arteria parallela all'asse di corso Garibaldi e che si inquadra nel progetto di completamento dell'asse nord/sud, di collegamento del Lungolago Gonzaga con le aree lungo la sponda destra del fiume Mincio. L'alternativa è il potenziamento della sola rete dei percorsi ciclabili dalla città verso il Lago, e lungo la fascia di affaccio sul Lago Inferiore del parco periurbano verso Bosco Virgiliano e i comuni limitrofi a sud della città (Fig. 22.7).

Inquadramento territoriale. Il comune di Valeggio sul Mincio lungo la sponda sinistra del Fiume e l'accessibilità su gomma e ciclopedonale al monte Mamaor.

Fig. 22.1


Valeggio sul Mincio
Villafranca di Verona
Sommacampagna
Monzambano
Castellaro Lagusello
Volta Mantovana
Foresto
Pozzolengo
Colombara Florio
Bredà
Campagnolo
Cavriana
Solferino
Cavalcaselle
Custoza
Bagolino
Ganfardine
Pozzomoretto
Ca' Belladuonna
Rosegaferro
Volpare di Sopra
Pizzoletta
Molino di Sopra
Grezzano
Mozzecane
Quaderni
Gabbiole
Turchetti
Vanori
Quadello
Belvedere
Tormine
Pellalocle
Falzoni
Pozzolo
Cereta
Grazioli Progetto
Montagnoli
Montaldo
Campagnola
Zona Artigianale Forori
Marchi
Pasini
Pozzi
Fontanello
Santa Lucia
Gazzi
Venturelli Fenili
Corconi
Ca' Omi
Acquaroli
Ponti sul Mincio
Monga
Olosi
San Rocco
Corte
Mechi
Dolo
Broglie
Pirenei
Cascina Trieste
Boschetti
Albera
Riserva Naturale di Castellaro Lagusello
Olfino
Pille
Monte Borghetto
Borghetto
Grazioli Cocole
Bussacchetti
Vinaldi
Cauzzi Fontana
Bezzetti
Campagnola
Reale di Sopra
Montagnoli
Volta Mantovana
Foresto
Grazioli Progetto
Cereta
Pozzolo
Pace
Feni
Falzoni
Belvedere
Malavicina
Quadello
Mozzecane
Vanori
Turchetti
Gabbiole
Quaderni
San Zeno
Pizzal
Grezzano
Molino di Sopra
Pizzoletta
Volpare di Sopra
Rosegaferro
Pozzi
Zona Artigianale Forori
Marchi
Pasini
Fontanello
Santa Lucia
Gazzi
Venturelli Fenili
Corconi
Ca' Omi
Acquaroli
Custoza
Bagolino
Ganfardine
Pozzomoretto
Ca' Belladuonna
Sommacampagna

I tracciati di collegamento con in rosso i manufatti interni da mantenere e in nero i manufatti esterni da recuperare con un esempio di attività che valorizza i prodotti locali.

Fig. 22.5



Fig. 22.6.

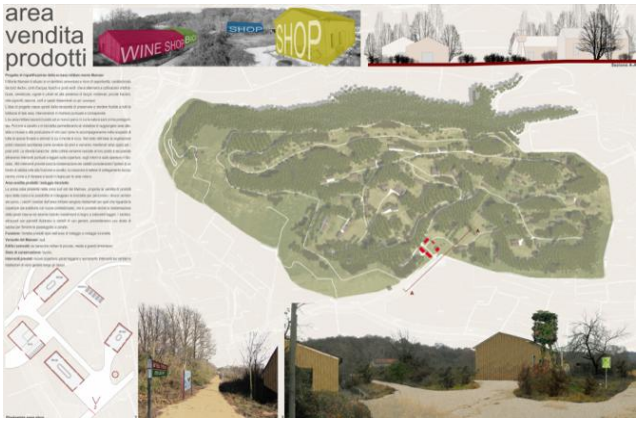
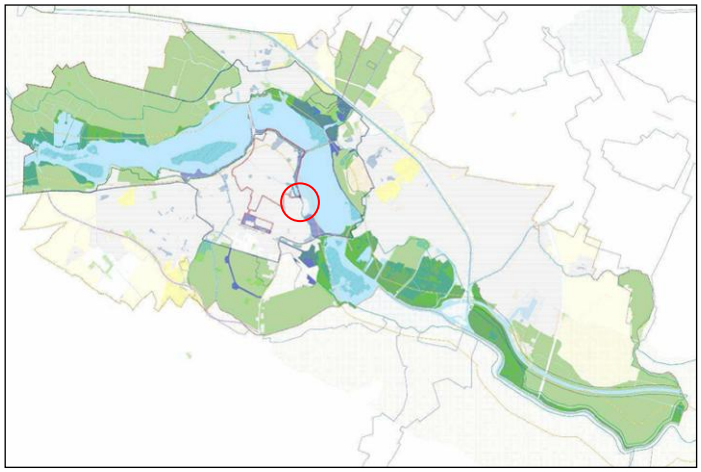


Fig. 22.7. La posizione dell'area di San Niccolò nella rete ecologica locale, un nodo di connessione del parco peri urbano.



L'area di Fiera Catena con appena segnato il tracciato nord/sud che nell'ipotesi di tutela dell'area di San Nicolò deve rimanere ciclopedonale e una immagine ravvicinata dell'area ex militare.

Fig. 22.8



Fig. 22.9.



Fig. 22.10 Ipotesi di riutilizzo dell'area con il recupero dei capannoni e del verde esistenti e con accennato il recupero del tratto delle mura e con in un caso la proposta di una piazza/parcheggio in discussione come la viabilità e con l'altro con una zona a prato accessibile da una viabilità dolce.

Fig. a



Fig. b



CAP. 23. VALUTAZIONE E COMPENSAZIONE DEI DANNI AMBIENTALI DOVUTI AL CONSUMO DI SUOLO: IL CASO DEL PROGETTO DI SVILUPPO DELL'AEROPORTO DI FIRENZE

di Carlo Scoccianti

23.1. La situazione ad oggi nella pianura

La pianura posta a nord-ovest di Firenze è una delle aree maggiormente urbanizzate di tutta la Penisola e molte sue parti appaiono svilite e banalizzate come tante altre situazioni simili nelle periferie di grandi centri urbani.
Il WWF da decenni è impegnato su campo nel tentativo di ridare a questo luogo la sua identità e il suo storico ruolo ecologico agendo direttamente sul recupero e sulla ricostruzione del paesaggio originario. I risultati concreti ottenuti con questi interventi iniziati già alla metà degli anni '90 hanno portato alla rinascita e alla forte tutela di molte zone, due delle quali sono state poi inserite anche come Oasi nel Sistema Nazionale delle Aree protette dell'Associazione: Oasi WWF Val di Rose (aperta al pubblico nel 1996 presso Sesto Fiorentino) e Oasi WWF Stagni di Stagni di Focognano (aperta al pubblico nel 1998 presso Campi Bisenzio). Si ha dunque oggi in questa pianura un vasto e diffuso sistema ambientale di cui Focognano è il nodo principale e centrale (Scoccianti, 2006). Questa rinata rete ecologica è gestita dal *Comitato per le Oasi WWF dell'Area Fiorentina* appositamente costituito per questo scopo.
A tutte queste realizzazioni si è arrivati negli anni non lottando 'contro' ma insistendo, proponendo e progettando con le Amministrazioni localmente competenti.
Oggi questo modello di intervento applicato con successo nella Piana Fiorentina (Scoccianti, 2013a, 2013b e 2013c) è divenuto tema di studio in molte facoltà (Architettura, Urbanistica, Biologia, Agraria, Ingegneria, etc.) di varie Università così come i nuovi luoghi creati sono visitati continuamente da tecnici di altre amministrazioni pubbliche che intendono conoscere in dettaglio e replicare questi esempi in altre aree della Penisola.

Negli ultimi anni, dopo circa quattro decadi di discussioni sterili e promesse rimaste disattese, la Regione Toscana si è messa a parlare finalmente di istituire su questo ampio territorio di pianura un grande parco. Addirittura, rispetto all'originaria idea di *Parco della Piana Fiorentina* ipotizzata quaranta anni fa per le aree libere da infrastrutture presenti nei comuni della stretta cerchia fiorentina, l'Amministrazione regionale ha deciso di estendere il progetto fino a oltre Prato (e quindi il nuovo nome è divenuto *Parco agricolo della Piana Fiorentina e Pratese*) ribadendo così ancora di più il grande valore territoriale e sociale, oltre che naturalistico e paesaggistico, di tutto questo territorio di pianura.
Gli ambienti ricostruiti dal WWF ricadono e sono diffusi in tutto questo territorio e di fatto ne rappresentano dal punto di vista ecosistemico e paesaggistico gli elementi di maggior spicco o, detto in altri termini, costituiscono la 'spina dorsale' naturalistica e paesaggistica dell'intero Parco.

Pressoché in contemporanea però con il lancio di questa nuova idea di *Parco territoriale della Piana*, la Regione, con una scelta sorprendente quanto incomprensibile, decide di farsi promotrice dell'idea dell'allargamento dell'aeroporto di Peretola.
La scelta prevede la creazione di una nuova lunghissima pista aeroportuale e ciò di fatto significa l'occupazione per intero di tutta quella ultima parte a nord di territorio libero da costruito ricadente nel comune di Sesto Fiorentino. Si annulla così di conseguenza anche l'idea di parco negli immediati dintorni di Firenze e si buttano via le importanti opere ambientali e dei fruizione pubblica realizzate localmente nelle ultime due decine di anni dagli enti pubblici e dalle associazioni. Tutto

ciò ha addirittura del ridicolo se si tiene conto del fatto che l'Amministrazione regionale è stata negli anni passati uno dei maggiori enti cofinanziatori di queste stesse opere.

La prima conseguenza di tutto questo è stato l'innesco inevitabile di un duro scontro frontale fra Società civile attenta a tutto ciò che costituisce patrimonio di pubblico interesse (che è un bene sempre 'finito', cioè non sostituibile né recuperabile una volta distrutto) e dall'altra parte una bassa politica totalmente sorda a questi temi il cui unico scopo è far prevalere interessi privati, spesso discutibili o addirittura contrari all'interesse della collettività.
È da notare innanzitutto che la Regione, calpestando ogni diritto di sovranità territoriale, non ha voluto tenere in alcuna considerazione il deciso parere negativo che in questi anni nelle varie occasioni ufficiali di consultazione hanno mantenuto tutte le Amministrazioni locali unite rispetto all'ipotesi della costruzione della nuova pista, tutte ad eccezione ovviamente di quella di Firenze, proponente vera di questa nuova infrastruttura. Il capoluogo ancora una volta con il suo operare mette in mostra il suo più totale disprezzo per i cittadini residenti negli altri centri urbani limitrofi e, come in molte altre situazioni in passato, con fare dispotico e arrogante, continua a considerare questa pianura, su cui non ha competenza amministrativa, soltanto come un luogo di servizio per le sue 'necessità' e il contenitore ove scaricare tutto ciò che è ritenuto 'scomodo e poco edificante' (inceneritore, discarica di rifiuti, aree industriali, etc.)
Di fatto la Regione Toscana si è fatta paladina di questa nuova insostenibile infrastruttura e ha mascherato questa sua sconcertante decisione con il contemporaneo e ipocrita via libera all'istituzione del *Parco Regionale della Piana Fiorentina e Pratese*.

23.2. La questione della 'compensazione' dei danni ambientali

Con il termine 'compensazione' si indica la "*sostituzione delle funzioni o qualità ecologiche dell'habitat che viene danneggiato*" (Cuperus *et al.*, 1996).

Sulla questione della nuova pista dell'aeroporto di Peretola si è parlato molto fino ad oggi, in particolare sull'inquinamento dell'aria (già notevole nella pianura), sull'inquinamento acustico, sul fatto che per la presenza di altre infrastrutture vicine non vi siano le condizioni opportune per atterraggi e decolli in sicurezza rispetto alle norme attualmente vigenti, su quanti voli passeranno direttamente anche sopra la città di Firenze, etc. In modo assai 'curioso' si è però, da parte dei più, comodamente sorvolato sul tema dei reali danni ambientali e territoriali che questa nuova infrastruttura provocherebbe, trascurando quasi completamente gli aspetti relativi alla netta perdita dei 'beni e dei servizi ecosistemici e paesaggistici' forniti dai preziosi habitat presenti, proprio quelli che da anni sono stati riconosciuti dalle amministrazioni locali e dalla stessa Regione con l'istituzione di aree protette, zone S.I.C. e zone Z.P.S.

Lo scopo di questo contributo è quello di affrontare questo argomento e quindi definire una consistente base per l'apertura di una discussione ampia con tutte le parti in causa proprio su questo tema, cioè sul fronte della tutela del patrimonio territoriale collettivo ad oggi presente nella vasta porzione della pianura che verrebbe 'occupata' da questa nuova infrastruttura, sul danno che deriverebbe dalla sua pressoché totale distruzione e sulle effettive possibilità di realizzazione di una adeguata compensazione ambientale.

Questo approfondimento è suddiviso in due parti.
Con la prima parte si vuole fare chiarezza sul fatto che nella porzione interessata dall'ipotesi della nuova pista non vi è alcuna possibilità di coesistenza fra questa nuova opera e il 'Parco della Piana' della Regione. È necessario infatti innanzitutto sgombrare il campo da ogni falsità di parte. L'incompatibilità, per altro ben evidente a chiunque, è infatti un primo punto fermo sul quale poter aprire un serio e reale confronto fra le parti: capire come stanno realmente le cose è infatti

indispensabile proprio ai fini di calcolare economicamente e con procedure scientifiche riconosciute e standardizzate il danno ambientale che si produrrebbe con la realizzazione della nuova pista.
La seconda parte entra più in dettaglio sulla questione dell'elenco delle maggiori realtà a rischio e sulla questione immediatamente successiva relativa alla valutazione del danno ambientale e al calcolo dei costi necessari per un adeguato intervento di compensazione.

23.3. Parte I - O il parco o la nuova pista: se si procederà con la costruzione della nuova pista non vi sarà più posto per il 'Parco della Piana' in tutta questa porzione della pianura

A) Distruzione del 'cuore storico' del 'Parco della Piana Fiorentina'

L'ipotesi di una pista parallela (o pseudo-parallela) all'autostrada A 11 va innegabilmente a costituire una ferita gravissima rispetto all'idea stessa di *Parco della Piana* perché ne occuperebbe quello che può essere definito il cuore storico, cioè il luogo dove circa 40 anni fa si parlò per la prima volta della possibilità di istituzione di un parco. Questa zona corrisponde alla cosiddetta Piana di Sesto, identificabile con la parte meridionale del territorio del comune di Sesto Fiorentino e a sud, sud-ovest con alcune aree del Comune di Campi Bisenzio.
Con questo colossale 'colpo di spugna' dovuto alla nuova pista le migliaia di cittadini che vivono e lavorano nella Piana non avranno quindi più a disposizione le, già innumerevoli volte promesse, aree verdi strutturate sotto forma di *Parco della Piana*. Di conseguenza è inutile che la Regione continui a decantare che il Parco si farà ugualmente, con la scusa che gli ipotetici confini (peraltro ad oggi mai concretamente individuati) sono giunti a racchiudere anche porzioni di territorio poste più a ovest, e ricadenti in Provincia di Prato. Caso mai occorrerà cominciare a parlare semplicemente di Parco della 'Piana di Prato'.

B) L'impatto della nuova pista dal punto di vista ecologico

Su questo tema è opportuno fare molta chiarezza. È infatti in atto da anni una precisa opera di disinformazione. Innanzitutto si dà per certo che la costruzione della nuova pista porti al contemporaneo smantellamento di quella attuale. Tralasciando al momento la veridicità o meno di questa 'promessa politica', viene subito decantato che proprio lo smantellamento della attuale pista (divenuta dunque la 'vecchia pista') libererebbe nuovi 'fantastici' spazi verdi per il Parco della Piana nella zona posta sotto Castello, cioè nell'angolo estremo (nord-est) della Piana, che risulta però ormai da anni tagliato fuori rispetto alla pianura che si estende ad ovest da altre imponenti infrastrutture fra cui in particolare il Nuovo Polo Scientifico Universitario di Sesto Fiorentino.
Addirittura è stato più volte ridicolmente decantato che lo smantellamento di questa pista eliminerebbe un presunto tragico effetto di 'barriera ecologica' che attualmente agirebbe sull'ipotetico parco in direzione Firenze (est). La realtà è ben diversa. La pista attuale infatti si pone oggi come semplice cordone periferico alle varie infrastrutture già presenti ad est e costituenti la periferia urbanizzata fiorentina, fra cui la Linea ferroviaria Firenze-Pisa con il parallelo ampio Viale XI Agosto, la grande nuova caserma dei Carabinieri (in costruzione da molti anni) e il complesso degli edifici aeroportuali con il nuovo punto di arrivo della tramvia (in costruzione), l'adiacente stazione di rifornimento di benzina e poco oltre quella analoga del metano. Stante quindi questa situazione (senza bisogno neanche di considerare tutte le eventuali nuove trasformazioni che sono previste dal nuovo Piano Strutturale di Firenze per questa stessa zona) la pista attuale non risulta una linea di divisione cioè non può essere considerata in alcun modo una barriera ecologica. Non vi è più infatti ormai da anni alcuna area libera da costruito sul lato fiorentino e la pista attuale semplicemente è allineata sul lato ovest a tutto l'urbanizzato già esistente della città di Firenze, senza quindi creare isolamento di alcuna zona di interesse ambientale e/o paesaggistico.

Ancora a proposito del tema delle barriere ecologiche, va invece denunciata a gran voce la situazione drammatica dal punto di vista ecologico che si verrebbe a creare con la costruzione della nuova pista, parallela o pseudo-parallela che sia. La nuova pista andrà infatti non solo a occupare tutti gli spazi verdi del futuro *Parco della Piana* nell'area di Sesto Fiorentino compromettendone totalmente le caratteristiche ma anche agirebbe in maniera drastica sulla funzionalità ecologica e in particolare sulla libertà di movimento delle specie faunistiche nonché dei cittadini. Essa infatti agirà da insuperabile barriera ecologica e quindi sarà causa di frammentazione ulteriore del territorio. Scendendo ancora più in dettaglio, attraverso la medesima azione di disinformazione costruita *ad hoc* è stato affermato che la nuova pista, correndo parallela (o circa-parallela) alla già esistente autostrada A11 non potrà arrecare nuovo danno come barriera ecologica in quanto l'autostrada già agisce in tal senso. A parte il fatto che alcuni punti di passaggio sono attualmente presenti sotto la autostrada A 11 e permettono una certa connessione fra l'area verde a nord del *Parco della Piana* (Comune di Sesto Fiorentino) e le aree del *Parco* a sud (Comuni di Sesto Fiorentino e di Campi Bisenzio) e a parte il fatto che con la prossima più che probabile realizzazione della terza corsia dell'A11 da tempo è stato chiesto dal WWF, dai Comuni, dalla Provincia di Firenze e dalla stessa Regione di creare un cavalcavia verde di grandi dimensioni per riconnettere definitivamente le due porzioni della pianura, è evidente che la realizzazione di una nuova pista aeroportuale lungo l'Autostrada A11 costituirebbe una ancora più forte e drastica causa di frammentazione ecologica del territorio (che si sommerebbe a quella della A11). A quel punto, cioè se venisse costruita la nuova pista, la situazione non sarebbe davvero mai più recuperabile data l'evidente impossibilità di creare un cavalcavia verde che possa 'passare sopra' anche alla nuova pista aeroportuale.

L'ipotesi della nuova pista parallela (o pseudo-parallela) va dunque non solo ad occupare fisicamente gran parte della Piana di Sesto ma va anche a vanificare in questa stessa zona ogni possibile progetto di unificazione con le porzioni sud del costituendo *Parco della Piana* regionale.

23.4. Parte II - Valutazione e compensazione dei danni ambientali

L'elevato interesse ecologico-paesaggistico del territorio dove verrebbe realizzata la nuova pista è assai noto e si basa sull'oggettiva presenza di habitat e di specie di cui le norme vigenti (internazionali, nazionali e regionali) impongono la conservazione in uno stato ottimale.

È opportuno chiarire subito che il valore di queste realtà non è testimoniato soltanto dal vasto insieme di dati scientifici raccolti negli anni da studiosi e da Associazioni protezionistiche ma da una ampia documentazione raccolta dalle stesse Amministrazioni pubbliche che hanno di conseguenza poi istituito alcune aree protette sulla base di leggi, convenzioni internazionali e direttive europee vigenti.
La necessità quindi di tutelare adeguatamente queste specie e questi habitat, che costituiscono peraltro anche paesaggi di grande interesse culturale e storico, è stata da anni resa ufficiale da tutti questi atti pubblici.

Esaminiamo dunque queste realtà nei confronti dell'ipotesi di realizzazione della nuova pista.

La pista parallela (o pseudo-parallela) andrà ad occupare e dunque distruggere una vasta area e, nel dettaglio, interesserà ben:

A) Tre aree S.I.C. e Z.P.S. (*Siti* e *Zone di Protezione Speciali* di Importanza Comunitaria denominati n.45 - IT5140011 'Stagni della Piana Fiorentina', istituiti dalla Regione Toscana sulla base delle Direttive 92/43/CEE 'Habitat' e 79/409/CEE sulla 'Conservazione degli Uccelli selvatici'). Queste sono:

- 'Lago di Peretola' (verrebbe distrutto totalmente), di circa 10,5 ettari, situato nel Comune di Sesto Fiorentino;

- Area 'Podere La Querciola' (verrebbe distrutta in gran parte), di oltre 50 ettari, situata nel Comune di Sesto Fiorentino, che è anche un'area protetta del Sistema Regionale delle Aree protette della Toscana;

- Area 'Stagni di Focognano' (ne verrebbe compromessa una parte), di oltre 112 ettari, situata nel Comune di Campi Bisenzio, che è un'Oasi WWF del Sistema Nazionale delle Oasi del WWF Italia nonché area protetta del Sistema Regionale delle Aree protette della Toscana.

B) Una seconda Oasi WWF del Sistema Nazionale del WWF Italia, denominata 'Val di Rose', di 18 ettari (verrebbe distrutta totalmente), situata nel Comune di Sesto Fiorentino, di proprietà dell'Università degli Studi di Firenze.

Oltre a queste aree tutta la zona che verrebbe occupata dalla nuova pista mostra emergenze ambientali e paesaggistiche riconosciute già dalla stessa Regione Toscana (solo per fare un esempio, gli importanti 'complessi di siepi campestri', censiti nel *Catasto delle Siepi Campestri della Piana Fiorentina - anno 2009*, già inseriti come emergenze ambientali nella cartografia del Parco Agricolo della Piana e nominate 'invarianti' nel Piano strutturale del Comune di Sesto Fiorentino). L'esistenza di questi specifici habitat garantisce a sua volta la presenza ogni anno come nidificanti di specie faunistiche riconosciute come 'specie a rischio' dalla Regione Toscana così come dall'Unione Europea (ad esempio l'Averla piccola, *Lanius collurio*, e l'Averla capirossa, *Lanius senator*).
Inoltre in tutte le aree dove dovrebbe essere costruita la pista vi è la presenza accertata di popolazioni di varie specie faunistiche protette e in particolare di molti importanti habitat dove queste si riproducono.
Solo per citare un esempio a questo proposito ricordiamo gli Anfibi:

- Tritone crestato meridionale (*Triturus carnifex*),
- Tritone punteggiato (*Lissotriton vulgaris*),
- Rospo smeraldino (*Bufo viridis*),
- Raganella (*Hyla intermedia*).

Si ricorda che le specie citate sopra sono tutte protette ai sensi della:

- Convenzione Internazionale di Berna (sancita nel 1979 e ratificata dall'Italia nel 1981 e dalla Comunità Europea nel 1988);
- Legge Regionale 56/2000;
- Inoltre il *Triturus carnifex* è anche indicato nella Direttiva 92/43/CEE.

È evidente da un punto di vista logico che tutto questo patrimonio comune (habitat e specie) di altissimo interesse ambientale non può essere distrutto così, semplicemente, come se non fosse mai esistito.
Lo stesso comunque vale anche dal punto di vista strettamente normativo: questi importantissimi habitat, strettamente tutelati dalle Direttive europee e dalla legislazione vigente (SIC e ZPS, ANPIL e OASI WWF), sulla base proprio di queste normative non potrebbero teoricamente mai essere toccati né lesi da simili progetti, nemmeno sui loro margini e/o aree limitrofe: figuriamoci dunque se questi progetti, come in questo specifico caso, ne vanno a prevedere la distruzione completa.
La Regione Toscana, che è peraltro l'Ente che ha deciso e chiesto all'Unione Europea di tutelare questi siti e che li ha inoltre inclusi nel suo Sistema delle Aree protette regionali, non può dunque decretare la fine di questi ambienti senza porsi nettamente al di fuori delle norme vigenti.

La questione dunque è assai chiara: una tale opera secondo anche le normative vigenti non può essere realizzata in questa specifica situazione territoriale. Quindi probabilmente non si dovrebbe nemmeno procedere affrontando il tema della compensazione dei danni ambientali.
Se si considera amaramente il fatto che viviamo in un mondo di contraddizioni spaventose, di scarsa o inesistente sensibilità da parte della politica sul tema della difesa del patrimonio comune e di scarsa volontà di responsabilità rispetto alle norme vigenti, forse è opportuno chiarire cosa potrebbe voler dire proseguire nel progetto della nuova pista e quindi dover affrontare una complicatissima operazione di compensazione ambientale dei danni che ne deriverebbero.

La questione della compensazione dei danni sul patrimonio ambientale e territoriale, di cui ad oggi si è 'curiosamente' parlato poco, è probabilmente fra i tanti discussi il tema più corposo e complesso, anche economicamente, che la Regione Toscana dovrà necessariamente affrontare se va avanti l'idea progettuale della nuova pista.
Da questa, pur tardiva, presa di coscienza da parte regionale dovrà anche necessariamente derivare la richiesta agli enti/società presentatori e finanziatori del progetto di pagare tutti i costi delle migliori soluzioni possibili che saranno individuate per la compensazione (si veda anche oltre) perché per realizzare un'opera di privati non è in alcun modo ammissibile che sia il pubblico non solo il soggetto primo che subisce un danno nel suo territorio ma anche il soggetto cui spetta economicamente tentare ogni mezzo per riparare questo stesso e dunque sostenere i costi della compensazione.
Del resto la Regione, come è noto, ha dichiarato ufficialmente in innumerevoli occasioni di voler portare avanti contemporaneamente anche l'idea del *Parco Agricolo della Piana* (su questo argomento si veda però anche i paragrafi precedenti) e ha anche già previsto di stanziare alcuni finanziamenti per la realizzazione di nuove opere 'ambientali' per questo Parco. Tutto questo potrebbe anche far pensare che questi stessi fondi possano essere in qualche modo già intesi quali opere compensative. La questione non si potrà certo risolvere semplicemente così: fermo restando, come già detto, che tutti i costi ambientali dovranno essere sostenuti per intero esclusivamente dai privati cui interessa l'opera, è prioritario e antecedente a tutto calcolare secondo canoni scientificamente definiti quali siano gli effettivi costi del danno ambientale e quindi del successivo intervento di compensazione.

Quello che segue è dunque utile per capire quanto un'operazione di compensazione seria ed adeguata non potrà che essere in questo caso enormemente onerosa.
Forse è opportuno premettere anche che stiamo parlando di 'compensazione ambientale' cioè di un'operazione che non si configura in un semplice risarcimento economico di quanto subito dalla collettività, considerata 'parte lesa' in seguito alla sottrazione dei suoi beni essenziali (territorio, qualità dell'aria e degli spazi aperti, biodiversità, rischi idraulico, qualità della vita e della possibilità di passare il tempo libero, etc.), ma consiste nel ricostituire il bene sottratto (cioè ricostruirlo, ridandogli possibilità concreta di vita autonoma) in modo che il territorio nel suo insieme possa ancora fornire tutti quei beni e servizi ecosistemici (ecologico-paesaggistici) di cui oggi la collettività può godere. Si tratta di quei beni e servizi ecosistemici che, è importante sottolinearlo, verrebbero altrimenti a mancare nel bilancio ambientale e territoriale complessivo di tutta l'area della Piana Fiorentina.

In sintesi, una volta calcolato il valore e quindi il costo del danno ambientale inferto dalla nuova pista, si tratterebbe dunque di passare a studiare un intervento di seria compensazione che possa rispondere in modo esaustivo al ristabilirsi di questi beni e servizi ambientali messi in pericolo.

Tanto per fare una semplice ipotesi sugli elementi principali su cui dovrà incentrarsi l'operazione di compensazione a fronte anche di stabilire quale sia l'entità degli oneri a carico dei privati per la realizzazione compiuta degli interventi, si elencano brevemente i principali aspetti della questione.

Per una adeguata compensazione occorrerà infatti:

A) Acquisire idonee aree la cui ampiezza dovrà essere necessariamente assai superiore a quella distrutta (secondo i canoni standard degli interventi di compensazione ambientale già definiti da molti anni in ambito di molte nazioni del Nord Europa): non meno quindi di 250-300 ettari di terreno. Questa operazione di per sé non è semplicissima non solo perché essendo l'opera privata e non pubblica si dovrà procedere per acquisizione diretta e non per esproprio ma anche perché non appare oggi facile reperire in questa pianura sufficienti spazi liberi, vasti e adeguatamente adatti a tale scopo proprio per la relativa scarsità di aree ancora non occupate da costruito.

B) Progettare e realizzare con molta cura i lavori di costruzione ex novo dei nuovi habitat e paesaggi in modo che il loro valore compensi quello degli habitat 'vecchi' che verranno cancellati dalla costruzione della pista.

C) Pianificare e realizzare al contempo gli interventi di salvaguardia e traslocazione nei nuovi ambienti ricreati delle popolazioni faunistiche e delle emergenze floristiche presenti nell'area interessata alla costruzione della nuova pista.

D) Sostenere economicamente per molti anni a seguire i costi della gestione opportuna di questi nuovi habitat affinché possano essere garanzia del mantenimento di quei beni e servizi ecosistemici e paesaggistici oggetto della compensazione.

E) Finanziare e realizzare tutti questi interventi di compensazione in anticipo rispetto all'inizio dei lavori di costruzione della nuova pista (come da criteri standard dei progetti di compensazione ambientale a livello europeo). Questo è infatti l'unico modo di procedura ammissibile per garantire una effettiva compensazione dei beni e dei servizi ecosistemici e paesaggistici che era fornita dai 'vecchi' ambienti, fino al momento della loro distruzione per la realizzazione dell'opera infrastrutturale.

La Regione insieme ai privati che sostengono questo progetto devono dunque compiere precedentemente specifici studi di valutazione dei beni e dei servizi ambientali forniti dalle aree protette di cui sopra, primo passo per attivare poi qualsiasi operazione di pianificazione delle opere ambientali compensatorie. Questi studi dovranno essere anche presentati ai cittadini che hanno il dovere di essere informati su ciò che avverrà sul proprio territorio.

Per calcolare i reali costi ambientali ci sono ormai da molti anni protocolli e metodologie standardizzate a livello internazionale e sono a disposizione su questi argomenti decine e decine di articoli e casi di studio. Questo è l'unico percorso scientifico possibile per poter poi passare alle fasi di studio e progettazione di una seria misura di compensazione ambientale.

23.5. Conclusioni

In riferimento alla attuale situazione di incertezza e di superficialità mostrato da molte delle parti in causa che sostengono l'idea di realizzazione della nuova pista aeroportuale, viene spontaneo chiedersi se i privati che intendono finanziare questa nuova infrastruttura si siano mai posti il problema di cosa possa significare dal punto di vista economico comprare svariate decine di ettari di territorio (non meno di 250-300 ettari) per ricostruire da zero queste quattro zone protette di importanza nazionale ed internazionale, parte delle quali da venti anni oggetto di specifici interventi di conservazione finanziati dalle Amministrazioni comunali, dalla Provincia, dalla Regione, dal WWF e dalla Comunità Europea.
Allo stesso modo se questi si sono domandati quanto costerà ricostruire tutte le strutture atte alla fruizione da parte del pubblico e alla gestione specifica degli habitat che negli ultimi venti anni sono state realizzate in queste stesse aree protette grazie all'impegno finanziario di tutti gli Enti già citati sopra fra cui anche la Comunità europea.

Anche se ad oggi non sono stati ancora eseguiti i sopra citati studi di calcolo dei costi ambientali, si tratterà come è facile immaginarsi di un'operazione dai costi molto rilevanti che assommano presumibilmente a svariate decine di milioni di euro, a giudicare semplicemente dalla somma dei costi noti che hanno sostenuto nel passato le amministrazioni pubbliche per l'acquisizione e per la realizzazione delle varie opere ambientali nelle citate quattro aree protette.
Questi costi andranno quindi a sommarsi a quelli già molto elevati previsti per la realizzazione di altre complesse opere necessarie per la costruzione della nuova pista, dovute a riconfigurare la zona dal punto di vista idraulico, dei trasporti e mitigativo dei vari altri tipi di rischio ambientale (inquinamento acustico, dell'aria, etc.). Fra queste non è possibile non ricordare almeno la deviazione e ricostruzione del nuovo tracciato del Fosso Reale (il più importante canale di bonifica della pianura) e la ricostruzione dell'asse viario di collegamento fra l'abitato di Sesto Fiorentino e l'area industriale dell'Osmannoro insieme al nuovo svincolo dell'Autostrada A11 verso Sesto Fiorentino e Campi Bisenzio.

Riferimenti bibliografici

Cuperus R., Canters K. J. & Piepers A. A. G., 1996. *Ecological compensation of the impacts of a road. Preliminary method for the A50 road link* (Eindhoven-Oss, The Netherlands). Ecological Engineering 7 (1996): 327-349.

Scoccianti C., 2006. *Ricostruire Reti Ecologiche nelle Pianure. Strategie e tecniche per progettare nuove zone umide nelle casse di espansione. Dieci interventi a confronto nel bacino dell'Arno*. Autorità di Bacino del Fiume Arno, Firenze: X + 288 pp., 248 figg.

Scoccianti C., 2013a. *Costruire nuovi habitat contro il consumo di suolo: il caso della Piana Fiorentina* in Filpa A., Lenzi S. (a cura di), *Riutilizziamo L'Italia, Report 2013*, WWF Italia. (pp. 99-108).

Scoccianti C., 2013b. *Costruire nuovi habitat per ridare dignità ai luoghi*. Opere 35 Anno XI: 17-18.

Scoccianti C., 2013c. Creare paesaggi viventi per restituire identità al territorio. In. Trasformazioni, Storie di paesaggi contemporanei, Michela De Poli e Guido Incerti (a cura di), Lettera Ventidue Edizioni, Siracusa, Italia, 2013, pp. 97: 76-93.

CAP. 24. RECUPERARE LE AREE FLUVIALI

di Andrea Agapito Ludovici

24.1. L'emersione della tutela delle acque

Il 5 gennaio di 20 anni fa veniva promulgata la legge *Cutrera* – ovvero la L.37/1994, *Norme per la tutela ambientale delle aree demaniali dei fiumi, dei torrenti, dei laghi e delle acque pubbliche* - con l'intento di contribuire alla tutela degli ecosistemi fluviali; la legge *Cutrera*, che seguiva un'azione intrapresa dal legislatore già con la legge sulla difesa del suolo (L.183/89) qualche anno prima, tendeva al recupero e alla ridefinizione delle aree demaniali lungo i fiumi, favorendone la concessione alle Amministrazioni pubbliche che intendessero promuovere parchi, riserve o comunque progetti di salvaguardia ambientale.

Tale indicazione è stata poi raccolta - non senza polemiche, soprattutto da parte del mondo agricolo che si vedeva *sottratti* terreni fino ad allora concessi con bassissimi canoni soprattutto per la pioppicoltura[1]- dal D. Lgs.152 del 1999, in cui il concetto di salvaguardia o ripristino veniva rafforzato (art.41) prevedendo che *le aree demaniali dei fiumi, dei torrenti, dei laghi e delle altre acque possono essere date in concessione allo scopo di destinarle a riserve naturali, a parchi fluviali o lacuali o comunque a interventi di ripristino e recupero ambientale.*

Concetto ripreso completamente dall'art. 115 del *Codice per l'Ambiente* (il D. Lgs.152/2006) e inserito in diversi *Piani Stralcio di Bacino* (ex L.183/89 e successive modifiche) e nelle conseguenti norme di regolamentazione delle fasce fluviali. Questa normativa, che prevede la tutela di una fascia di almeno 10 metri dalla sponda dei fiumi è sostanzialmente finalizzata ad *assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque… la tutela degli aspetti ambientali connessi (art.1, L.183/89),* ma anche *il mantenimento o il ripristino della vegetazione spontanea nella fascia immediatamente adiacente i corpi idrici, con funzioni di filtro per i solidi sospesi e gli inquinanti di origine diffusa, di stabilizzazione delle sponde e di conservazione della biodiversità da contemperarsi con le esigenze di funzionalità dell'alveo* (D. Lgs.152/2006).

L'esigenza di gestire in modo diverso e polifunzionale le aree di pertinenza fluviale, le fasce fluviali o comunque quelle zone vocate alla libera espansione delle acque, soprattutto se ancora libere dall'urbanizzato, è richiesta anche dalle normative europee. Ad esempio dalla Direttiva 2007/60/CE sul rischio alluvioni che, a seguito di una prima fase per una valutazione preliminare del rischio nei vari bacini idrografici (entro il 2011) da parte delle Autorità di Distretto (ancora non istituite in Italia) e di una seconda fase finalizzata a preparare mappe della pericolosità e del rischio di alluvione (entro il 2013), prevede nell'ultima fase (entro il 2015) la predisposizione di piani di gestione del rischio di alluvione che dovranno incentrarsi sulla prevenzione da pratiche insostenibili di utilizzo del territorio, ad esempio disincentivando le attività edilizie nelle zone soggette a inondazioni, e dovranno indicare come proteggere le zone soggette alle alluvioni ripristinando pianure alluvionali o zone umide con funzioni di laminazione.

[1] Fino a quel momento vigeva il disposto di cui all'art.6 del Regio Decreto Legge 18 giugno 1936 n.1338 che favoriva la concessione dei terreni del demanio idrico ai proprietari, agli enfiteuti o agli usufruttuari rivieraschi di acque pubbliche allo scopo di coltivare pioppi o altre essenze arboree. Quel Regio Decreto, ovviamente, rispondeva a esigenze di un lontano e diverso periodo storico.

L'esigenza di ridurre la vulnerabilità del territorio per aumentarne o ripristinarne la resilienza rispetto ad eventi che si sono fatti sempre più frequenti ed estremi (alluvioni catastrofiche, siccità straordinarie, etc.) è divenuta anche una delle principali priorità delle politiche di adattamento e mitigazione ai cambiamenti climatici in cui gli Stati sono attualmente impegnati.

24.2. I ritardi, ma non solo

Però, nonostante quanto fin qui detto, in Italia continua una generale incuria nella gestione del demanio fluviale e persiste, per quanto riguarda il dissesto idrogeologico, un approccio spesso settoriale - si interviene quasi esclusivamente con competenze di ingegneria idraulica - non preventivo, puntiforme e localizzato, emergenziale, con un ampliamento a dismisura del concetto di *somma urgenza.*

Questo modo di fare contribuisce ad aumentare la vulnerabilità dell'ambiente, riducendone la resilienza e spesso danneggiando anche habitat d'interesse comunitario (vedi Direttiva Habitat 42/93/CEE). Ma è il livello regionale e locale quello che attualmente presenta le maggiori resistenze nell'allinearsi agli orientamenti normativi comunitari più recenti. Le Regioni si muovono in ordine sparso, sull'onda d'interessi locali e scaricando ad altra scala le responsabilità di un territorio sempre più a rischio.

Ma perché dopo decenni di disastri ambientali dovuti all'incapacità di considerare l'ambiente nella progettazione, nella pianificazione e nella manutenzione del territorio, si continuano a perpetuare gli stessi errori?

I cambiamenti climatici, che si stanno manifestando con l'estremizzazione di alcuni fenomeni (es. piogge intense concentrate in pochi giorni) dovrebbero indurre responsabilmente le nostre istituzioni a ripensare il governo del territorio pianificando, prevenendo, promuovendo interdisciplinarietà tecnica e integrazione delle politiche ambientali. Perché in Italia ad ogni emergenza si interviene in modo scomposto, controproducente e sperperando denaro pubblico?

In questi ultimi 50 anni abbiamo collezionato una serie impressionante di tragedie, in parte dovute a *calamità naturali* ma per lo più dovute a una colpevole disattenzione verso il nostro territorio, che vanno dal Vajont (1963), all'alluvione di Firenze (1966), ai bacini di Stava (1985), alla Valtellina (1987), alla frana di Sarno 1988, alle alluvioni del Po (1994, 2000), alla Versilia 1996, a Soverato (2000) e alle fiumare calabre, ai dissesti idrogeologici nel messinese (2009), alle inondazioni di Genova e della Lunigiana (2009), alle alluvioni in Veneto (2010), in Sardegna (2013), in Emilia Romagna (2013).

Se in generale la lezione non è stata compresa forse nei luoghi dei disastri qualcosa dopo sarà cambiato?

24.3. Incapacità di comprendere

Nel cinquantenario della tragedia del Vajont (1963 - 2013) il WWF è andato a vedere come si presenta ora il territorio spazzato via dall'onda provocata dai circa 270.000 metri cubi di frana dal Monte Toc, che provocarono lo scavalcamento della diga più grande del mondo, travolgendo Erto e Casso (i due centri sopra l'impianto) e riversando le acque - con una potenza inaudita - sui paesi di Longarone, Castellavazzo, Rivalta, Faè, Pirago e Villanova.

Quell'onda si è portata via la vita di 1910 persone, è stata la più grande tragedia del dopoguerra, causando più morti del terremoto del Friuli nel 1976 (989 vittime) e dell'Irpinia nel 1980 (1811 vittime). Cinque paesi coinvolti, il comune di Longarone raso al suolo, una valle devastata e una

nazione scioccata dal disastro, dalla disperazione, dal vuoto che quell'acqua lasciò al suo passaggio ma, soprattutto, dalle cause tutte umane.

La storia è ormai nota: quando la coraggiosa giornalista dell'Unità, Tina Merlin, denunciò i pericoli che avrebbero corso i due paesi di Erto e Casso se la diga fosse stata effettivamente messa in funzione nessuno le diede peso. Non solo rimase inascoltata, ma fu denunciata per *diffusione di notizie false e tendenziose atte a turbare l'ordine pubblico*; fu processata e assolta dal Tribunale di Milano. Quando la tragedia si consumò, dai giornali si levarono voci sulle colpe della natura, sull'inevitabile: *Ecco la valle della sciagura: fango, silenzio, solitudine e capire subito che tutto ciò è definitivo; più niente da fare o da dire. Cinque paesi, migliaia di persone, ieri c'erano, oggi sono terra e nessuno ha colpa; nessuno poteva prevedere. In tempi atomici si potrebbe dire che questa è una sciagura pulita, gli uomini non ci hanno messo le mani: tutto è stato fatto dalla natura che non è buona e non è cattiva, ma indifferente. E ci vogliono queste sciagure per capirlo!...Non uno di noi moscerini vivo, se davvero la natura si decidesse a muovere guerra...*

Era l'11 ottobre 1963, il giornale dove fu scritto il brano riportato era il diffusissimo *Il Giorno*, il giornalista era niente poco di meno che Giorgio Bocca. Tina Merlin non era purtroppo famosa come Giorgio Bocca e, quando i fatti le diedero purtroppo ragione, tentò di pubblicare un libro sulla vicenda, *Sulla pelle viva. Come si costruisce una catastrofe*, che tuttavia trovò un editore solo nel 1983.

Solo dopo la sua morte, avvenuta a 65 anni nel 1991, si riuscì a raccontare compiutamente agli italiani la vera storia del Vajont e della valle del Piave: lo fece mirabilmente Marco Paolini con lo spettacolo teatrale *Il racconto del Vajont*, tenendo incollati alla televisione, in una memorabile prima serata in diretta dalla diga, milioni di italiani.

E' difficile immaginare ora che in quei luoghi mezzo secolo fa tutto fu spazzato via: si è costruito nelle aree di naturale esondazione del Piave, riducendone la capacità di divagazione aumentando così il rischio idrogeologico; si è costruito al loro interno nonostante le aree siano classificate a medio o elevato rischio dal *Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico* del bacino idrografico del fiume Piave[2].

L'urbanizzato di Longarone è disordinatamente quasi quadruplicato dagli anni '60 ad oggi, con un progressivo sviluppo lungo la valle e l'occupazione delle fasce fluviali con ampie aree industriali in località Faè e Villanova, quest'ultima inserita in *area di media pericolosità* dall'Autorità di Bacino, mentre gran parte dell'area industriale in sponda sinistra di fronte al centro abitato è in *area a pericolosità elevata*. A ciò si aggiunga che vi sono parte di queste estese zone industriali abbandonate a se stesse proprio nelle aree a rischio.

Ma se in questo luogo, il cui solo nome – Vajont - evoca *tragedia*, si è proceduto come se nulla fosse successo, anzi utilizzando i soldi della ricostruzione anche per favorire questo scempio, che speranze ci sono affinché in Italia si possa avverare un radicale cambio di cultura del territorio soprattutto di fronte alla sfida dei cambiamenti climatici già in atto?

[2] Autorità di Bacino dei fiumi Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave, Brenta- Bacchiglione. Decreto Segretariale n. 3071 del 25/10/2012.

Fig. 24.1. A valle del Vajont; edificato principale al 1960 (elaborazione L. Ghedin – WWF Italia).

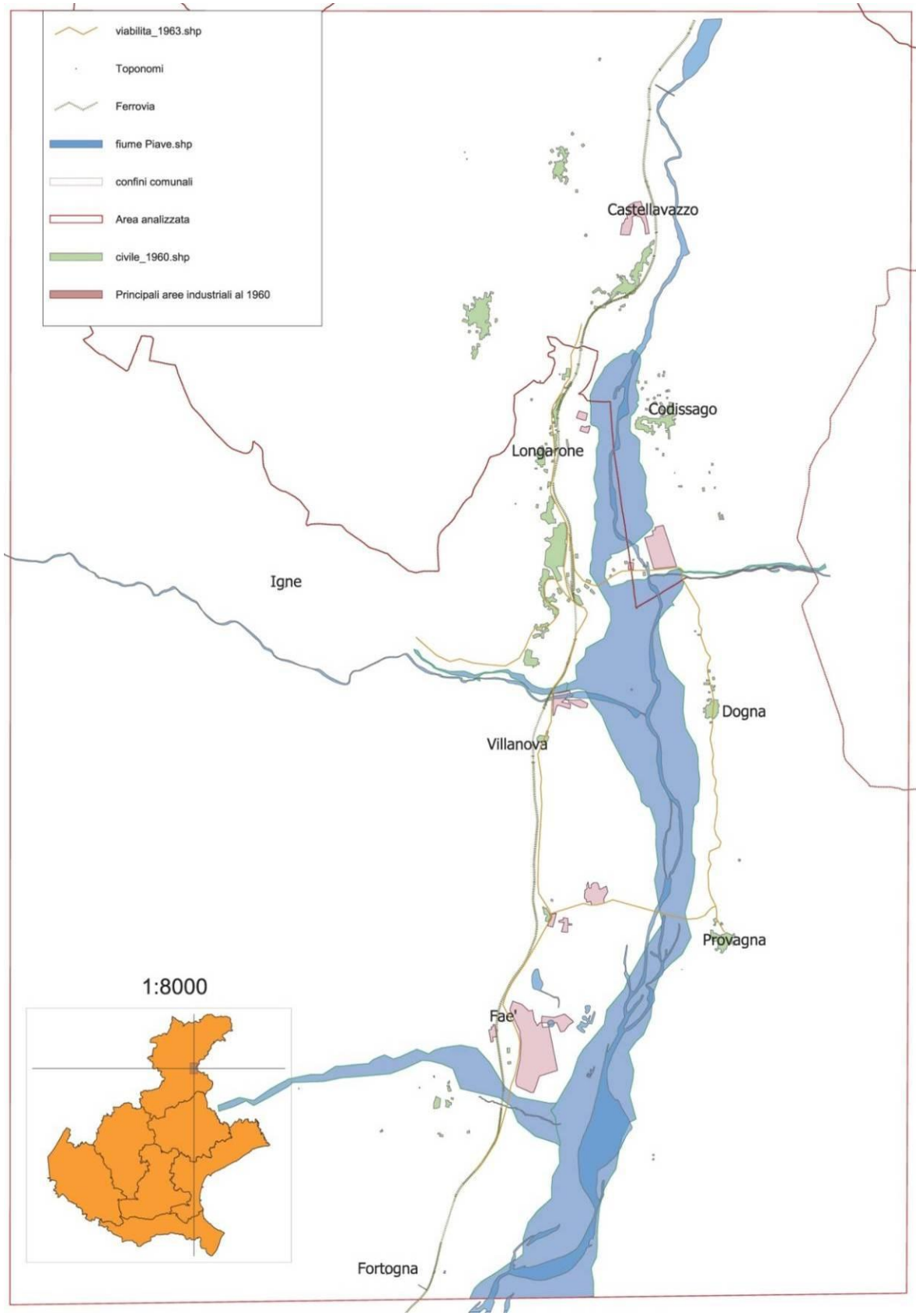
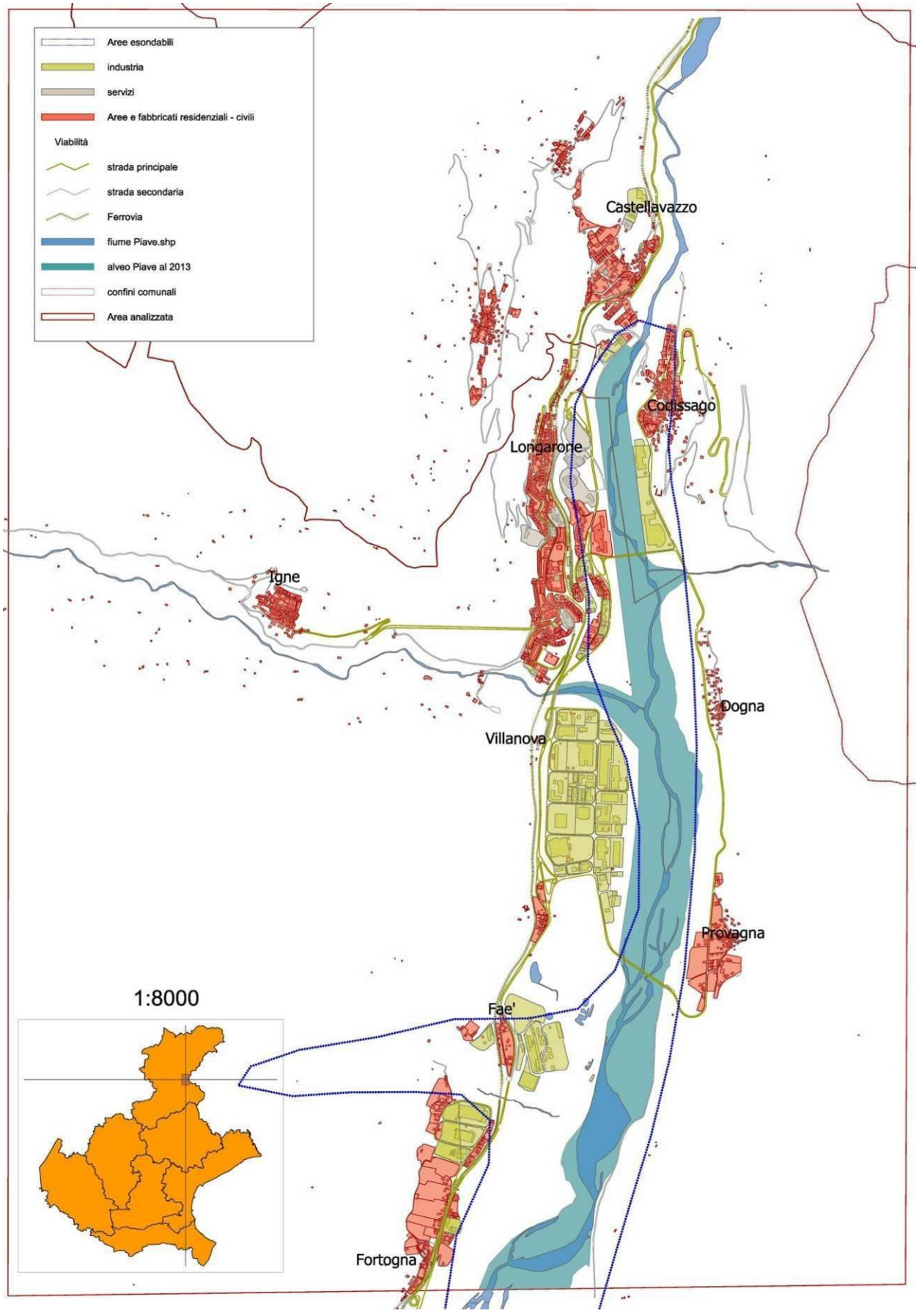


Fig. 24.2. A valle del Vajont; Edificato nel 2013 con evidenziata l'area di potenziale esondazione (elaborazione L.Ghedin – WWF Italia - su shapefile del Geoportale dei dati territoriali della Regione del Veneto).



E' necessario superare questa congenita incapacità a imparare le lezioni del passato e ricominciare proprio dai luoghi *storici* dei disastri per promuovere dei laboratori capaci di ridisegnare scenari condivisi che rimettano al centro il recupero della funzionalità ecologica del territorio, per tutelare natura e paesaggio, per prevenire e ridurre il rischio idrogeologico.

Tutto questo già si può fare applicando la legge, le normative europee come quelle su acque (2000/60/CE) e alluvioni (2007/60/CE). I *contratti di fiume* rappresentano uno strumento importante per favorire questo cambiamento, a patto di non tradursi in lettere d'intenti bensì in azioni capaci di ripensare ogni fiume ripristinandone o garantendone siano l'occasione per stabilire innanzitutto gli scenari territoriali che intendiamo raggiungere, un "fiume da ripensare e che possa sopravvivere nella sua bellezza alle generazioni future, definendone le caratteristiche proprio come chiedono le normative europee. La direttiva quadro acque ha l'obiettivo di raggiungere il "buono stato ecologico" dei corpi idrici (tratti di fiumi e laghi individuati da regioni o autorità di bacino nei Piani di distretto) con i parametri chimici, fisici e biologici (flora, macroinvertebrati, ittiofauna) che li caratterizzano; per questo i contratti di fiume devono partire dall'affermazione del "buono stato ecologico" come premessa su cui valutare e misurare le azioni e gli impegni di tutti gli attori, istituzionali e non, che sottoscrivono il contratto stesso.

E', così, indispensabile ribadire l'importanza dei fiumi, come corridoi ecologici e come elementi fondamentali per la mitigazione dei danni provocati dalle alluvioni, ma solo se ne viene tutelata l'integrità, se ne vengono recuperate le aree di esondazione naturale, ripristinate le zone umide perifluviali e riforestate le sponde.

Quindi il recupero delle aree lungo i fiumi costituisce uno dei cardini di una, necessariamente articolata, politica di adattamento sul territorio che, come si è visto, risponde alla urgente necessità di un suo corretto governo. Il tema è sostanzialmente rappresentato da come promuovere e realizzare, soprattutto lungo i corsi d'acqua, una diffusa rinaturazione, intendendola come l'insieme degli interventi e delle azioni atte a ripristinare le caratteristiche ambientali e la funzionalità ecologica di un ecosistema in relazione alle sue condizioni potenziali, determinate dalla sua ubicazione geografica, dal clima, dalle caratteristiche geologiche e geomorfologiche del sito e dalla sua storia naturale pregressa[3].

Infine, visto il ritardo italiano, basterebbe rifarsi alle numerose esperienze europee basate, tra l'altro, sulla corretta applicazione delle direttive comunitarie e sull'intelligente utilizzo dei finanziamenti messi a disposizione dalle direttive stesse. E' il caso, ad esempio, del Lech e della Drava in Austria, dove, anche grazie all'azione del WWF austriaco, sono stati promossi importanti progetti di riqualificazione. Sul Lech è stato realizzato un grande progetto europeo *Life* con gli obiettivi di conservare e ripristinare, ove possibile, la dinamica fluviale e gli habitat caratteristici; bloccare l'anomalo abbassamento del letto del fiume e del livello di falda; migliorare la protezione dalle piene in accordo con le normative di conservazione della natura; tutelare la biodiversità con particolar riferimento a specie animali e vegetali rare, inserite nelle liste rosse dell'Unione Europea;

[3] In quest'accezione il termine *rinaturazione* corrispondente all'anglosassone *restoration* è sovrapponibile a quello di *riqualificazione* che, nel caso riguardi i fiumi, va intesa come *insieme integrato e sinergico di azioni e tecniche, di tipo anche molto diverso (dal giuridico-amministrativo-finanziario allo strutturale) volte a portare un corso d'acqua, con il territorio ad esso più strettamente connesso (sistema fluviale) in uno stato più naturale possibile, capace di espletare le sue caratteristiche funzioni ecosistemiche (geomorfologiche, fisico-chimiche e biologiche) e dotato di maggior valore ambientale, cercando di soddisfare nel contempo anche gli obiettivi socio-economici*" (CIRF, 2006).

aumentare la sensibilizzazione ecologica della popolazione coinvolta dal progetto; coinvolgere al progetto altri soggetti (associazioni di categoria, comuni, etc.).

L'eccezionalità di questa iniziativa è data dall'approccio innovativo al governo del fiume basato sul ripristino degli equilibri ambientali attraverso l'ampliamento del suo alveo e delle sue aree di esondazione e il ripascimento del suo letto. Il progetto austriaco ha interessato un'area di circa 41,4 kmq ed è composto di 53 azioni specifiche.

La campagna del WWF Italia *RiutilizziAmo l'Italia* ha promosso laboratori territoriali in tutto il Paese e certamente dallo sviluppo di questi, soprattutto se in zone significative per la storia patria (es. a Longarone in Veneto devastata dalla tragedia del Vajont nel 1963, piuttosto che nella "Terra dei fuochi" tra Napoli e Caserta, dove sono anche commissariati i depuratori delle acque e per i quali il WWF ha recentemente promosso progetti di fitodepurazione e rinaturazione), potrebbero nascere idee e modi nuovi per ripensare e vivere il nostro territorio.

CAP. 25. LE RETI SULL'ABBANDONO: MAPPATURE, PROGETTI, PRATICHE PER UN RIUSO DAL BASSO

di Alessandro Cariello[*], Luigi Falbo, Rossella Ferorelli[**], Andrea Paone*

Negli ultimi anni, il tema del riuso del paesaggio urbano in abbandono è diventato un terreno di sperimentazione per una neonata galassia eterogenea di entità, spesso informali, che hanno come obiettivo la creazione di piattaforme per la riattivazione di più spazi attraverso l'impiego di alcuni strumenti ricorrenti.

Prima di analizzare il contributo che queste pratiche hanno fornito in termini teorico-disciplinari e all'evoluzione dei processi, è opportuno delineare il quadro che ha consentito la nascita e determinato la configurazione delle modalità operative di queste esperienze.

Il ruolo assunto della congiuntura economica e finanziaria è stato determinante nell'innescare fattori reagenti o renderne evidenti altri sino ad allora sommersi. Pertanto è rilevante ricostruire come, da una parte, la crisi della sfera pubblica (in questo caso non soltanto di risorse) e dell'imprenditoria privata ha inciso, non tanto sulle dinamiche insediative nel territorio, quanto sulle modalità abitative, determinando mutazioni nelle geografie dell'abbandono del paesaggio urbano. Dall'altra parte, invece, la riduzione delle opportunità lavorative da parte degli addetti alle trasformazioni della città ha sviluppato la sensibilità di questi verso le istanze dal basso – che vivono un rinnovato vigore in tempi di crisi – rivolte allo sfruttamento dei beni pubblici, nel corso di un crescente processo di innovazione delle forme organizzative delle società urbane contemporanee [Amin, Thrift, 2005; Pasqui, 2008; Crosta, 2010]. Non è un caso, infatti, che l'inasprirsi della congiuntura economica a partire dal 2007-2008 coincida con la formazione dei primi gruppi ascrivibili alla galassia di *enablers* del riuso dal basso.

25.1. Alcune implicazioni dell'evoluzione dell'abbandono nel paesaggio urbano italiano

Quali sono le evoluzioni del fenomeno di abbandono del paesaggio urbano ai tempi della crisi? In questo lavoro si prova a interpretare tale insieme di dinamiche come un fenomeno pervasivo che si insinua tra la spinta costante dell'espansione insediativa e le geografie caotiche della ritrazione nell'uso del territorio.

Le stime del consumo di suolo a livello nazionale [ISPRA, 2014] indicano che l'espansione insediativa in Italia, dal secondo dopoguerra al 2014, ha seguito un andamento pressoché costante[1]. Questo è rimasto indifferente ai periodi di flessione del mercato immobiliare, ai cicli di congiuntura economica, e soprattutto alla crescita demografica, molto contenuta sino all'ultimo decennio [Istat, 2013].

Qual è dunque il destino di questa smisurata produzione edilizia?

[*] Politecnico di Bari.
[**] Politecnico di Milano.
[1] La stima riporta una crescita intorno ai 70 ettari al giorno, pari a 8 metri quadrati al secondo. Cfr. ISPRA, cit. cfr. anche il cap. 7 del presente rapporto.

La saturazione del mercato, il venir meno delle svalutazioni monetarie e l'incidenza dell'imposizione fiscale sulla proprietà immobiliare, assieme alla stretta del credito – che sino ai primi anni Duemila aveva garantito l'acquisto della prima casa alle nuove famiglie [Bellicini, 2013] – hanno reso tale patrimonio realmente "immobile" e incedibile. Lo stato di utilizzo dello stock immobiliare prodotto, per ben il 10%, è "a disposizione", ovvero è costituito da immobili non locati, né utilizzati continuativamente (una quota pari a quelli locati) [Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate, 2010].

Come sono occupati, invece, gli immobili in utilizzo?

Nella geografia delle attività umane, soprattutto nelle aree metropolitane dove il fenomeno di abbandono è più evidente, ove non sono presenti fenomeni di disurbanizzazione, si rilevano continui flussi in uscita che vanno dal *core* verso il *ring* esterno [*ib.*]. Tali dinamiche evidenziano la presenza di un processo di *filtering down* relativo alla residenza e a funzioni minute di rango locale, che lascia spazio nei quartieri più centrali all'insediamento dei migranti e ai nascenti nuclei familiari, con una domanda abitativa primaria. Il lavoro e soprattutto la produzione tendono così a distribuirsi su scala provinciale [*ib.*] o talvolta si delocalizzano fuori dai confini nazionali, quando appartenenti al comparto manifatturiero. Si svuotano – o vengono declassati a meri depositi – numerosi contenitori sia nelle piattaforme produttive, sia all'interno dei tessuti misti nei territori della dispersione. La medesima sorte tocca al comparto commerciale, che attraverso la spia dei contratti di locazione segna una flessione dei prezzi e dei contratti maggiore del residenziale (rispettivamente, - 14,5% e - 10,46% per il commerciale, - 6,48% e + 6,68% per il residenziale) [FIAIP - Febbraio 2014].

Il risultato della crescita insediativa costante, al netto dell'esodo urbano descritto, è una geografia dell'abbandono che si manifesta in maniera diversa rispetto alle vaste aree della dismissione del comparto produttivo, molte delle quali non ancora riconvertite. Per la rilevante dimensione rispetto alla città, la localizzazione spesso centrale e il fatto di costituire un luogo simbolico per le comunità locali del recente passato postindustriale, esse permangono come lacerazioni vivide e urgenti all'interno del paesaggio urbano. Lo scenario di crisi odierno ha contribuito alla mutazione dell'abbandono edilizio, estendendolo alla sua dimensione pulviscolare[2], diffusa dai centri storici alla città consolidata, sino alle periferie destinate alla residenza e più intensa in particolare in quelle aree della produzione dove valori fondiari contenuti hanno permesso un abbandono più drastico ed esteso. La grana dei nuovi spazi inutilizzati comprende sia la grande dimensione, con i vasti contenitori industriali o i relitti in abbandono della grande distribuzione (fenomeno noto come *demalling* [Cavoto, 2012]), sia la microscala, con interi edifici per residenze e uffici sfitti, scheletri incompiuti, locali ai piani terra con le saracinesche chiuse a tempo indeterminato. Il carattere distintivo dell'abbandono alla microscala è quello di essere un fenomeno pervasivo e silenzioso che lascia pochissime tracce visibili sul territorio e si manifesta con effetti di tipo endogeno che sfuggono completamente a quella dimensione cartografica che è lo strumento centrale nella disciplina che si occupa delle trasformazioni territoriali [Boeri et al., 1993]. Leggere e interpretare le nuove forme di abbandono del paesaggio urbano è un'operazione che necessita quindi di una riflessione più profonda sugli strumenti di controllo a disposizione degli addetti ai lavori.

[2] Lo scenario di crisi ha contribuito da una parte ad accentuare il carattere "a grana fine" dell'abbandono e dall'altra ha reso visibile questo fenomeno alzando il livello di attenzione delle comunità locale o la sensibilità degli addetti ai lavori, creando un ambiente fertile alla nascita di esperienze come quelle degli *enabler* del riuso.

Questo, come sarà mostrato, è uno dei nodi maggiormente investigati dalla nascente rete.

25.2. Il riuso nei meccanismi di sussidiarietà creativa orizzontale e l'emergere della figura dell'*enabler*

La costruzione di un quadro strutturato di politiche per il riuso, in un contesto di forte frammentazione e distribuzione del patrimonio edilizio in abbandono, in larga parte di proprietà privata, necessita dell'adozione di processi diversi da quelli avviati per le grandi trasformazioni urbane prodotte in Italia negli ultimi venti anni. In passato i governi locali hanno contato sulla convergenza di numerosi fattori, quali la disponibilità di risorse economiche comunitarie, statali e private; la possibilità di accaparrarsi (pur affannosamente) megaeventi e l'indotto a essi legato [Imbesi, 2004; Guala, 2007]; l'opportunità di intervenire su aree vaste e spazialmente concentrate, la cui limitata frammentazione proprietaria consentiva di ridurre i tavoli di concertazione a pochi interlocutori. La stretta del credito per gli investimenti privati e la drastica riduzione della disponibilità delle amministrazioni locali per le spese in conto capitale[3] [Matraia, 2011], hanno relegato il finanziamento degli interventi di riqualificazione urbana a carico quasi esclusivo dei fondi comunitari o statali[4]. Solo in pochi casi tali risorse sono state destinate in maniera diffusa alla riqualificazione di alcuni relitti della dismissione distribuiti nel territorio[5].

Lo scenario di crisi, oltre ad incidere sulla capacità di intervento sugli spazi fisici della città, ha gravato contemporaneamente sulla fornitura di servizi convenzionali per il cittadino e, in maniera ancora più influente, sull'erogazione di quei servizi avanzati e non routinari che una domanda sempre più complessa e strutturata sta facendo emergere [Balducci, 2004]. La disponibilità di spazi da riutilizzare è il primo elemento necessario per lo sviluppo di processi creativi rivolti alla produzione di servizi non convenzionali (incubazione artistico-culturale e di impresa, servizi ricettivi speciali, formazione, mantenimento di attività produttive o salvaguardia del territorio, cooperazione sociale) [Cottino, Zeppetella, 2009].

Come è dimostrato dai numerosi casi di studio in Italia e nel mondo[6], la riattivazione degli spazi urbani in abbandono è un terreno di sperimentazione in cui l'azione pubblica istituzionale può ritrarsi e delegare i suoi compiti ad attori privati, oppure collaudare modelli avanzati di *governance* [Healey, 1997] che valorizzino il capitale sociale e la competenza insiti nelle società altamente organizzate [Bagnasco, 1999; Crosta, 2010].

La difficoltà dell'attore pubblico nell'assumere il ruolo di *provider esclusivo* dei servizi [Cottino, Zeppetella, 2009] offre però l'occasione di attivare sinergie con nuove figure assieme alle quali «non limitare lo spazio dell'interazione a ridosso dei bisogni definiti secondo criteri convenzionali»

[3] È la spesa destinata agli investimenti. Il quadro dei vincoli finanziari sopravvenuti nell'ultimo decennio sono: l'introduzione del Patto di Stabilità Interno (1999), la finanziaria del 2005 con la relativa riduzione del limite di indebitamento, e infine l'abolizione dell'ICI nel 2009.

[4] La politica regionale di sviluppo è basata al momento attuale su due principali fonti: da un lato i fondi strutturali comunitari, e più nello specifico il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) che può finanziare anche operazioni di riqualificazione urbana, dall'altro il fondi aggiuntivi nazionali, ossia il Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS).

[5] È il caso dei Laboratori Urbani (all'interno del Programma Bollenti Spiriti, della Regione Puglia). Finanziati utilizzando fondi per la riqualificazione urbana messi a disposizione dalle Delibere CIPE 35/2005, 3/2006 e 20/2004, sono 151 immobili dismessi di proprietà dei comuni pugliesi come scuole in disuso, siti industriali abbandonati, ex monasteri, mattatoi, mercati e caserme vengono recuperati per diventare nuovi spazi pubblici per i giovani.

[6] Cfr. progetto di ricerca "Reuse" http://www.urban-reuse.eu/.

ma procedere verso «l'avvio di processi di sperimentazione, rivolti all'immaginazione creativa di nuovi servizi non convenzionali che sappiano valorizzare le opportunità e in tal modo arrivare a intercettare domande non ancora codificate» [ib.].

Lo scenario fin qui descritto, costituito dalle nuove opportunità di azione aperte dalla debolezza degli attori pubblici e dall'emergere di una disponibilità diffusa di spazi conseguente alle nuove modalità di abbandono, va ulteriormente collocato nel contesto delle problematicità che oggi coinvolgono gli operatori delle discipline del progetto, soprattutto riguardo la saturazione del mercato delle costruzioni[7] e l'occupabilità dei giovani[8].

Ciò cui si assiste è un diffuso riposizionamento della pratica delle discipline del progetto e, di conseguenza, una sperimentazione continua delle forme economiche atte a strutturarlo. Ciò avviene in diretta conseguenza della diffusione degli effetti del capitalismo cognitivo [Groz, 2003] e dell'economia delle reti, ovvero di quell'ambito nel quale il valore, misurabile in *conoscenza*, si accresce per il fatto di essere messo in connessione attraverso, appunto, reti, per grazia del loro effetto *abilitante* [Rullani, 2008].

La scelta di molti – giovani e meno giovani – professionisti delle discipline del design, ma anche di altri campi di ricerca, è quella di impiegare le proprie energie alla costituzione di entità multiformi, capaci di porsi come abilitatori (o, in inglese, *enabler*) di dinamiche innovative in tutti quei risvolti della *governance* urbana nei quali le posizioni tradizionali risultano farraginose o insufficienti. Gli *enabler* del riuso[9] [Poli, 2011] tentano di interpretare proprio questa figura intermedia, rispondendo a un meccanismo di *sussidiarietà creativa orizzontale* [Cottino, Zeppetella, 2009], che riveste un ruolo di facilitazione. Tale figura guarda da un lato all'offerta di spazi disponibili per il riutilizzo e dall'altro tesse reti nella cittadinanza attiva per costruire forme creative di riattivazione del paesaggio in abbandono, in grado di arricchire la sfera pubblica urbana.

Gli *enabler* sono dunque entità per gran parte informali che operano come studi di architettura, ma soprattutto collettivi, gruppi di ricerca indipendenti, associazioni, *start-up*, che tendenzialmente elaborano piattaforme – attive tanto nel web quanto nelle reti sociali – per la costruzione di un

[7] È interessante, a questo proposito, un dato emerso dal rapporto di ricerca intitolato I giovani architetti, la professione, la crisi, condotto nel 2011 dall'Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti Conservatori della Provincia di Torino. Nel rapporto, emerge che ben il 19,8% degli iscritti all'Ordine con meno di 40 anni dichiara di operare in "Altri settori" rispetto ai prevalenti indicati dall'Ordine (e comprendenti: Progetti di edilizia residenziale; Ristrutturazioni e manutenzione straordinaria; Progetti di edilizia pubblica; Progetti di edifici produttivi; Arredamento d'interni; Perizie valutazioni, stime, relazioni; Computergrafica, rendering, fotografia; Piani/progetti urbanistici e/o Piani esecutivi; Progetti di restauro di monumenti; Direzione lavori; Progetti e design di elementi di arredo).
Il rapporto è disponibile all'indirizzo: http://www.torinonordovest.it/i-giovani-architetti-la-professione-la-crisi-indagine-sugli-iscritti-under40-all%E2%80%99ordine-degli-architetti-pianificatori-paesaggisti-conservatori-della-provincia-di-torino/.

[8] Ciò avviene per più ordini di motivi, primo dei quali è senza dubbio l'assoluta sproporzione, grave in Italia più che in qualsiasi altro paese d'Europa (e forse del mondo), del numero di laureati del settore del design e delle costruzioni rapportato al totale della popolazione. Si veda a tal proposito il XIX Rapporto Congiunturale e Previsionale del CRESME, novembre 2011.

[9] Il termine "enabler", nell'accezione di "catalizzatore di energie e di fornitore di servizi" è utilizzato per la prima volta associato al riuso, in Italia, nel 2011 (http://www.impossibleliving.com/about/) ed è inteso quale anello di congiunzione tra domanda e offerta di spazi ove sviluppare progetti di innovazione sociale e di impresa. Differisce dall'accezione offerta da Cottino e Zeppetella (2009) che indicano ancora nell'attore pubblico il volano di partenza dei processi di riuso. Se all'azione pubblica istituzionale viene relegato il ruolo – minimo – di coordinamento e garanzia, ulteriori soggetti possono assumere il compito di attivatori - enabler - dei processi di riuso.

protocollo 'debole', adattabile alla riattivazione di più spazi inutilizzati applicando differenti modelli e valori politico-sociali. Per necessità più ancora che per virtù, le modalità di azione proprie di queste nuove entità si inclinano per lo più verso la creazione – essa stessa come vera forma di invenzione – di una nuova specie di opportunità di lavoro, opportunità *unsolicited*, ovvero "non richieste" [Abhelakh, Hyde, Moore, 2010][10].

25.3. Le forme della facilitazione: strumenti e pratiche innovative nella rete degli *enabler*

Un'occasione per tracciare un bilancio delle pratiche ricorrenti nel lavoro dei soggetti che si occupano del riuso del paesaggio urbano con processi *bottom-up* è stato *Standbyldings*[11], un laboratorio della durata di due giorni, in cui si è tenuto un confronto tra le differenti esperienze di riattivazione con l'obiettivo di costruire un'agenda condivisa su reti, risorse, strategie e strumenti di intervento. Alla due giorni hanno partecipato quindici entità italiane (Fig. 25.1) con prospettive interpretative e operative eterogenee, che spaziano dall'arte allo sfruttamento delle reti sociali e del web, dall'uso dei dispositivi mobili all'autocostruzione o alla ricerca scientifica.

L'auto-definizione dei gruppi come facenti parte di una rete non ha mai subito operazioni di ratifica ufficiale, tuttavia un suo momento iniziale può essere individuato nella condivisione di alcuni cardini, quali la dimensione etica dei progetti, l'obiettivo nel riuso a scopo sociale o tramite programmi in grado di arricchire la sfera pubblica urbana, che siano proposti da soggetti non istituzionali appartenenti alla cittadinanza attiva[12]. Il valore di tale "debolezza" [Gravonetter, 1973] è però testimoniato dal ripetersi – libero e destrutturato – durante l'anno di incontri, manifestazioni e momenti di scambio e condivisione spontanea di saperi, oltre che dalla rapida evoluzione delle pratiche messe in campo proprio a causa della continua contaminazione[13].

Attraverso l'analisi ex-post delle pratiche messe in atto da questi gruppi è stato possibile delineare idealmente quattro azioni trasversali, che emergono nonostante la sostanziale diversità che caratterizza i soggetti analizzati. Ciascuna azione, ordinata in maniera non necessariamente consequenziale e propedeutica alle altre, si poggia sull'utilizzo di alcuni strumenti ad essa relazionati (Fig. 25.2).

[10] *L'unsolicited architect* è acutamente descritto come un professionista le cui competenze non possono più limitarsi alla sola manipolazione dello spazio e della materia, bensì devono estendersi alle grandi questioni trascurate dal mercato. In tal modo, questo nuovo tipo di professionista si trova a dover creare linee guida dove nessuno ne ha scritte, scoprire siti di progetto quando nessuno ne possiede, avvicinare clienti e trovare finanziamenti quando non ce n'è disponibilità [Abhelakh, Hyde, Moore, 2010].

[11] Il workshop, che prende il nome da una ricerca/progetto omonima (http://www.smallab.it/standbyldings/site/home.html) a cura di SMALL, si è tenuto a Bari nel Novembre 2013, ed è stato realizzato con il contributo della Regione Puglia e del Politecnico di Bari. I gruppi che vi hanno preso parte sono: Temporiuso.net (Milano), Impossible living (Milano), Manifetso 2020 (Trieste), Agile (Verona), Primulecaserme (Friuli-Venezia), Cluster Theory (Ferrara), Ciclostile architettura (Bologna), Spazi indecisi (Forlì), :esibisco (Firenze), Spazi docili (Firenze), Lostandfound (Viterbo-Roma), Tspoon (Roma), Small (Bari), Rudere (Agrigento), ICSplat (Caltagirone).

[12] Gli elementi cardine sono stati anticipati da "Re-bel Italy - Manifesto per il riuso di spazi in abbandono e sottoutlizzati" a cura dell'associazione Temporiuso.net e a cui hanno aderito altre realtà italiane http://www.temporiuso.org/?p=3560.

[13] In questo gioca un ruolo molto rilevante l'estesa e minuziosa documentazione sulle proprie attività che i gruppi pubblicano in rete. La necessità di produrre una comunicazione ampia che favorisca una forte integrazione con le relazioni locali, ha l'effetto collaterale virtuoso di sollecitare evoluzioni nel lavoro degli altri componenti della rete.

L'azione iniziale (*Input/Knowledge*) si fonda sulla costruzione della conoscenza del fenomeno di abbandono che consiste solitamente in un censimento legato a una mappa. Poiché gli effetti endogeni della ritrazione delle attività sfuggono alla dimensione cartografica, la costruzione del database necessita un modellamento dello strumento in base alla multiformità del fenomeno. Esplorazioni, attraversamenti, sopralluoghi, l'esperienza diretta del territorio [Secchi, 2000] per mezzo di una *close reading* [Munarin, Tosi, 2002] permette di scovare i singoli frammenti in abbandono. Data la consistenza molto vasta del fenomeno (oltre alla sua grana pulviscolare, alla diffusione e alla microscala), i diversi gruppi si avvalgono di mappature partecipate del patrimonio in disuso (in varie declinazioni, dal locale al nazionale) per costruire dal basso database geolocalizzati, atti a costruire una prima base conoscitiva utile a dimensionare e caratterizzare i fenomeni in atto. L'apertura della mappatura a soggetti anche cittadini esterni al gruppo di lavoro ha l'obiettivo di creare un fronte di sensibilizzazione riguardo lo sfruttamento cosciente delle risorse territoriali.

L'importanza di questa operazione può essere intesa solo se la si contestualizza all'interno delle possibilità fornite dalla sempre più pervasiva integrabilità dei social network coi *locative media*[14], ovvero dalla facilità con la quale è oggi possibile collezionare grandi quantità di dati (*big data*) georeferenziati e *crowd sourced*, prodotti cioè su base volontaristica da vasti gruppi di cittadini, raggiungibili con grande rapidità attraverso i social network. La sempre più agevole georeferenziabilità di contenuti multimediali, per lo più costruiti dal basso, è alla base di una fondamentale svolta che sia le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sia le scienze geografiche stanno intraprendendo [Thielmann, 2012][15] e che è di grande interesse per gli studiosi dello spazio costruito. Per la prima volta, infatti, lo spazio fisico - e in particolare quello urbano - si presta ad essere associato a grandi quantità di informazioni e, in maniera biunivoca, per contenuti delle più molteplici specie è possibile l'attribuzione di coordinate geografiche che li legano a luoghi. Questa capitale evoluzione, comune al dominio tutto della Rete, è il cuore tecnologico e filosofico fondante il concetto di *smart city*, concetto che ha la sua forza proprio nella sua natura duplice, che associa l'uso di ICT avanzate alla riflessione sociale sulle grandi potenzialità contenute in un accesso più attivo, efficiente ed equo alle risorse territoriali da parte di cittadini e attori locali [Batty et al., 2012].

Le mappature degli spazi in abbandono, dunque, sono il dispositivo cardine attorno al quale le ricerche indipendenti si addensano proprio perché l'abbandono dell'edilizia minuta è per l'appunto uno tra i fenomeni urbani che più ampiamente necessitano, per essere rappresentati, della raccolta di informazioni per le quali l'associazione a luoghi fisici è fondamentale. Per definizione, infatti, i luoghi in stato di abbandono possono essere descritti come:

- spazi cui l'accesso fisico è interdetto, ma il cui significato sociale è ancora presente nella memoria collettiva;

- spazi cui l'accesso fisico è (o è potenzialmente) possibile, ma privi di identità poiché in disuso;

[14] Ovvero tutti i dispositivi hardware – generalmente mobili – che permettono lo scambio online di informazioni georiferite.

[15] "Mentre le scienze sociali e gli studi su media e cultura definiscono questa ri-materializzazione del luogo 'svolta spaziale', si registra una svolta culturale, umanistica e tecnologica nella geografia. Al momento, i due sviluppi convergenti sono ancora etichettati come differenti formazioni culturali: *locative media e mediated localities*". [Thielmann, 2012].

- spazi al contempo inaccessibili e a-significanti.

La prima condizione è tipica di luoghi di proprietà pubblica, oppure di spazi privati che hanno occupato un posto rilevante nella storia pubblica della città; la seconda condizione, invece, tende a verificarsi per la proprietà privata, soprattutto di grana minuta, oppure per spazi dismessi per obsolescenza funzionale; la terza condizione, infine, è tipica dell'edilizia incompiuta (pubblica o privata), attorno alla quale non c'è stato il tempo di costruire identità poiché lo spazio è entrato in disuso prima di accedere compiutamente al circuito economico, sociale e culturale.

In quest'ottica, la mappatura si pone quale dispositivo utile a riconnettere identità sociale e identità fisica dei luoghi. Nel primo caso, questo può avvenire attraverso la creazione di un accesso (temporaneamente virtuale) a immagini geotaggate e operazioni di realtà aumentata utili alla percezione dello spazio ove questa risulti fisicamente impossibile; nel secondo caso, l'utilizzo di social network e piattaforme online dedicate alla raccolta e alla condivisione di proposte di riuso è un potentissimo strumento di costruzione identitaria su luoghi di cui è resa nota l'esistenza e la posizione tramite mappatura; il terzo caso può essere affrontato come combinazione dei primi due [Cariello, Ferorelli, 2013].

La mappatura, dunque, lavora generalmente in rapporto diretto con la costruzione di siti e piattaforme web che sono lo strumento principale attraverso il quale i gruppi si interfacciano con le comunità che vivono nei territori ai quali i progetti sono rivolti. Di conseguenza, oltre alle funzioni basilari di georeferenziazione di *marker* riferiti ai singoli casi di edilizia dismessa, abbandonata o sottoutilizzata, le mappature permettono raccolte di *database wiki* e complessi, utili a rappresentazioni tematizzate e ricerche multicriteri.

Nonostante le ragioni e gli utilizzi dello strumento varino notevolmente tra i diversi gruppi, ad accomunarli vi è la funzione di mediazione culturale che le diverse entità si pongono attraverso la produzione di mappe (e, come vedremo, anche delle altre operazioni) come strumento conoscitivo primario, come ausilio infografico allo *storytelling* del fenomeno, o ancora come funzione accessoria di più vaste e variegate piattaforme web. In particolare, queste ultime declinano in vario modo la messa a disposizione di opportunità di incontro online tra domanda pubblica di spazi e offerta di proposte di riuso, fornendo, in taluni casi, anche dati in merito ai servizi di prossimità presenti nel tessuto urbano nelle vicinanze degli edifici segnalati.

La seconda azione (*Input-output / Collaboration*) si riferisce alla costruzione ricorrente di piattaforme collaborative attraverso gli strumenti di *networking* e le *call*. La definiamo un'azione intermedia in quanto essa prevede contemporaneamente la costruzione di relazioni e la raccolta di prime sollecitazioni dall'esterno.

Per *networking* si intendono tutte le attività di collaborazione, comunicazione e contatto con le parti più attive della cittadinanza, o con le più deboli, per far emergere e raccogliere bisogni latenti inespressi, sempre nell'ottica di un processo di interfaccia con gli attori pubblici locali. Lo strumento di costruzione di rete si esplica sia nel rapporto frontale con le singole iniziative della cittadinanza attiva locale, che sono molto efficaci nell'integrazione verticale di tipo settoriale (es. movimenti ambientalisti, organizzazioni dedite alla cultura, gruppi di innovazione del settore microproduttivo, ecc), sia nel rapporto trasversale tra queste iniziative [Balducci, 2004] con l'obiettivo di costruire progetti condivisi nella riattivazione di uno spazio inutilizzato. In questo processo di avviamento di piattaforme di scambio, è ricorrente l'utilizzo di *call*, uno strumento finalizzato a collezionare idee, suggerimenti, visioni in ottica collaborativa che possono contribuire o alla definizione delle attività che faranno rivivere gli spazi o all'ottimizzazione dello stesso processo di riuso (es. modelli di gestione). Si tratta, dunque, ancora di strumenti utili alla raccolta di informazioni ma, rispetto alle operazioni conoscitive di mappatura, essi processano contenuti più

complessi perché strutturati anche in forme dotate di una certa autonomia, come nel caso delle *call for projects*.

Più attivamente propositiva è invece la terza azione (*Output/Creativity*), che prevede la produzione di contenuti. Ad essa si ascrivono gli strumenti che possono essere considerati condensatori di scambio e soprattutto di elaborazione di proposte, sulla base di sollecitazioni raccolte in precedenza, sia relative al riuso di immobili e spazi precisamente individuati, sia in merito ai processi di riuso in senso teorico e generale. Le occasioni sono costruite in forma di laboratori, workshop, atelier, tavole rotonde, dibattiti, eccetera.

Un ulteriore elemento ricorrente che emerge dall'analisi dei gruppi è la partecipazione di buona parte dei componenti alle istituzioni accademiche o l'impegno a costruire ricerche indipendenti in forma di prodotti editoriali, curatoriali, ecc., che hanno il carattere di strutturarsi come ricerca/azione nei territori.

Si raggruppano quindi nella quarta e ultima azione (*Output/Action*) tutte le fasi conclusive dei processi di riattivazione, ovvero quelle che condividono, come risultato finale, un intervento fisico su uno spazio o su un edificio oggetto di riuso in occasione di un *happening* puntuale o per un progetto con una durata limitata o permanente.

Come anticipato nell'introduzione, gli *enabler* del riuso si dedicano di rado al riuso permanente in prima persona, dato, tra l'altro, che spesso "provengono da parti diverse della città e cercano, attraverso l'azione, di stabilire un nuovo legame con un luogo. Si potrebbe dire che sono un tipo particolare di *city users*: attori sociali alla ricerca di un locale in cui radicare la propria azione che mantiene importanti dimensioni non locali" [Martinotti 1993; Balducci, 2004]. Nel loro ruolo di abilitatori, essi piuttosto generano condizioni favorevoli affinché attori provenienti dal tessuto sociale locale si organizzino e trovino la possibilità di esprimere bisogni e proporre riattivazioni, potendo trovare campo fertile in quelle amministrazioni con le quali gli *enabler* intrattengono rapporti trasversali, atti a risolvere l'atavica disconnessione dei molteplici organi che ne gestiscono le competenze. Di conseguenza, gli *enabler* perseguono un modello di sviluppo urbano principalmente attraverso forme di intervento leggere quali le passeggiate urbane, gli allestimenti nello spazio pubblico e altre azioni dirette alla riappropriazione temporanea di edifici dismessi. L'arte sociale è strumento ugualmente diffuso tra le pratiche di azione, proprio per il contenuto di *capabilities* relazionali, tecnico-burocratiche e organizzative che essa richiede e genera negli artisti [Detheridge, 2004] tanto quanto negli attori che si pongono come mediatori culturali per la sua realizzazione [Inguaggiato, 2012]. In questo caso, il ruolo di mediazione accresce la sua complessità poiché gli artisti divengono ulteriori attori del processo, chiamati a interpretare istanze pubbliche che all'*enabler* è dato carico di raccogliere [*ib.*].

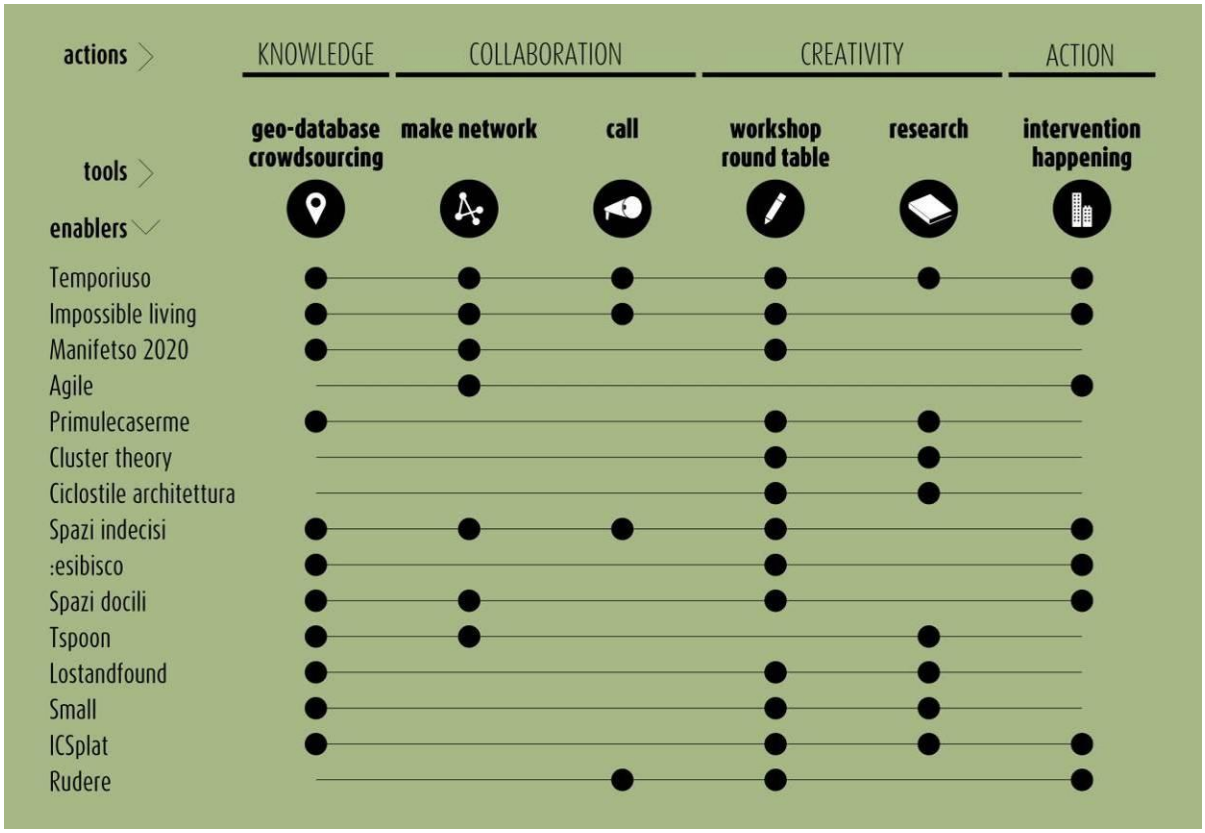
Le azioni pubbliche, oltre a costituire momento di approdo, conclusione e materializzazione fisica nello spazio di processi partecipativi e negoziali talvolta lunghi e complessi, possono essere considerate anche un momento di ulteriore allargamento relazionale, poiché esse estendono alla totalità dei cittadini (anche non interagenti) la qualità di attori del processo visto nel suo insieme, in quanto destinatari dei suoi effetti diretti e indiretti sulle dinamiche del quartiere e della città.

In conclusione, ad oggi il presente lavoro dev'essere inteso come un'indagine aperta o, in altre parole, come un'istantanea di processi e pratiche che, per costituzione, si trovano in una condizione di evoluzione rapida e perenne. Questi processi subiranno dunque ulteriori mutazioni e, in particolare, se ne attendono in relazione alle recenti introduzioni legislative sul consumo di suolo e sul recupero del patrimonio edilizio inutilizzato, alla nuova programmazione comunitaria 2014-2020, e ai trend di ripresa economica. A valle di tali introduzioni normative, sarà senz'altro possibile operare ulteriori indagini, ricerche e osservazioni dei fenomeni in atto.

Fig. 25.1. La mappa degli enabler del riuso. In neretto i partecipanti a Standbyldings.



Fig. 25.2. Schema delle azioni e degli strumenti ricorrenti tra gli enabler del riuso analizzati.



Riferimenti bibliografici

Abhelakh A., Hyde R., Moore T. (Ed), *Unsolicited Architecture*, edizione bootleg di *Volume* 14. Archis Foundation. http://issuu.com/archis/docs/unsolicitedarchitecture.

Amin, A., Thrift, N. (2005) [2001] *Città. Ripensare la dimensione urbana*. Bologna. Il Mulino.

Batty, M. et al. (2012) *Smart Cities of the Future*, WORKING PAPERS SERIES, London, UCL.

Boeri, S. et al. (1993) *Il territorio che cambia. Ambienti, paesaggi ed immagini della regione milanese*. Milano, Abitare Segesta.

Balducci, A. (2004) "La produzione dal basso di beni pubblici urbani". *Urbanistica* 123.

Bagnasco, A. (1999) *Tracce di comunità*. Bologna, Il Mulino.

Detheridge, A. (2004) *Artisti e sfera pubblica*. In: De Luca M., Gennari Santori F., Pietromarchi B., Trimarchi M., (Ed) "Creazione contemporanea. Arte, società e territorio tra pubblico e privato": Pagg. 105 - 119. Roma, Luca Sossella Editore.

Cariello A., Ferorelli F. (2013), "Urban hacktivism e locative media. Strategie di riappropriazione dei paesaggi dell'abbandono". In *Urbanistica dossier online* 006. Città Open Source. Spazio pubblico, Network, Innovazione sociale. <http://www.urbanisticainformazioni.it/-006-.html> Ultimo accesso 30 aprile 2014.

Cavoto, G. (2012) *Dismissione commerciale. Strategie di Demalling per Torino*. Tesi di Dottorato, Facoltà di Architettura – Politecnico di Torino.

Cottino, P., Zeppetella, P. (2009) "Creatività, sfera pubblica e riuso sociale degli spazi. Forme di sussidiarietà orizzontale per la produzione di servizi non convenzionali". *Cittaitalia Fondazione ANCI Ricerche*.

CRESME (2011) *XIX Rapporto Congiunturale e Previsionale*. Roma.

Crosta, P. L. (2010) *Pratiche. Il territorio "è l'uso che se ne fa"*. Milano, Franco Angeli.

FIAIP (2014) *Report Immobiliare Nazionale Urbano 201*3. Roma.

Granovetter, M. S. (1973) "The Strength of Weak Ties". *American Journal of Sociology* Vol.78, I.6.

Guala, C. (2007) *Mega eventi. Modelli e storie di rigenerazione urbana*. Roma, Carocci.

Healey, P. (2003) [1997] *Città e istituzioni. Piani collaborativi in società frammentate*. Bari, Edizioni Dedalo.

Imbesi, P. N. (2004) *Governare i grandi eventi: l'effetto Pulsar e la pianificazione urbanistica.* Roma, Gangemi.

Inguaggiato, V. (2012) *Fare città, chiamarla arte. Politiche ed esperienze di integrazione tra arte e territorio*. Tesi di Dottorato, Facoltà di Architettura e Società – Politecnico di Milano.

ISPRA (2014) *Il consumo di suolo in Italia*. Roma, ISPRA.

Istat (2013), *La popolazione straniera residente in Italia*. Roma, Istat.

Martinotti, G. (1993) *Metropoli: la nuova morfologia sociale della città*. Bologna, Il Mulino.

Matraia, C. (2011) *Finanziamento pubblico per la riqualificazione urbana*. In: "Riqualificare le città per arginare il declino. L'area Lolli Notarbartolo". Palermo. Ance.

Munarin, S., Tosi, M. C. (2002) *Tracce di città. Esplorazioni di un territorio abitato: l'area veneta*. Milano, Franco Angeli.

Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti Conservatori della Provincia di Torino (2011) *I giovani architetti, la professione, la crisi. Indagine sugli iscritti under40 all'Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti Conservatori della Provincia di Torino*. Torino.

Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate (2010), *Gli immobili in Italia. Distribuzione del patrimonio e dei redditi dei proprietari*. Roma.

Pasqui, G. (2008) *Città, Popolazioni; politiche*. Milano, Jaca Book.

Poli, E. (2011) "[im]possible living: mappature dell'abbandono". *Domusweb*. <http://www.domusweb.it/it/opinioni/2011/12/14/-im-possible-living-mappature-dell-abbandono.html> Ultimo accesso 4 gennaio 2013.

Rullani, E. (2008) "L'economia della conoscenza nel capitalismo delle reti". *Sinergie* 76.

Secchi, B. (2000) *Prima lezione di urbanistica*. Bari, Laterza.

Thielmann, T. (2010) "Locative Media and Mediated Localities: an Introduction to Media Geography". *Aether* Vol. V.A.

CAP. 26. PROGRAMMI DI RECUPERO DEI FORTI DELLA LESSINIA: ARCHITETTURA E PAESAGGIO DALL'IMPERO ASBURGICO AL REGNO D'ITALIA

di Fiorenzo Meneghelli

26.1. La genesi del sistema delle fortificazioni

La città di Verona, grazie alla sua particolare posizione geografica che funge da nodo fondamentale per i collegamenti tra Italia e Nord Europa, mantenne nei secoli un fondamentale ruolo strategico di controllo sull'area padana e sui collegamenti alpini. In epoca asburgica (1814-1866) Verona diventa la principale piazzaforte del *Quadrilatero*, sviluppando il sistema di difesa che supera il carattere urbano e che si espande sul territorio - *campo trincerato* - con la realizzazione di due cerchie di forti staccati (1848-1866).

A questa prima fase segue un vasto piano difensivo, chiamato *regione fortificata*, che mette in relazione i caratteri morfologici del territorio (lago di Garda, fiumi Adige, Mincio e Po', i rilievi prealpini) con le vie di comunicazione (strade e ferrovie) e il sistema fortificato.

Nel 1866 il Veneto passa al Regno d'Italia, e il confine con l'Austria venne a trovarsi sulla linea dell'attuale demarcazione tra il Veneto e il Trentino Alto Adige. La difesa italiana previde la *chiusura*, con un sistema di forti di sbarramento, delle numerose vie di comunicazione che scendono dall'arco alpino, così da garantire libertà di manovra delle truppe nell'area padana tra le due rive del Po'. Il Genio Militare italiano modifica (1880-85) le opere austriache dello sbarramento di Rivoli (forti di Rivoli e Ceraino) a chiusura della Valdadige, e realizza i nuovi forti di S. Marco (1883, rinnovato 1913), Masua (1880-85, rinnovato nel primo '900) , la batteria bassa del Forte di Rivoli (1884) la Tagliata di Incanal (1884) e le batterie corazzate di Cimo Grande e Noale nei primi anni del '900.

Sul lato nord-orientale di Verona, sulle propaggini dei monti Lessini, si costruiscono forte Castelletto (1885 - '900), forte San Briccio (1885) e la batteria Monticelli (1888), tra il 1908-10 i forti corazzati di Forte Monte Tesoro e Forte Santa Viola.

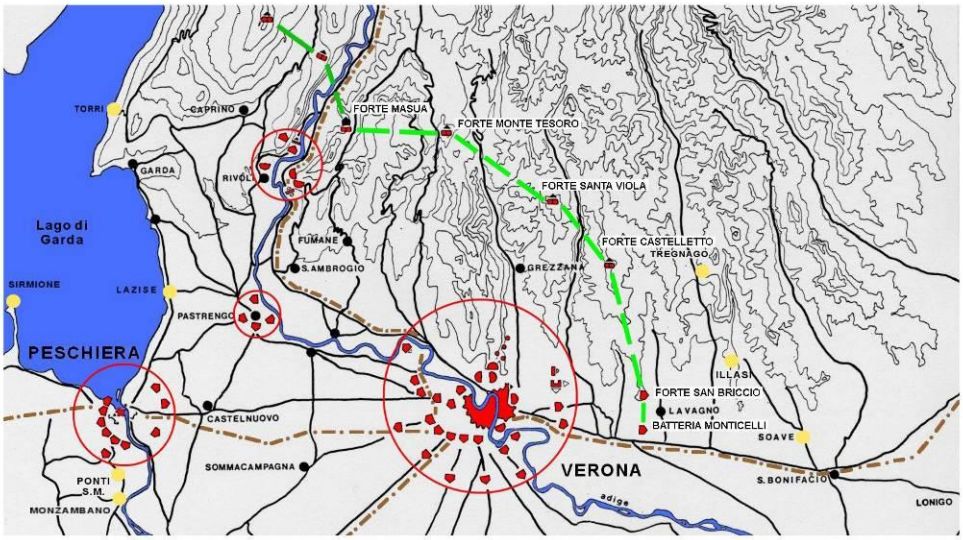
La militarizzazione del territorio prealpino porta a profonde trasformazioni del territorio, che da area agro-postorale si trasforma in un'area fortemente infrastrutturata a causa di un sistema complesso di interventi così riassumibile:

- realizzazione di una rete infrastrutturale costituita da nuove strade, ponti, acquedotti con fontane e serbatoi, linee teleferiche, linee telefoniche, apparati per segnalazione luminosa, ecc.;

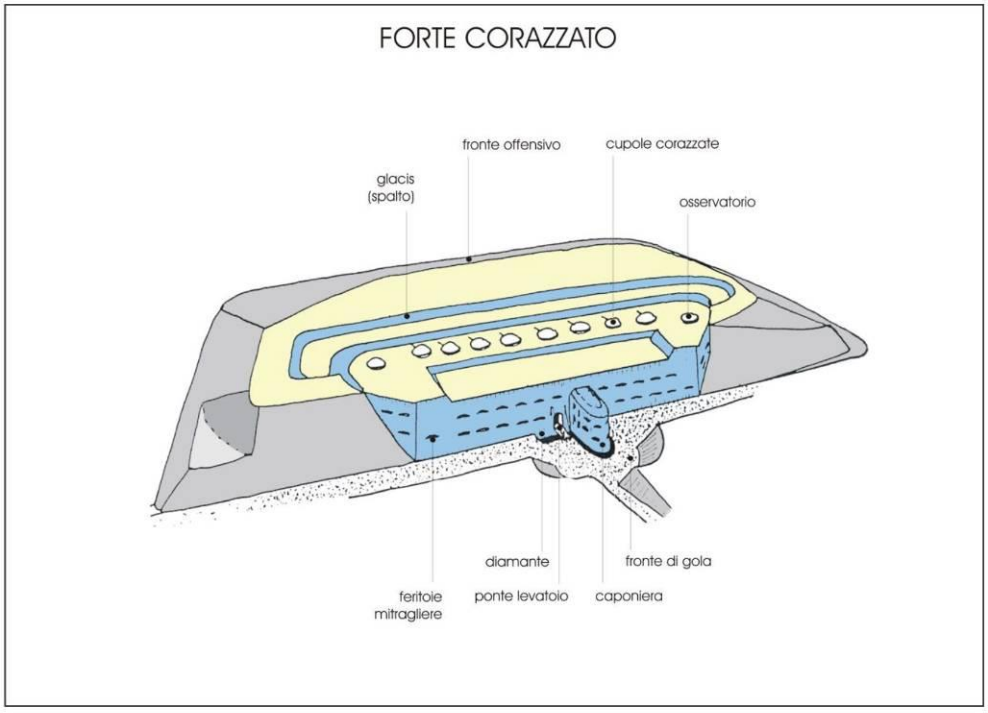
- realizzazione di edifici per il supporto logistico alle truppe; caserme, comandi, ospedali, panifici, magazzini, stalle, polveriere, ecc.;

- costruzione di un sistema fortificato:ìcostituito da forti di sbarramento delle valli e rete delle trincee. Tra il 1915 e il 1918 in Lessinia è stimata la presenza di circa 20/25.000 soldati, a cui bisogna aggiungere più di 5.000 operai impegnati nelle opere di difesa.

PROGRAMMI DI RECUPERO DEI FORTI DELLA LESSINIA: architettura e paesaggio - *Fiorenzo Meneghelli*



Sistema fortificato veronese : in colore rosso i campi trincerati austriaci, in colore verde la linea difensiva dei forti italiani dal Baldo ai monti dei Lessini. *Elaborazione grafica F. Meneghelli.*



Forte corazzato modello Rocchi. E*laborazione grafica F. Meneghelli.*

La scelta della difesa italiana di costruire opere di sbarramento sull'arco alpino con lo scopo di controllare le vie di accesso alle valli e di bloccare l'azione avversaria sulla frontiera richiedeva un ripensamento delle opere di difesa in precedenza realizzate. Alla fine dell'800, l'utilizzo dell'esplosivo ad alto potenziale segnò infatti la fine dell'epoca dei forti in muratura a pianta poligonale ricoperti di terra. Si pose attenzione allora a ciò che avveniva in Europa dove si costruivano, in funzione anti-tedesca, grandi sistemi fortificati: in Belgio ad Anversa, Liegi, Namur e in Francia a Parigi e Verdun.

Il Genio militare italiano elabora un modello di *forte corazzato* che sarà adottato tra il 1905 e il 1908 negli sbarramenti alpini della frontiera nord-est. I nuovi forti sono progettati con murature di grosso spessore in calcestruzzo e dotati di artiglierie protette da casematte in ghisa e acciaio. La fortificazione di sbarramento, inoltre, non è più concepita come opera isolata, ma quale gruppo di opere dislocate sul territorio capaci di svolgere funzioni complementari nell'azione di difesa.

Il forte presentava, grazie alle sue dimensioni ridotte, una buona integrazione nel contesto ambientale ma i suoi limiti strutturali lo resero un obiettivo comunque vulnerabile. Rispetto alla rapida evoluzione tecnologica delle armi da fuoco, la costruzione difensiva risulta con la stessa rapidità, già dopo pochi anni, inadeguata alla sua funzione difensiva, se non addirittura obsoleta.

26.2. Tutelare e valorizzare il patrimonio fortificato in Lessinia

Da quanto brevemente sopra riportato si comprende come l'area montuosa della Lessinia, fino ai primi del '900 poco abitata e priva di strade, abbia subito una profonda e rapida trasformazione i cui esisti sono ancor oggi leggibili nell'assetto insediativo ed infrastrutturale del territorio.

Ciò nonostante vi è stata fino ad ora scarsa consapevolezza sia del valore di questo patrimonio che della sua tutela; gran parte dei forti sono stati oggetto alla fine della I^ Guerra Mondiale di un sistematico saccheggio che ha portato all'abbandono e quindi al degrado delle strutture.

Da alcuni anni, grazie alle ricerche storiche sulle opere fortificate pubblicizzate con libri e mostre, si è destato nella popolazione l'interesse e poi il riconoscimento del valore che questo patrimonio storico, e di conseguenza della necessità di tutelarlo nell'ambito di una valorizzazione del territorio.

A tal fine sono state poste in essere azioni condotte da alcuni comuni in accordo con la Comunità Montana della Lessinia ed il Parco Regionale della Lessinia; fin dall'inizio, quindi, il recupero di queste opere quindi non è stato concepito ad una scala locale bensì inserito in una più ampia visione territoriale. Si descrivono di seguito alcune esperienze di recupero particolarmente significative.

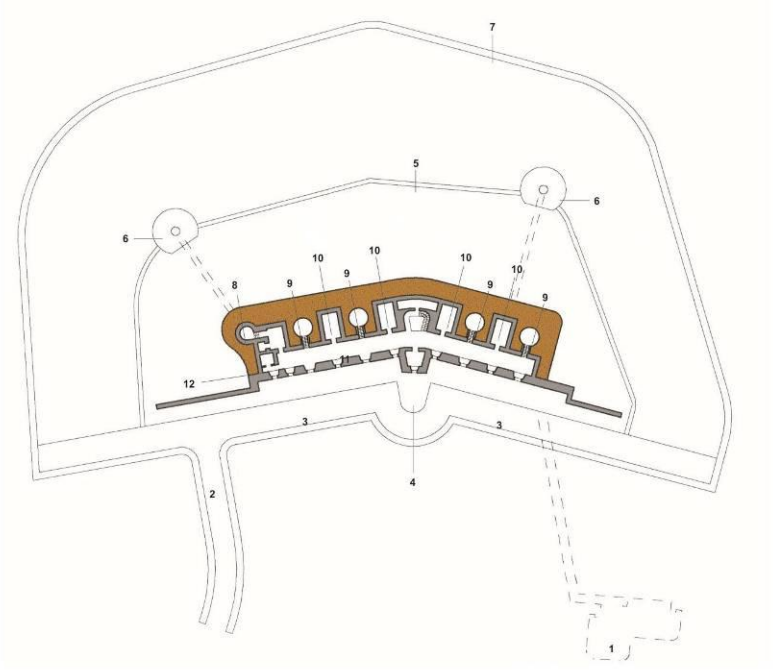
Il Forte Santa Viola

Il progetto, promosso dal Comune di Grezzana e dalla Comunità Montana della Lessinia, si colloca come già accennato in un più ampio contesto territoriale di valorizzazione del sistema difensivo realizzato dal Genio militare italiano in Lessinia nel primo Novecento.

PROGRAMMI DI RECUPERO DEI FORTI DELLA LESSINIA: architettura e paesaggio - *Fiorenzo Meneghelli*



Veduta aerea del forte dopo l'intervento di diradamento del bosco effettuato dalla forestale in prossimità del forte. *Foto aerea F. Meneghelli.*



Pianta forte Santa Viola . E*laborazione grafica F. Meneghelli.*

Il progetto prevede il recupero del forte, di proprietà comunale, che si intende configurare come *porta di accesso* al Parco della Lessinia. La collocazione del Forte e dell'intera linea difensiva segna infatti il passaggio da un ambiente urbanizzato e antropizzato ad uno che conserva ancora valenze di naturalità legate all'Alta Lessinia e coincidenti con l'area protetta del Parco.

Tutta questa zona si caratterizza quale vero e proprio *landmark* territoriale - sia da un punto di vista floro-faunistico che da un punto di vista orografico - e consente una visione a 360° di tutto l'ambiente circostante, connettendosi idealmente con i punti panoramici a suo tempo individuati all'interno del Parco della Lessinia.

Il recupero del forte consentirà di realizzare una struttura al tempo stesso ricettiva e museale al servizio del turista, rivolta in particolare al segmento giovanile. La collocazione del forte in un ambito di grande valenza paesaggistica e ambientale può costituire infatti una carta vincente per l'affermazione di un suo ruolo significativo anche sotto l'aspetto dell'accoglienza turistica, attraverso la realizzazione – in regime di recupero - di servizi ricettivi a basso costo e/o per giovani, un'utenza le cui esigenze non trovano ad oggi risposte efficaci nella Montagna Veronese.

Accanto ad una proposta di utilizzo individuale, un'altra importante possibilità è quella di coinvolgere le associazioni internazionali giovanili che organizzano annualmente campi di lavoro e di formazione , con un conseguente posizionamento dell'offerta sul mercato europeo.

Gli interventi di recupero hanno interessato complessivamente una superficie di oltre un ettaro, dei quali circa 1.300 coperti con un volume di circa 10 mila mc; l'intervento è stato realizzato in quattro stralci tra il 2005 e il 2014, con l'impiego di circa 1.170.000 euro, derivati da finanziamenti della Regione Veneto, della Provincia di Verona, della Comunità Montana della Lessinia, del Comune di Grezzana e con i contributi di banche locali.



Forte Santa Viola, dopo l'intervento di restauro.

Il Forte Monte Tesoro

Destinato ad area militare fino agli anni ’80, il forte di Monte Tesoro è poi passato al Demanio Pubblico e successivamente - in virtù del federalismo demaniale (D.Lgs. 85/2010 art.5 comma 5) - è stato ceduto al Comune di Sant’Anna d’Alfaedo in base ad un programma di valorizzazione i cui punti principali sono:

Individuazione del bene: gli immobili presenti nell’area (di mq. 154.640) sono il Forte, la caserma, la casa del custode ed edifici di servizio.

Un quadro generale: Le fortificazioni ben individuano i caratteri e la morfologia dei luoghi e ne colgono gli elementi utili alla difesa; la loro costruzione fa assumere al luogo un’identità ed un ruolo nuovo nel territorio. Rileggere il territorio partendo da questi assunti consente di ritrovare le relazioni essenziali tra l’opera dell’uomo e l’ambiente naturale, e permette di immaginare ora i Forti quali presidi a difesa del paesaggio circostante da ulteriori trasformazioni. Il recupero dei Forti non potrà più apparire come un episodio isolato e concorrente con quello di altre strutture storiche di consolidato e riconosciuto valore come chiese, ville, centri storici. I Forti dovranno essere considerati quali parti integranti di un patrimonio storico-architettonico ed ambientale la cui valorizzazione coinvolge l’intero territorio.

La sintesi del programma: La valorizzazione del forte di Monte Tesoro si inserisce in un ampio contesto territoriale che vede già in atto le prime azioni di recupero di questo sistema difensivo, ed in particolare il Forte Santa Viola e le trincee di Malga Pidocchio. Il recupero di Monte Tesoro inoltre va inserito in un percorso storico-culturale e ambientale che abbia come poli le località di Molina (Cascate e Museo Botanico), di Sant’Anna d’Alfaedo (Museo Preistorico e Paleontologico, Ponte di Veia, Monte Corno d’Aquilio), collegandosi anche ad altri luoghi dei Monti Lessini: le malghe, gli alpeggi, i boschi, ecc.. In questo quadro debbo inserirsi anche le tipicità della produzione gastronomica ed artigianale del territorio.

PROGRAMMI DI RECUPERO DEI FORTI DELLA LESSINIA: architettura e paesaggio - *Fiorenzo Meneghelli*



Forte Monte Tesoro : A Forte , B Caserme.



Forte Monte Tesoro, veduta aerea. *Foto aerea F. Meneghelli.*

Il programma di valorizzazione sarà sviluppato su più livelli:

- *Scala territoriale*: Monte Tesoro quale luogo di notevole interesse storico e naturalistico della montagna Veronese collegato al trentino e all'area tra il Garda e la Valpolicella.

- *Scala locale*: Monte Tesoro quale fulcro della rete dei luoghi d'interesse storico, culturale, ambientale e di valorizzazione delle tipicità produttive nel Parco Regionale della Lessina.

Obbiettivi e strategie del programma: L'area pur dotata di significativi luoghi di interesse per la storia, la natura, ecc. non ha sviluppato un adeguato programma di promozione e quindi fruizione di questo grande patrimonio. Il programma di valorizzazione di Monte Tesoro intende costituire una nuova opportunità per l'area montana per sviluppare un equilibrato sviluppo socio-economico attento alla peculiarità del territorio attraverso:

- la valorizzazione sinergica del patrimonio fortificato della Lessinia, che veda il recupero dei Forti e la costituzione dell'ecomuseo delle trincee;

- la costituzione di una rete locale dei luoghi di interesse storico, culturale ed ambientale con programmi comuni di valorizzazione e fruizione;

- il recupero del forte quale luogo della memoria della Grande Guerra nell'area lessinica e nel contempo spazio espositivo per presentare i caratteri del territorio sotto l'aspetto storico, archeologico, architettonico, culturale, ambientale e paesaggistico; in questo luogo troveranno inoltre spazio la presentazione dei prodotti tipici delle valli;

- le Caserme e strutture annesse, che diventeranno il luogo dell'ospitalità, del ristoro e dei servizi per il turismo culturale, ambientale e del tempo libero, diventando il centro di riferimento per l'escursionismo nell'area montana;

- il *Bosco della Lessinia*, che comprende la vasta area boscata del monte e che diventerà il centro per la didattica e la formazione ambientale, per la ricerca e la conservazione della biodiversità;

- Recupero della casa del Custode a fini abitativi.

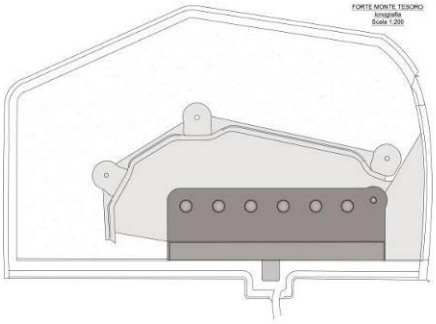
Modalità di attuazione del programma: l'attuazione del programma sarà a regia Comunale in rapporto collaborativo con la Comunità Montana della Lessinia e il Parco Regionale della Lessinia. Verrà redatto un progetto generale di valorizzazione del Monte Tesoro (Master Plan) a cui dovranno attenersi i singoli progetti di intervento sulle parti architettoniche e quelli relativi alla valorizzazione ambientale e naturalistica del luogo. L'attuazione del programma potrà avvenire sia con intervento diretto del Comune sia attraverso lo strumento dell'accordo di programma che con accordi tra soggetti pubblici e privati.

Sostenibilità economica del programma: per la sostenibilità economica del programma di valorizzazione si intende operare in più ambiti di finanziamento: dai bandi europei a quelli regionali a quelli per lo sviluppo dei comuni di confine, di fondazioni bancarie, ecc.

Tempi di realizzazione del programma: il programma di valorizzazione sarà sviluppato su un arco temporale di 10 anni: *Pulizia e Sicurezza* : dal I° al II° anno con *attività di manutenzione e custodia per i successivi; Accessibilità*: dal I° al III° anno ; *Fruibilità*: dal I° al II° anno; *Recupero ambientale e naturalistico dell'area*: dal I° al VI° anno; *Recupero funzionale dei fabbricati esistenti*: dal II° al VII° anno; *Recupero a stralci degli immobili storici*: dal II° al X° anno.

PROGRAMMI DI RECUPERO DEI FORTI DELLA LESSINIA: architettura e paesaggio - *Fiorenzo Meneghelli*

Forte Monte Tesoro : pianta, fronte di gola, interno del corridoio delle batterie, scala di collegamento tra i piani, basamento dell'artiglieria, galleria difensiva di fucileria.











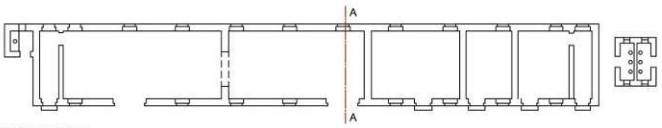


PROGRAMMI DI RECUPERO DEI FORTI DELLA LESSINIA: architettura e paesaggio - *Fiorenzo Meneghelli*

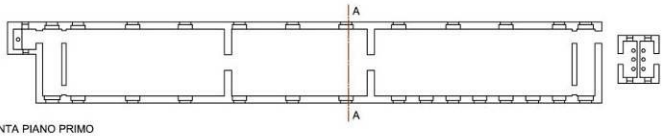
Forte Monte Tesoro, caserme : pianta, fronte sud ed interno.



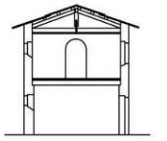
PLANIMETRIA GENERALE



PIANTA PIANO TERRA



PIANTA PIANO PRIMO



SEZIONE AA





26.3. L'ecomuseo dei Forti e delle Trincee della Lessinia

Le fortificazioni della Lessinia si svilupparono per oltre 18 km, con circa 8.000 metri di trincee, 50.000 metri di reticolati, oltre una trentina di bocche da fuoco, centinaia di postazioni per mitragliatrici, 60/70 ricoveri in caverna per uomini e provviste, centinaia di baracche in legno per ospitare la truppa e gli ufficiali, migliaia di metri di camminamenti e strade, ecc.

Le trincee e le opere difensive in genere, furono realizzate sia scavando il terreno - dove possibile - sia nella roccia compatta. Nei blocchi rocciosi, utilizzando e scavando le fessure naturali, è stato realizzato un reticolo di camminamenti, trincee, gallerie, postazioni in caverna, ecc.

Questa *ragnatela* si estendeva per chilometri. Era un luogo abitato da migliaia di uomini, che per proteggersi dagli agenti atmosferici e dai rigori dell'inverno si riparavano in gallerie scavate nella roccia o coprivano con travature lignee e/o lastre di pietra parti delle trincee.

All'inizio delle ostilità si pensava che la I^ Guerra Mondiale dovesse essere una guerra rapida e di movimento ove le nuove macchine belliche avrebbero determinato l'esito del conflitto; invece divenne la *guerra immobile* di trincea, tremenda e sanguinosa. Alla raffinata architettura militare seguirono solo anonime fortificazioni scavate nella terra e nella roccia, delimitate da una selva di filo spinato.

La Comunità Montana della Lessinia ha elaborato una proposta di *Ecomuseo delle trincee della Lessinia* indicando la necessità di tutelare non solo le testimonianze storiche della Grande Guerra ma anche di conservarne la memoria, i luoghi e i paesaggi, avendo nel pensiero le parole di Hugues de Varine *"un ecomuseo è qualcosa che rappresenta ciò che è un territorio e, ciò che sono gli abitanti, a partire dalla cultura viva delle persone, dal loro ambiente, dall'eredità del passato, da ciò che amano e desiderano mostrare ai loro ospiti e trasmettere ai loro figli"*.

Gli obiettivi dell'Ecomuseo della Lessinia partono dalla volontà della comunità locale di riconoscersi nei suoi valori e nella sua storia, e si articolano in:

- *Ambientali*: tutela e valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio.
- *Storia e memoria*: conservazione e recupero delle testimonianze materiali e immateriali.
- *Turistico e didattico*: incremento dell'interesse turistico dei luoghi con percorsi e servizi di carattere culturale e ambientale con itinerari collegati alla rete di riferimento interregionale ed europeo.
- *Sviluppo locale:* conservazione e sviluppo delle attività produttive, promozione delle tipicità del luogo, incremento dell'offerta ricettiva e di interesse culturale.

Gli interventi di recupero delle opere militari saranno ispirati a criteri di compatibilità e sostenibilità nel rispetto del contesto in cui si opera, al fine di tutelare tutto il patrimonio presente, sia quello storico che quello ambientale e paesaggistico.

I segni presenti nel territorio, che il tempo e la natura ha reso meno evidenti, hanno bisogno di essere letti e interpretati accuratamente evitando, dove non necessario, artificialità ricostruttive che ne modifichino anche il valore testimoniale e memoriale.

Ciò non significa che non siano auspicabili anche interventi *contemporanei* finalizzati ad una maggiore fruizione di alcune opere e ne consentano quindi un'utilizzo a scopi didattici e per attività di servizio e supporto alle attività culturali e turistiche.

Per questo sarebbe opportuno elaborare un progetto guida in cui siano definite le valenze storico-architettoniche e paesaggistiche di questo grande patrimonio costituito dalle opere realizzate nella Grande Guerra in cui siano indicati i principi di tutela e intervento e quindi i possibili usi possibili. L'intervento di tutela e valorizzazione di tale patrimonio dovrebbe essere articolato in tre grandi aree tematiche:

A- CONOSCENZA - Ricerca storica: documentale e cartografica. Indagini e rilievi: lettura critica del territorio con esame della cartografia storica e attuale. Individuazione delle tipologie di opere: forti, trincee, strade, ponti, postazioni di artiglieria, caverne, gallerie, depositi, caserme, pozzi e fonti d'acqua, baracche, comunicazioni, ecc.

B- TUTELA - Esame dello stato di conservazione delle opere con valutazione del grado opportuno di intervento; definizione delle modalità di intervento e delle tecniche da utilizzare; Individuazione e coordinamento degli operatori: ditte specializzate, associazioni di volontari; Programma di manutenzione.

C- COMUNICAZIONE - Comunicare la memoria attraverso documenti e informazioni: libri, carte tematiche, cartellonistica, sito internet, convegni, esposizioni, ecc.; attraverso emozioni ed esperienze: percorsi storico-naturalistici; visite guidate e teatralizzate, esperienze didattiche; rievocazioni; ecc..

Questa proposta nasce dalla necessità di conservare la memoria e le testimonianze storiche di ciò che rimane della Grande Guerra e nel contempo tutelare il valore che questi luoghi e paesaggi. Tale obbiettivo può essere perseguito se la popolazione locale diventa attore e non spettatore di questo progetto.

Il recupero delle opere difensive della Grande Guerra può diventare un'opportunità per promuovere un più vasto programma di valorizzazione del territorio nel suo insieme.

La realizzazione dell'Ecomuseo permette di ricercare un modello territoriale di sviluppo sostenibile che costituisca un'opportunità per la popolazione di un nuovo ed equilibrato sviluppo socio-culturale e quindi economico.

PROGRAMMI DI RECUPERO DEI FORTI DELLA LESSINIA: architettura e paesaggio - *Fiorenzo Meneghelli*

Trincee di Malga Pidocchio







CAP. 27. IL RIUTILIZZO DEL PATRIMONIO TOSCANO NELL'AMBITO DEL PIANO PAESAGGISTICO: DUE CASI DI STUDIO

di Manlio Marchetta e Tiffany Geti

27.1. Il patrimonio toscano nella pianificazione paesaggistica

Una azione pluriennale ma organica ed estesa, volta al riutilizzo complessivo, nel tempo, del patrimonio culturale, urbanistico e paesaggistico insieme, sia in ambito urbano che non, dovrebbe essere, a rigori, la conseguenza dell'avvio – finalmente – del piano paesaggistico regionale della Toscana, attualmente all'esame del Consiglio Regionale.

Dotata della prima legge organica per il governo del territorio nel 1995, con lo scopo di modificare il sistema dei rapporti fra istituzioni e, con tale fine, venivano riorganizzati i principi e le procedure relativi agli strumenti urbanistici e pianificatori. Quella del 1995 è stata innegabilmente una legge innovativa, capace di ammodernare un'organizzazione istituzionale vecchia di molti decenni, pur con evidenti limiti che non hanno tardato a manifestare i loro effetti sul territorio. Dieci anni dopo, nel 2005, la Regione si è dotata della seconda legge organica per il governo del territorio sostitutiva della prima, il cui scopo era di costruire le condizioni per una strategia di lungo periodo nel territorio toscano, presentandosi come innovativa seppur riducendo i limiti della prima legge.

Sia su propria iniziativa che sulla base di istanze di cittadini toscani aggregati e di associazioni nazionali e regionali, fra cui ad esempio la "Proposta di legge di iniziativa popolare" del 2011, sottoscritta da 7000 toscani, si propone al Consiglio una terza formulazione legislativa sulla stessa materia che, pur impostata sul modello strutturale costruito con le due leggi precedenti, ha l'ambizione di discostarsene per alcuni contenuti molto importanti. Essa ha infatti come obiettivo quello di garantire "un'azione pubblica più efficace" e di " pervenire a una revisione generale della normativa del governo del territorio", mantenendo l'impianto del modello di relazioni tra i soggetti pubblici competenti, presente nella LR 5/1995 e poi nella LR 1/2005, correggendo un andamento negativo dell'incidenza dell'interesse pubblico in urbanistica e favorendo la ripresa di fiducia in una strumentazione urbanistica volta al bene comune.

Il territorio regionale presenta una fragilità diffusa che in più aree ha superato il livello di guardia; le condizioni per il governo del territorio sono sempre più difficili, non solo per la carenza di finanziamenti pubblici e privati, ma anche per conflitti che contrappongono la società civile alle istituzioni e per le pressioni sempre più forti del mercato; il declassamento progressivo del Paese pone il territorio regionale a rischio di interventi esterni incontrollabili; le tensioni economiche, sociali e culturali conseguenti alla globalizzazione si stanno riverberando sul territorio e sono in continuo aumento; l'evoluzione del contesto economico-istituzionale della EU sposta il sistema di decisione sempre più a scala sovra regionale (ruolo della EU nel governo dell'ambiente, gestione dei finanziamenti strutturali, ecc.), mentre l'evoluzione del contesto tecnico e culturale europeo pone i modelli di pianificazione urbanistica rigida e deterministica a rischio di emarginazione culturale e quindi da sottoporre urgentemente anch'essi a profonda rigenerazione concettuale e metodologica.

Ciò ha cambiato profondamente le condizioni con cui è possibile governare efficacemente il territorio toscano nel breve e medio periodo. La questione centrale del governo del territorio non è più come gestire una struttura tutto sommato ordinata e poco complessa, ma è come governarne la crescente complessità in situazioni sempre più difficilmente prevedibili e turbolente. Le strutture di governo basate sulla gerarchia e sulla rigidità delle normative (la norma come scudo contro le

intemperie economiche, sociali e culturali) non riescono più ad assolvere la loro funzione. Il nodo centrale – scarsamente affrontato in questa proposta di legge – è il rapporto tra il governo del territorio e la società: il territorio regionale è governabile solo se si è in grado di costruire una grande alleanza tra istituzioni, cittadini organizzati che le istituzioni non riescono a rappresentare, mercato e società civile in genere su una prospettiva comune di lungo periodo, capace di coinvolgere tutti insieme, con le proprie responsabilità e i propri doveri.

La pratica normativa in uso negli ultimi tempi, dopo alcuni anni di sperimentazioni, manifesta importanti limiti soprattutto interpretativi, essendosi avventurata nel terreno, non facile, delle definizioni apparentemente nuove ma prive del necessario spessore disciplinare e della opportuna esperienza consolidata.

Nelle proposte migliorative è perciò necessario sgombrare il campo delle definizioni da molte genericità che possono trasformarsi, nella gestione concreta del PIT a livello locale, in altrettante incertezze e, spesso, in sostanziali difformità rispetto all'evidente vocazione culturale del comparto paesaggistico del PIT stesso.

La fondamentale definizione di "patrimonio" merita di essere integrata in modo da comprendere anche ciò che non è ancora evidente ovvero poco conosciuto e non soltanto ciò che è evidente e/o ben conosciuto. Ad esempio non sempre si possiedono conoscenze esaustive sulle potenzialità d'uso agricole e ci si limita erroneamente a considerare valore permanente nel tempo il cosiddetto "uso attuale" del suolo anziché estendere gli studi al suo più importante uso potenziale.

Ma le carenze conoscitive non riguardano soltanto settori speciali ma anche il campo stesso, evidentemente fondamentale, del patrimonio culturale (gli sconfinati "beni" culturali) generalmente inteso e perfino il campo del patrimonio architettonico.

Il "patrimonio" che è stato finora considerato nell'ambito dei "quadri conoscitivi" che ci offrono le elaborazioni dei piani toscani dell'ultimo quindicennio risulta sottodimensionato rispetto ai dati ed ai risultati della ricerca scientifica ordinaria e di base. Ciò che appare soprattutto negativa è la tendenza a "riferire" sul patrimonio senza considerarlo in modo idoneo e appropriato come elemento fondante dei contenuti conclusivi delle indicazioni contenute negli atti della pianificazione locale. Indicazioni in genere approssimate per difetto, quando non evanescenti, perché in attesa di essere precisate o variate, attraverso contrattazioni con operatori.

Anche gli "elementi costitutivi del patrimonio" - elencati nella stesura adottata del Piano Paesaggistico della Toscana a proposito delle cosiddette invarianti - sono parziali e inquinati da una concezione del territorio come frazionabile in componenti astratte nonché , ancora una volta, una da una visione molto vincolistico/confinatoria e poco pianificatoria.

Non appare chiarito cioè che lo scopo della identificazione del patrimonio territoriale non deve essere (o non deve essere soprattutto o solamente) la sua esclusione dagli ambiti delle "unità" in cui è ammesso prevedere trasformazioni. Bensì la piena ed esplicita considerazione del suo ruolo determinante e non più secondario, naturalmente articolato per obiettivi, direttamente nei contenuti degli atti della pianificazione.

Il "patrimonio" deve essere costituito da una molteplicità di elementi sempre maggiore via via che si stringono le maglie dell'ineliminabile setaccio mirato di tutto il territorio/paesaggio, sottosuolo compreso, e non solo a scopo meramente regolamentare.

D'altro canto l'elemento del patrimonio costituito da "i beni culturali e i beni paesaggistici puntuali" (definizione dotata di un certo grado di mistero) non deve rimanere tale, cioè "uno" dei

diversi elementi, ma essere esaltato e concettualmente esteso a tutta la grandissima e grandiosa gamma di "beni", nessuno escluso. Corrispondente cioè a una visione avanzata della materia, come, ad esempio, quella generalista che sottende, dagli anni settanta, l'azione dell'Istituto per i Beni culturali della Regione Emilia Romagna. Azione che non certo a caso ha fondato le proprie radici nelle campagne collettive e molto localizzate di conoscenza e d'inventario generalizzato del territorio/paesaggio dell'Appennino impostati col contributo della cultura urbanistico/territoriale anche della Toscana.

L'acquisizione e la piena "incorporazione" del "patrimonio territoriale" - e del sistema complesso dei "beni culturali" che ne è parte - nella pianificazione territoriale/paesaggistica e nei suoi vari livelli, oltre che permanenti e progressive nel tempo, devono perciò essere concepite come sublimazione regolamentare, effettivamente orientativa delle azioni, dei dati e degli sviluppi delle conoscenze perfezionate e da perfezionare.

27.2. Il recupero dell'Ospedale Santa Chiara di Pisa

Non vi è dubbio che nel territorio toscano, oltre a quella costituita dal bacino Pistoia-Firenze e dal proposto Parco della Piana, minacciato da un nuovo aeroporto, la priorità per lo sviluppo dell'azione pluriennale è costituita dal settore della costa toscana compreso fra Viareggio e Cecina, comprensivo delle Città di Pisa e di Livorno e del Parco regionale di Migliarino – San Rossore, che anziché separarle dovrebbe connetterle a un livello integrato superiore. Settore che ha già le condizioni conoscitive e organizzative e le adesioni opportune per la sperimentazione di un Laboratorio territoriale quantomeno biennale.

Da diversi anni l'area pisana pone la sua attenzione e interesse al recupero e riconversione di una porzione di paesaggio urbano in stretta correlazione con la Piazza dei Miracoli, nota in tutto il mondo, meta di turisti che quotidianamente vi si recano e patrimonio Unesco: il complesso dell'Ospedale Santa Chiara, che come nella maggior parte delle città dall'impianto medievale, vede tutt'oggi la presenza dell'ospedale cittadino nello stesso "*luogo in cui fu fondato il giorno di Pentecoste dell'anno 1257, di fronte alla piazza del Duomo, luogo simbolo della potenza di Pisa comunale*", oggetto inoltre di concorsi pubblici finalizzati a dare nuovo valore al complesso stesso ed alla città.

"Nel marzo 2005 viene perciò sottoscritto un Accordo di Programma, promosso dalla Regione Toscana e che vede coinvolti altri dodici tra Enti ed aziende pubbliche, finalizzato alla definizione delle opere e degli interventi direttamente od indirettamente necessari per realizzare la nuova sede ospedaliera e la nuova facoltà di medicina e la ripartizione degli investimenti.

L'Accordo prevedeva che il Comune di Pisa approvasse il piano particolareggiato dell'area destinata alla nuova struttura ospedaliera/universitaria e una variante al Regolamento Urbanistico relativa alla nuova destinazione della sede storica del complesso S. Chiara che comprendesse anche le proprietà dell'Università. La scheda dell'Ambito 27 del Centro Storico era infatti stata introdotta nel Regolamento Urbanistico con variante approvata con delibera del Consiglio Comunale n. 72 del 25/07/2003, ma era limitata solo alla porzione di proprietà dell'Azienda Ospedaliera" (dalla Relazione del responsabile procedimento, Comune Pisa).

L'idea di riconversione del complesso del Santa Chiara nasce allorquando si decide di creare un nuovo polo ospedaliero, decentrato e con la disponibilità di maggiori spazi, mette in luce la prospettiva di un notevole ampliamento delle strutture sanitarie oltre che la possibilità di liberare il centro cittadino dall'eccessivo carico di traffico proprio lì dove si incentra ed interseca la storia del Duomo, della città l'attrazione per la particolarissima torre "pendente" e l'insistenza di strutture sanitarie anch'esse disposte all'interno di un complesso ricco di storia. Il rischio di un intreccio dei

flussi – turistico da un lato e ospedaliero dall'altro - porta come conseguenza alla separazione e allontanamento dei due poli attrattivi disponendo quello più semplice da trasferire in una zona libera (o in via di sviluppo) della città, permettendo di conseguenza, con le azioni di recupero di valorizzare anche quel complesso messo un po' in ombra per la sua funzione, di epoca due-trecentesca che rappresenta il complesso del Santa Chiara. Fu proprio per cercare di trovare una soluzione adeguata ed intesa tra le parti che, Amministrazione Pubblica Comunale, Azienda Ospedaliera ed Università decisero di indire un concorso internazionale di progettazione.

Ovviamente l'operazione di riutilizzo di un territorio e la pianificazione di un paesaggio urbanizzato non poteva distaccarsi dalla presenza di una strumentazione urbanistica, che intervenne rapida nella definizione di ciò che poteva e non poteva essere realizzato, che stabiliva quali funzioni era possibile inserire e quali invece da vietare assolutamente, in quest'ultimo caso ad esempio supermercati, centri commerciali che ancora una volta avrebbero congestionato il traffico e alterato i paesaggi urbani della città soprattutto in quella determinata area di città a ridosso di un antico tracciato murario e porta di accesso alla città stessa.

Persino Giovanni Astengo, quando si occupa della redazione del piano di Pisa alla fine degli anni '80, trattando il riordino delle sedi universitarie, afferma che a seguito dello sviluppo del policlinico di Cisanello, di debba procedere alla dismissione del Santa Chiara che dovrà essere destinato a nuova funzione, formando "*un complesso integrato di funzioni che garantisca la formazione di un ambiente urbano –universitario, non quindi una cittadella chiusa o un comparto monofunzionale, bensì un pezzo di città a prevalente destinazione universitaria*".

Astengo nel piano propone tra le strategie di intervento che il riuso del complesso non sia vincolato alla conservazione edilizia esistente – ad eccezione di quegli edifici cui è stato riconosciuto il valore storico – e che sia definito un progetto d'insieme che possa essere attuato per fasi distinte in relazione alla liberazione delle sedi dalle attività sanitarie esistenti.

Fu tra i primi a pensare di avviare la proposta di un concorso di progettazione per raccogliere proposte.

Il piano di recupero del complesso del Santa Chiara, Norme Tecniche di Attuazione, risale alla fine del 2012 e al suo *Art. 1 – Finalità*, recita:

"Il presente Piano di Recupero di Riqualificazione Urbanistica del complesso Ospedaliero Universitario di Santa Chiara Prospiciente Piazza Dei Miracoli ha come obiettivi:

- *il riconoscimento dei caratteri che determinano l'eccezionalità e la singolarità dell'insieme degli edifici compresi nella zona Ambito N. 27 del Piano Regolatore Generale di Pisa;*

- *la formulazione di norme che tutelino tale insieme architettonico e monumentale disciplinandone la conservazione, descrivendone il ripristino tipologico, indicandone gli adeguamenti morfologici anche in relazione alle nuove destinazioni d'uso, nonché le trasformazioni finalizzate alla cancellazione di interventi morfologicamente incongrui ed incompatibili".*

Al termine di numerose riunioni e di un processo di valutazione dei progetti, nel settembre del 2007 viene proclamato vincitore il gruppo di progettisti cui faceva capo l'Arch. David Chipperfield, il cui progetto non mirava alla trasformazione architettonica dei complessi esistenti, bensì alla conservazione, creazione e fruizione di un ambito urbano che si riversa sulla Piazza dei Miracoli realizzando il percorso pedonale con nuova strada ed una nuova piazza con porticato.

L’azione di recupero si viene ad intrecciare con la pianificazione del paesaggio urbano, configurandosi con un atto di eliminazione di tutte quelle che potremmo definire “brutture” del contesto, di tutti quegli elementi per cui non si riconosce un valore di pregio o storico, che saranno pertanto demoliti e sostituiti da operazioni di rigenerazione di verde urbano che consentiranno il collegamento tra il “verde” dell’orto botanico e quello della Piazza dei Miracoli.

Non a caso abbiamo scelto tale complesso, in quanto desideravamo allontanarci dall’idea precostituita che forse tutti in modo inconscio abbiamo o ci siamo creati allor quando si parla di paesaggio, ovvero limitarci ad una stretta relazione con il contesto naturalistico e pertanto intimamente legato al concetto di territorio, escludendo a priori quanto afferisce alla sfera dell’edificato. Invece l’esempio proposto consente di estendere tale veduta, facendo rientrare nell’accezione di paesaggio anche *paesaggio* di tipo urbano in cui sussistono contemporaneamente valori di tipo ambientale, architettonico anche di comprovato pregio e valore storico, rispondenza a specifiche esigenze dell’utenza, relazioni con il contesto urbano e con il cittadino.

Possiamo parlare di reti e di messa in rete degli interventi in quanto l’atto pianificatorio con la sua normativa e legislazione sia a livello locale che nazionale, consente di intervenire in un dato contesto tenendo in considerazione delle ricadute che si avranno sul resto del territorio contenendo pertanto il rischio di generare eventi casuali sia di pianificazione che di recupero del patrimonio ampio di cui si dispone.

Fig. 27.1. Impianto planimetrico del complesso dell'Ospedale di Santa Chiara (Andrea Martinelli, “Pisa. Urbanistica e architettura tra le due guerre”, Edizioni ETS, 1993, Pisa).



Fig.27.2. Vista del complesso ospedaliero di Santa Chiara dalla torre di Pisa [Comune di Pisa, " Adozione del piano di recupero di iniziativa pubblica dell'area ospedaliero/Universitaria di S. Chiara – ambito n.27, Vista aerea].



Fig. 27.3. Impianto planimetrico del complesso ospedaliero di Santa Chiara, situazione attuale (Comune di Pisa, " Adozione del piano di recupero di iniziativa pubblica dell'area ospedaliero/Universitaria di S. Chiara – ambito n.27, cartografia-attuale).

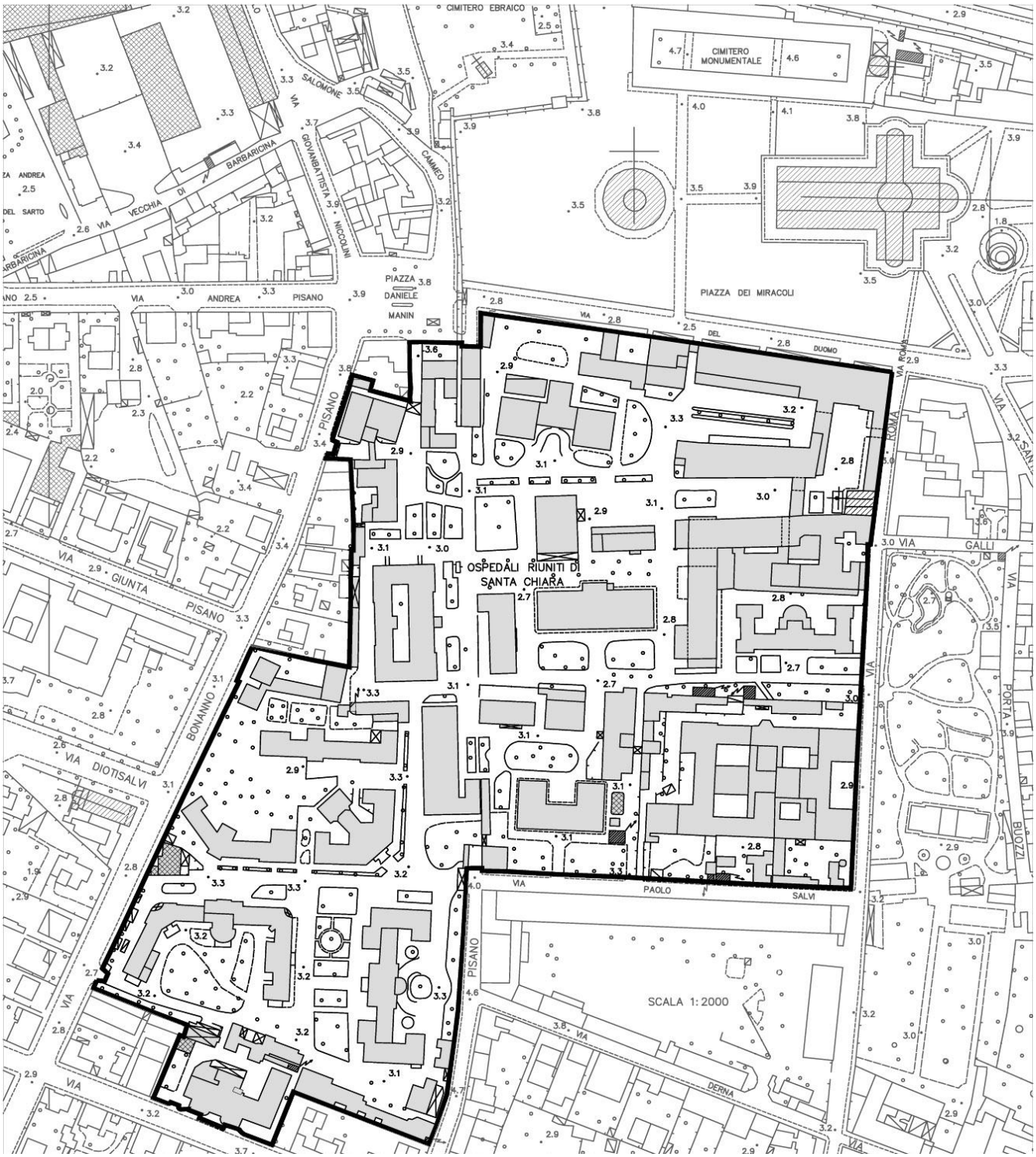


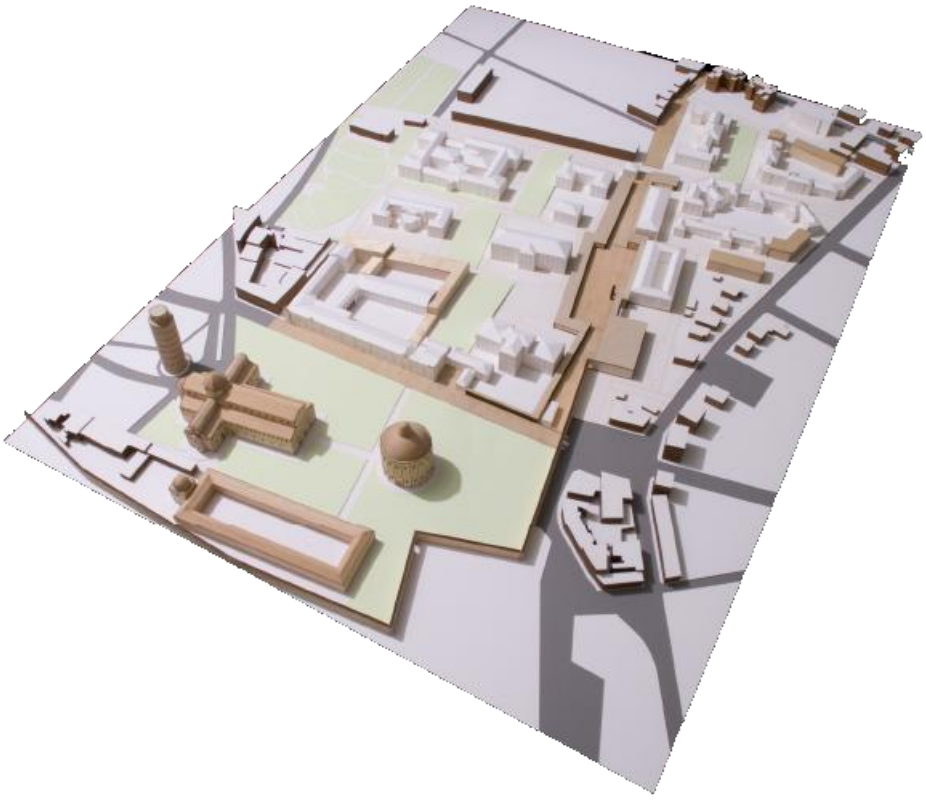
Fig. 27.4. Elaborato 2 – Un Campus Urbano. I Padiglioni nel sistema degli spazi pubblici, [David Chipperfield, "Concorso internazionale di Progettazione Santa Chiara", elaborazioni grafiche presentate al concorso].



Fig.27.5 Elaborato 3 – La spina centrale. Un doppio colonnato come elemento cerniera, [David Chipperfield, "Concorso internazionale di Progettazione Santa Chiara", elaborazioni grafiche presentate al concorso].



Fig. 27.6 Elaborato 4 – Una strada-piazza. Un luogo di passaggio e di destinazione, [David Chipperfield, "Concorso internazionale di Progettazione Santa Chiara", elaborazioni grafiche presentate al concorso].



27.3. Il recupero delle fortificazioni di Livorno

Tra i paesaggi della costa toscana, un caso che merita attenzione è offerto dalla città portuale di Livorno, ove le antiche fortificazioni della città descrivono un paesaggio urbano che si relaziona da un lato con lo skyline delle colline retrostanti e dall'altro con l'immensità del mare aperto su cui il paesaggio urbano si estende con il suo porto, che conquista la naturalezza del paesaggio marino in cui si insediano le prosecuzioni della città con le sue antiche torri di difesa della città fortificata.

Dopo un primo periodo in cui le fortificazioni e le mura esterne realizzate dai pisani in terra e legno, il periodo mediceo e quello lorenese hanno contribuito alla creazione di due differenti paesaggi urbani in uno stesso territorio.

Non ci addentreremo nella storia della città di Livorno, ma analizzeremo la collocazione nel territorio, la particolare forma che la contraddistingue, l'intimo legame che si genera tra terra e acqua, tra monti e mare, per i suoi paesaggi d'acqua che sono tutt'oggi vissuti dalla popolazione che percorre i fossi che circondano l'antica cinta muraria.

Il periodo mediceo, con possenti mura realizzate in mattoni a faccia vista che enfatizzano il perimetro della città caratterizzata da una forma pentagonale che si estendono non solo sopra terra, difesa della città ma proseguono nell'acqua dei fossati, descrivendo un paesaggio urbano che vive sopra e sotto la superfice.

Le antiche mura disegnate e progettate dal Buontalenti, si contrappongono al perimetro fortificato progettato da Cosimo, dalla forma pentagonale dove, in corrispondenza dei vertici (4) si dispongono dei baluardi e la Fortezza vecchia.

Il paesaggio, interpretato secondo una rappresentazione decorativa, è scandito da più piani, il primo quello delle barche ormeggiate in porto e del grande specchio d'acqua che descrive l'accesso alla città il cui skyline è arricchito dalla presenza delle torri (torre della Meloria, torre il Fanale, torre del Marzocco, quelle più antiche del Porto Pisano), che si succedono nel paesaggio dal mare alla terra; la città appare sviluppata in senso longitudinale, con aree in parte ancora da edificare; ultimo piano, prima di cedere il passo alla vista del piano delle colline retrostanti, la sagoma del Duomo che quasi si colloca quale punto finale dello sviluppo urbano raggiunto al tempo in cui si narra (primi del 1600 circa).

Per diversi secoli di storia le mura sono state considerate quali difesa e protezione della città, le mura medicee erano nate per difendere e pertanto chiudere la città, quelle lorenesi nascono per aprire di contro, la città ai nuovi traffici e commerci, infatti nascono a seguito dell'approvazione di ampliare l'area del porto franco. Il progetto questa volta curato da Alessandro Manetti, noto per le bonifiche della Val di Chiana e per il progetto delle nuove porte (p. a mare, p. S. Leopoldo, p. S. Marco, Barriera maremmana, Barriera fiorentina, Dogana d'acqua, trasformazioni della cinta daziaria), vi fu dedito il genero.

Persa la loro funzione di protezione, le mura finiscono per essere abbandonate e dimenticate, quasi fossero parte di un paesaggio urbano ma senza alcuna rilevanza particolare, punto di appiglio per piccole piante, fin quando nel 2003 vengono presentati al Sindaco della città gli interventi previsti per il programma di riqualificazione urbana denominato "mura lorenesi", il cui progetto prevede il riutilizzo delle mura stesse, attraverso azioni di recupero di 850 m di cinta daziaria ottocentesca; ad esso si affiancano operazioni di recupero di limitrofi edifici commerciali e di edifici preesistenti (in aggiunta, la realizzazione di reti e servizi, nuove edificazioni e di un centro sportivo).

La riqualificazione delle mura di epoca lorenese, secondo le indicazioni del PRU, prevedono di:

- *perseguire la dotazione e la qualificazione dello spazio pubblico;*

- *elevare il livello di accessibilità e continuità di fruizione lungo tutta la cortina storica delle Mura, rendendo il muro un elemento ordinatore, di traccia storica ne tessuto disgregato e informale della periferia nord della città, su cui polarizzare una serie di attività di interesse collettivo (il verde, al piazza, le strutture sportive , ricreative e didattiche, etc.);*

- *elaborare un attento programma di recupero degli edifici preesistenti capaci di un valore testimoniale aggiuntivo. (da:* PRU "Mura Lorenesi*", in Comune di Livorno, PIUSS " Livorno città delle opportunità" - Valutazione Integrata).*

Tra gli interventi di iniziativa pubblica per le mura lorenesi si prevede inoltre il *restauro completo, rimozione dei manufatti e degli edifici abusivi; creazione di punti di collegamento e attraversamento tra i due lati in corrispondenza delle "brecce" esistenti e riutilizzazione delle pietre per la composizione dei tratti mancanti o fatiscenti; su entrambi i lati fascia libera di rispetto pari a circa 20 mt*; (da: Gli interventi realizzati, in Comune di Livorno, *PIUSS " Livorno città delle opportunità" - Valutazione Integrata*).

La strumentazione urbanistica in relazione all'esperienza della città di Livorno, occupa un ruolo importante, è il promotore delle azioni di recupero e riutilizzo dei beni di cui si dispone, volto alla loro valorizzazione, vivibilità ed accessibilità dell'utenza, parte integrante del paesaggio urbano della città. A tal proposito si menziona il PIT della Regione Toscana che pone alla sua base una ampia nozione di territorio, ovvero "(…) *l'ambiente della produzione locale di ricchezza e della sua funzionalità collettiva. Ma, ad un tempo, il territorio è anche il suo motore e il suo regolatore in quanto produttore di potenzialità e condizioni; di limiti e valori da tutelare e di opportunità e*

vocazioni da coltivare(…)".

È inoltre definito "(…) *il territorio, semplicemente, siamo noi:… qui ed oggi (…) noi che diamo senso e dignità di "luoghi" agli spazi in cui mettono una qualche radice le nostre esistenze. "luoghi" che ci rendono riconoscibili a noi stessi e dunque capaci di interloquire con il nostro prossimo: per vicino o lontano che sia (…) così siamo noi che consumiamo o costruiamo o conserviamo i tanti luoghi che compongono il nostro territorio nel presente (…) è un insieme di funzioni collettive (...)* (da: 1.2 Il presupposto regionale, in I presupposti delle proposte della regione toscana, PIT).

Il ruolo dello strumento urbanistico è fondamentale per incentivare le operazioni promosse dall'iniziativa pubblica, siano esse volte al riutilizzo dei beni insistenti sul territorio, al loro recupero, alla tutela del paesaggio e pianificazione paesaggistica.

Pertanto le sinergie di intenti intercorrenti tra le amministrazioni pubbliche, i cittadini/associazioni, ecc. che manifestano particolari esigenze, i piani e regolamenti che guidano ai vari livelli della pianificazione, sono i fattori primari che entrano in gioco nel processo di individuazione dei beni e loro nuovi usi e valori, fondandosi anche su processi di partecipazione della cittadinanza che in qualità di primaria fruitrice, contribuisce a fornire soluzioni rispondenti alle nuove e rinnovate esigenze della città, sia a livello funzionale che di valorizzazione del proprio patrimonio storico-culturale.

Fig. 27.7 Veduta aerea attuale della città di Livorno [google earth].



Fig. 27.8 *"Veduta di Livorno avanti fosse accresciuto con nuove fortificazioni"(Roma, ISCAG). Viene qui ritratta la situazione della città così come doveva presentarsi alla metà del '600. L'affollarsi delle case, fino a rendere quasi indistinta la maglia viaria [Matteoni D., Le città nella storia d'Italia-Livorno, La terza editore, Bari, 1995].*



Fig. 27.9 *Copia del progetto di B. Buontalenti, incisione contenuta in Raccolta delle più belle vedute della Città e porto di Livorno con alcune osservazioni sopra le medesime, per Tommaso masi e C., 1796 [Matteoni D., Le città nella storia d'Italia-Livorno, La terza editore, Bari, 1995].*

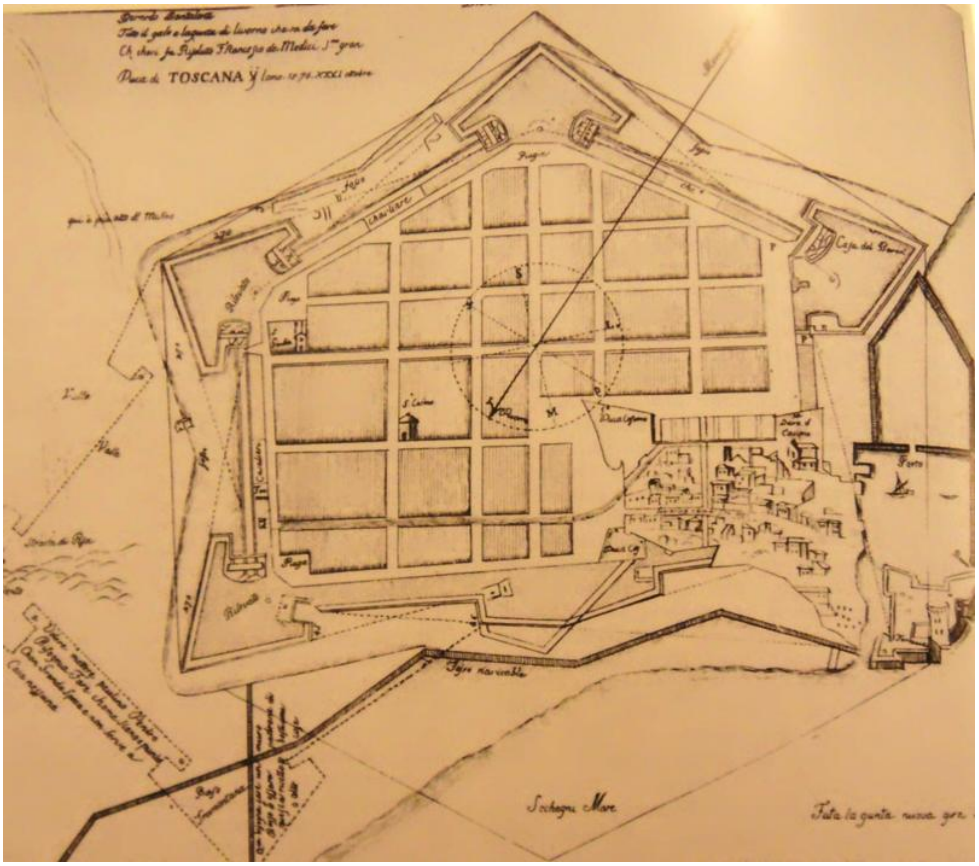


Fig. 27.10 Vista delle mura medicee e scorcio della fortezza vecchia.



Fig. 27.11 Vista della porta San Marco affiancata dalla barriera San Marco; nella foto si intravede il tracciato delle mura leopoldine lungo Via della cinta esterna.



Fig. 27.12 Via della cinta esterna. Incontro delle mura medicee con le mura leopoldine.



Riferimenti bibliografici

Astengo Giovanni*, "Il riordino delle sedi universitarie",* in "*Pisa: Struttura e piano*", Litografia Tacchi, 1991, Pisa.

Chipperfield David, "Concorso internazionale di Progettazione Santa Chiara", elaborazioni grafiche presentate al concorso.

Fontanelli Paolo e Gianfranco Micali, "*La riconversione dell'Ospedale Santa Chiara*", in "*Pisa dei Miracoli. Recupero, conservazione e innovazione urbana*", Donzelli Editore.

Martinelli Andrea, "*Pisa. Urbanistica e architettura tra le due guerre*", Edizioni ETS, 1993, Pisa.

Geti Tiffany, "*Dall'autocostruzione al cohousing sociale*", in "*I popoli dell'autocostruzione*", 2009.

Matteoni D., *Le città nella storia d'Italia-Livorno*, La terza editore, Bari, 1995.

COMUNE DI LIVORNO, PRU "*mura lorenesi*", in comune di Livorno, PIUSS " *Livorno citta delle opportunità*" - Valutazione Integrata.

COMUNE DI LIVORNO, "*Mura lorenesi a Livorno. Storia di una riqualificazione urbana*".

COMUNE DI PISA, "Adozione di Piano di Recupero di iniziativa pubblica dell'area Ospedaliero/Universitaria di S. Chiara – Ambito n. 27 del Centro Storico", "Il recupero dell'area ospedaliera/universitaria di S. Chiara in Pisa", "Relazione-storica".

COMUNE DI PISA, "Adozione di Piano di Recupero di iniziativa pubblica dell'area Ospedaliero/Universitaria di S. Chiara – Ambito n. 27 del Centro Storico", "Il recupero dell'area ospedaliera/universitaria di S. Chiara in Pisa", Relazione del responsabile del procedimento.

COMUNE DI PISA, "Adozione di Piano di Recupero del complesso Santa Chiara", "Norme Tecniche di Attuazione", 2012, Pisa.

Regione Toscana, "*La Toscana nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*", allegati al PIT, Firenze, 2007.

Sitografia

"*Tirrenia ed il litorale pisano: il mare a pochi minuti dalla Torre*" in www.toscanaeturismo.it

Cohousing. Building collaborative life" in http://www.cohouse.it

http://www.cohouse.it/portfolio/cohlonia/

"*Litorale e riqualificazione*" in "*PISA. Il recupero delle ex-colonie di Calambrone, modello virtuoso da esportare*" in http://www.ognisette.it

http://www.comune.livorno.it

PARTE IV: LE ESPERIENZE DEL WWF SUL TERRITORIO

CAP. 28. IL PROGETTO *ROTAIE VERDI* A MILANO

di Marina Trentin e Guido Trivellini

28.1. Da infrastrutture grey ad infrastrutture green

Le grandi aree urbane costituiscono tipicamente un elemento di forte frammentazione e Milano, nel contesto della Rete Ecologica Regionale Lombarda e della Pianura Padana non fa eccezione: l'assenza di connessioni est-ovest impone una nuova strategia nella pianificazione della connettività ecologica, che deframmenti i grandi elementi areali e lineari valorizzando i nuclei di biodiversità residua, ma spesso presente, delle città.

Nel territorio comunale di Milano gli scali ferroviari in futura dismissione e trasformazione (lo scalo di San Cristoforo e quello di Porta Romana, rispettivamente a sud-ovest e sud-est della città) restituiranno nuovi spazi alla cittadinanza, che in parte andranno a verde. Questi avranno una buona potenzialità ecologica poiché, essendo connessi alle fasce di rispetto adiacenti alle linee in esercizio, possono costituire un'ampia rete continua di aree non edificate e collegare l'interno della città con le estese aree naturali extra e peri-urbane (ad esempio Parco Sud, Parco del Ticino, Parco Nord).

Sulla base di un lavoro istruttorio svolto da WWF Italia a partire dal 2009 e sulla scorta di esperienze già esistenti all'estero - ad esempio, le oasi urbane di Londra o la High Line di New York - il progetto *Rotaie Verdi* ha visto la luce nel 2012, ponendosi quali obiettivi principali:

- la valorizzazione ecologica della fascia di rispetto ferroviario dei binari in esercizio come corridoio ecologico urbano;

- la creazione di oasi urbane come elementi (*stepping stones*) della rete ecologica, da ottenere attraverso una proposta di gestione naturalistica delle parti che negli scali in dismissione andranno a verde;

- la creazione di un'ipotesi di rete ecologica urbana che consideri il binario e le oasi urbane come elementi direttori della connettività ecologica, riallacciandosi alle aree extraurbane fonti di biodiversità.

Il progetto *Rotaie Verdi*, cofinanziato da Fondazione Cariplo e con il supporto di Rete Ferroviaria Italiana (RFI), ha come partner, oltre a WWF Italia, la Cooperativa Eliante Onlus ed il Comune di Milano.

Lo studio di fattibilità, che verrà terminato per la fine del 2014, prevede innanzitutto l'analisi dell'idoneità ambientale e delle potenzialità ecologiche delle aree ferroviarie. Su questa analisi sarà basata la redazione di *linee guida* per la gestione naturalistica della fascia ferroviaria in esercizio e delle oasi urbane, nonchè le proposte di deframmentazione delle discontinuità localizzate lungo la fascia ferroviaria. Il coinvolgimento degli attori territoriali rilevanti diventa infine indispensabile per l'inserimento della proposta in uno scenario più ampio di rete ecologica, attraverso l'identificazione di aree verdi che possano agevolare la permeabilità biologica ed evitare il crearsi di una *trappola ecologica*.

Fig. 28.1 Scalo di San Cristoforo, Milano sud-est. Pozze temporanee e vegetazione spontanea, in maggioranza autoctona.



Fig. 28.2 Scalo di Porta Romana. Rotaie nello scalo dismesso invase da piante alloctone (Ailanto, Ailanthus altissima).



28.2. Il censimento della biodiversità

Lo studio naturalistico di base, realizzato nel 2013, ha indagato lo stato di fatto e la potenzialità dell'area dal punto di vista della biodiversità, valutando in parallelo gli aspetti riguardanti la botanica, gli invertebrati, l'erpetofauna, l'avifauna e la teriofauna. Lo scenario che ne è emerso ha consentito di cominciare a costruire le proposte progettuali per la costruzione di un'infrastruttura verde di connessione utile a ciascun taxon.

Lo studio di campo ha richiesto delle visite lungo i binari e all'interno degli scali in dismissione: il supporto del personale di RFI è stato in tal senso basilare per acquisire informazioni legate alle modalità di gestione della fascia e per la sicurezza degli operatori lungo la linea in esercizio.

I risultati dello studio hanno evidenziato una ricchezza, soprattutto floristica, maggiore di quanto fosse stato inizialmente preventivato: nell'area di studio di *Rotaie Verdi* sono stati rilevati 368 taxa, corrispondenti - se si considera che in tutto il comune di Milano nel 1998[1] ne sono stati censiti 542 (Banfi e Galasso, 1998) - ad una ricchezza in specie pari a circa l'80% di quella totale del territorio comunale. Una percentuale davvero molto elevata, data l'estensione ridotta dell'area di studio.

Lo spettro biologico è piuttosto variegato, tra piante xeriche e piante igrofile, testimoniando un ricco mosaico di ambienti che ospitano, in alcuni casi, piante di pregio naturalistico e, in altri casi, alcune novità floristiche mai registrate a livello locale, nazionale o continentale.

Soprattutto quest'ultima osservazione ha imposto una riflessione sulla valenza della ferrovia per il trasporto - insieme alle persone e alle merci - di piante, semi ed animali: oltre a trovarsi immersa in giardini ricchi di piante (alcune secolari) spesso alloctone, la biodiversità urbana si è andata moltiplicando con l'ampliarsi della diversità umana e con la richiesta di merci e alimenti da luoghi sempre più lontani. Per questo, mescolate a specie assolutamente autoctone, sono state rinvenute piante provenienti dai 5 continenti.

Lo studio degli invertebrati ha mostrato, attraverso la presenza sporadica di specie indicatrici di una buona qualità dell'ambiente, come l'*addolcimento* delle pratiche gestionali e l'eliminazione di alcuni ostacoli aprano spazi significativi di miglioramento della diversità e della qualità di questa comunità, come noto alla base del riciclo della sostanza organica e della riproduzione di numerose piante.

Gli ambienti lungo la fascia ferroviaria e quelli contenuti negli scali hanno delle caratteristiche legate a temperature un po' più alte della media milanese, soprattutto in presenza di ammassi di pietre o di spiazzi cementati, consentendo così l'esistenza e l'abbondanza di animali a sangue freddo comuni, come la lucertola muraiola, ma anche del biacco e addirittura del geco. Nelle aree umide e nelle pozze temporanee che si formano, in particolare nello Scalo di San Cristoforo, è stata riscontrata una popolazione interessante di rospo smeraldino.

Anche gli uccelli hanno riservato una bella sorpresa: almeno 51 specie (alcune delle quali protette come gheppio, passera mattugia, civetta e picchio rosso maggiore) utilizzano le aree ferroviarie per la nidificazione (almeno 19 specie), per la sosta in migrazione (almeno 12 specie) e in generale per nutrirsi. Soprattutto durante la migrazione primaverile, si tratta di spazi che svolgono

[1] Banfi E. & Galasso G., 1998 - La flora spontanea della città di Milano alle soglie del terzo millennio e i suoi cambiamenti a partire dal 1700. Memorie Soc. it. Sci. nat. Museo civ. Stor. nat. Milano, Milano, 28 (1): 267-388.

un'abbondante funzione come area di sosta, rivelando una vocazionalità quasi inaspettata e aprendo possibilità di fruizione dei futuri scali - una volta create le oasi urbane - anche come punto di osservazione per attività di *bird watching*.

I mammiferi rilevati sono stati invece pochi, soprattutto lepri e ricci, ma questo risultato è inficiato dalla scelta del progetto di non utilizzare trappole *a morto* e di posizionare soltanto fototrappole: in questo modo sono stati raccolti dati solamente su mammiferi di piccole e medie dimensioni, lasciando da parte le popolazioni di micromammiferi.

Tuttavia, la presenza tra gli uccelli di specie non volatrici anche piuttosto grandi come il fagiano, più tipiche di ambienti rurali, fa presagire che il passaggio funzioni e che lo scambio di biodiversità esista lungo le linee in esercizio, rafforzando l'opportunità di utilizzare gli scali per evitare che il corridoio diventi una trappola ecologica.

28.3. Lineamenti e scelte progettuali

Questa descrizione naturalistica ha permesso di evidenziare non solo le discontinuità della fascia, ma anche di individuare alcuni accorgimenti gestionali (ad esempio: limitare il numero di sfalci annuali o modificare le tipologie e le quantità di diserbanti e anticrittogamici) e progettuali (ad esempio: il posizionamento di aree umide temporanee o permanenti, la creazione di macchie di arbusti, la preferenza per specie autoctone) da utilizzare in sede di redazione delle linee guida per il miglioramento della biodiversità.

Le *linee guida* per la gestione della fascia sono quindi state proposte ai tecnici di RFI e sono al vaglio per verificarne la fattibilità, e in particolare la loro coerenza con il mantenimento della sicurezza dei trasporti e delle strutture ferroviarie. Lo studio avrà in tal senso una valenza di *buona pratica* estensibile – con appropriate declinazioni - alle fasce di rispetto ferroviario in tutta Italia, permettendo di riutilizzare questo spazio che, soprattutto in ambito urbano e periurbano, ospita situazioni di forte degrado sociale e ambientale.

Lo sviluppo delle oasi urbane presso gli scali in dismissione prevede, oltre alla definizione di *linee guida* gestionali in accordo con i tecnici comunali che si occupano del verde urbano, anche una progettazione di massima di alcuni degli elementi che conterranno (ad esempio prati, fasce arbustate o aree umide). Contrariamente alle fasce di rispetto delle ferrovie in esercizio, le oasi urbane saranno fruibili dal pubblico e dovranno farsi portatrici di un concetto di naturalità in cui il verde non sia soltanto ricreativo nel senso classico del termine, ma in cui sia la stessa natura a essere elemento centrale del servizio offerto ai cittadini.

In particolare, il momento storico della città di Milano permette l'impiego di strumenti per l'ascolto del territorio, spesso promossi dalla stessa amministrazione, che consentono di integrare informazioni e opportunità rispetto alle analisi condotte dal progetto e dal suo gruppo tecnico.

Gli stessi uffici comunali che si occupano della costruzione di un Accordo di Programma tra il Comune di Milano e RFI per la cessione delle aree degli scali in dismissione, hanno iniziato un percorso di ascolto del territorio per meglio comprendere quali fossero le necessità dei cittadini rispetto all'utilizzo di queste aree dismesse inserite nel tessuto urbano della città. In questo frangente, *Rotaie Verdi* – in qualità di *partner* del progetto - ha potuto usufruire di questi momenti di ascolto.

Fig. 28.3 Scalo di Porta Romana, geco (Tarentola mauritanica).



Fig. 28.4 Linea ferroviaria in esercizio: area abbandonata di possibile allargamento della rete ecologica.



L'interazione del progetto con il percorso di ascolto farà sì che le proposte delle *linee guida* per la realizzazione delle aree verdi degli scali e per la loro gestione vengano discusse e integrate nelle opportunità di sviluppo delle aree soggette all'accordo di programma.

Sia nella fase di progettazione della deframmentazione della fascia ferroviaria in esercizio, sia nella stesura dei principi di base su cui costituire le oasi urbane, sia infine nell'analisi di scala per l'inquadramento del progetto all'interno di una rete ecologica d'area, la presenza e l'azione degli uffici tecnici del Comune di Milano è stata importantissima, anche grazie all'integrazione delle attività tra i diversi settori tecnici e alla conseguente integrazione con numerosi progetti promossi nel territorio comunale su tematiche di connettività e gestione del verde, a partire da progetti di implementazione della rete ecologica sino ai progetti di gestione partecipata di spazi verdi comuni.

La stessa amministrazione comunale, sull'onda dell'attenzione per gli scali in dismissione, si è dichiarata a favore della realizzazione di progetti temporanei di riuso degli spazi e quindi della anticipazione di alcune azioni di recupero che facciano riferimento a linee di conservazione di un verde di qualità naturalistica.

Il coinvolgimento degli uffici tecnici, pur richiedendo una durata maggiore del progetto e la necessità di maggiori compromessi, ha contribuito fin da subito ad aumentare l'*appropriazione* nei confronti del progetto e dei suoi output. Anziché essere un progetto concepito da una associazione ambientalista o da un gruppo di cittadini che grida più forte di altri - estranei alle dinamiche gestionali della città - si tratta di una *co-progettazione* in cui le competenze tecniche degli uffici vengono valorizzate senza ulteriori spese da parte del pubblico, mentre i prodotti sono già formulati per essere integrati nella pianificazione delle attività della città.

Va rilevato come sia stato e sarà basilare il confronto e la ricerca di coordinamento e sinergie con progetti e ambiti similari, cercando ogni possibile contatto con altre realtà progettuali quali quelle nate da gruppi di cittadini come ad esempio i giardini condivisi, assicurando la integrazione delle proposte gestionali di *Rotaie Verdi* anche nella conduzione del verde di ambiti gestiti da privati o da associazioni.

Questo approccio diventa estremamente utile nel momento in cui il progetto delinea una visione d'insieme per la definizione di possibili aree di allargamento della rete ecologica e delle *stepping stones*, in previsione dell'implementazione di una rete ecologica comunale che filtri il tessuto urbano. Vengono identificate, attraverso la lettura di ortofoto e foto aeree nonchè visite sul campo, alcune aree a giardino, aree incolte, orti urbani e parchi da utilizzare come elementi su cui appoggiare le connessioni tra la ferrovia e le aree extra urbane, considerate come *aree sorgente*.

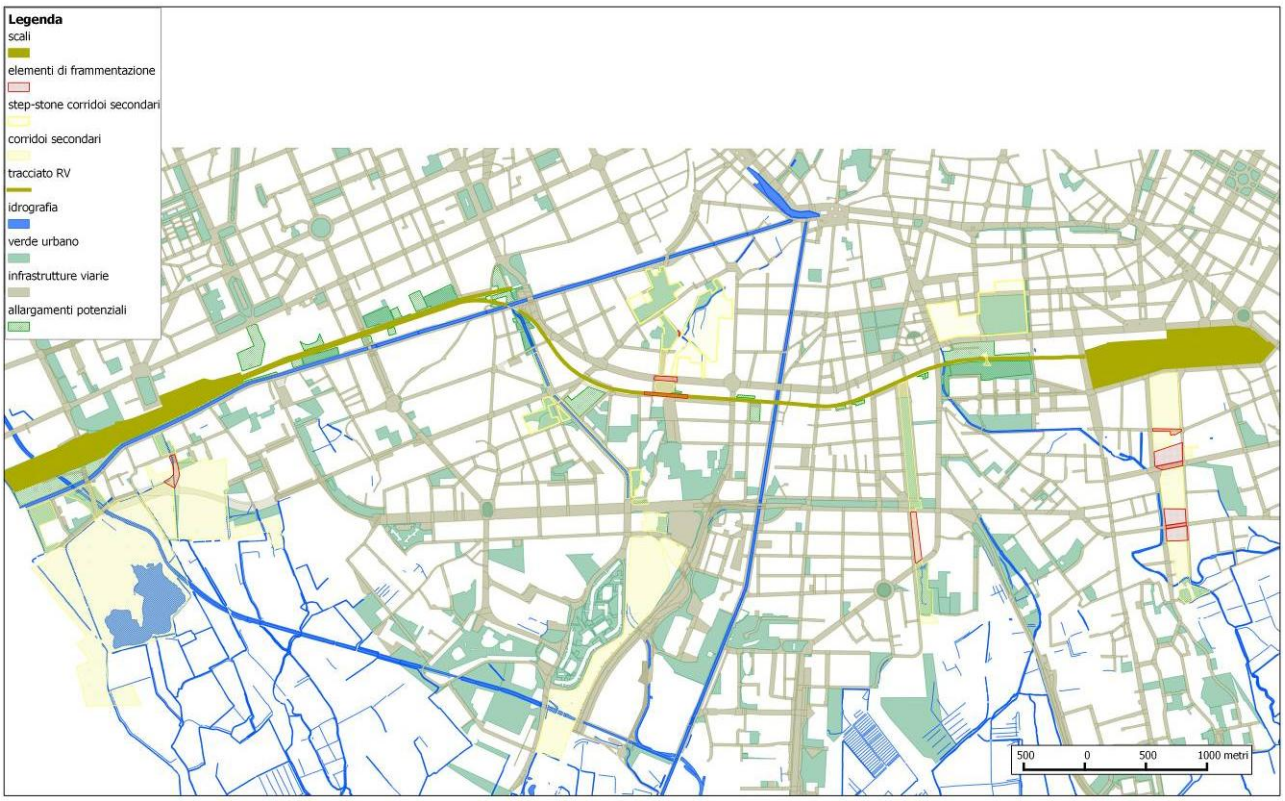
Allo stesso tempo vengono registrati gli ostacoli e i punti critici che separano o interrompono queste aree (come le strade ad elevato scorrimento o altre aree frammentanti) e le possibilità offerte dall'idrografia minore urbana, composta di rogge e canali, integrate alla mappatura analoga di descrizione della fascia di rispetto ferroviaria.

Il progetto si avvale infine, grazie alle relazioni avviate dal WWF Italia attraverso la campagna RiutilizziAmo l'Italia, di una collaborazione con lo IED (Istituto Europeo di Design) di Milano. Due gruppi di studenti, coordinati da Luisa Pomar, hanno realizzato per la tesi finale due distinte campagne di comunicazione aventi come oggetto il progetto *Rotaie Verdi* e i suoi principali messaggi.

E' stato estremamente interessante vedere un approccio artistico e di comunicazione su un argomento non facile; si è trattato perciò di un esperimento rilevante per la comunicazione di tematiche come la connettività e la biodiversità al grande pubblico e a target selezionati.

Gli elementi individuati dalle due campagne sono stati riferiti ai concetti di diversità e di artigianalità, di riavvicinamento alla terra e a forme e modi di vivere più rispettosi di ritmi e spazi naturali, stimolando il coinvolgimento diretto e informale delle comunità che vivono in una città in cui il verde vuole essere inteso come una priorità da conservare e difendere, e dove la diversità assume il valore di misura di questa naturalità.

Fig. 28.5 Ipotesi di costruzione della rete ecologica locale tra i due scali, lungo la fascia ferroviaria in esercizio.



CAP. 29. IL COMPLESSO DELL'EX OSPEDALE PSICHIATRICO DI ROVIGO; IL RECUPERO DEL PARCO

di Luigi Ghedin

All'inizio dello scorso secolo Rovigo era una città piccolissima, con dimensioni ancora ferme entro l'antica cerchia tardo medioevale. Fuori le mura c'erano case sparse e due borghi: uno a nord, San Giovanni, e uno a sud, San Bortolo. Esisteva la ferrovia con la stazione ma nessuna nuova costruzione d'interesse territoriale caratterizzava l'ambito comunale, fatto salvo lo zuccherificio costruito a ridosso della ferrovia presso la stazione. Le strade di collegamento erano in gran parte arginali o delimitavano le proprietà con percorsi tortuosi.

In quella Rovigo, la Deputazione Provinciale scelse per l'ospedale psichiatrico un'area decentrata, non troppo lontana ma sufficientemente isolata, ritenuta idonea al tipo di ospedalizzazione. Un'area in gran parte *chiusa* dal canale Ceresolo che la delimitava e la conformava a ferro di cavallo, allora come ora.

La costruzione del complesso inizia nel 1908; a causa dell'errata previsione di spesa e conseguente mancanza di fondi, il cantiere fu interrotto nel 1910. I lavori furono ripresi nel 1925 e l'ospedale trovò compimento e iniziò a funzionare solo nel 1930.

Operò per cinquant'anni; la riforma Basaglia ne decretò la dismissione fin dal 1980, ma restò aperto ancora per diverso tempo e fu definitivamente solo chiuso negli anni '90.

Quando la competenza per la gestione degli ospedali psichiatrici passò dalle Province alle ULSS, una parte non trascurabile del complesso era utilizzata a *Centro Avicunicolo Sperimentale*, e come tale rimase proprietà dell'Ente Locale.

29.1. Destinazione urbanistica dell'area e vincoli

Il previgente PRG (*Approvato con delibera di G.R.V. n.3233 del 12/07/1994, efficace dal 27/08/1994 e aggiornato con determina dir. n. 2055 del 30 agosto 2012*) zonizzava l'area interessata dall'ex OPP come "*F2B Attrezzature d'interesse comune a livello comunale*". La destinazione urbanistica fotografava ovviamente l'uso in essere di questo complesso; l'area campita comprendeva anche la parte non utilizzata a ospedale ma a *Centro Avicunicolo Sperimentale.* Anche quest'ultima attività è ora dismessa.

Il vigente PAT di Rovigo *(approvato con la Delibera della Giunta Regionale n. 679 del 17 aprile 2012, in vigore dal 23 maggio 2012)* include l'area dell'ospedale in una vastissima zona definita "Urban Labor" di 192 ettari circa, divisa in tre comparti e dedicata e tre *poli*; fieristico, universitario, tecnologico scientifico di ricerca e sviluppo nanotecnologie (cittadella scientifica).

Di fatto si rileva che quest'area comprende una vasta area artigianale consolidata, il Censer (ex zuccherificio e ora centro fiere e congressi della città), l'Università, un grande centro commerciale, un albergo di recente costruzione, altri insediamenti produttivi, l'ex Ospedale Psichiatrico e ancora un'area agricola a sud e a ovest di quest'ultimo di dimensioni estese. L'ex complesso ospedaliero è l'elemento centrale di tutta quest'area, e da ciò si evince l'attuale importanza territoriale che assume. Si ricorda che le parti del PRG Vigente, compatibili con il PAT, costituiscono il primo Piano degli Interventi del PRC - Piano Regolatore Comunale.

Sul complesso sono vigenti due tipi di vincolo: quello di interesse culturale, posto ai sensi dell'art. 12 del D.lgs 42/04 con decreto del Direttore Regionale del Ministero per i Beni e le Attività Culturali in data 22/08/2008, e quello paesaggistico per una fascia di centocinquanta metri dall'argine del canale Ceresolo (*art. 142 del D. L.gs 42/2004)* per cui eventuali progetti di trasformazione sono sempre soggetti al nulla osta della Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici.

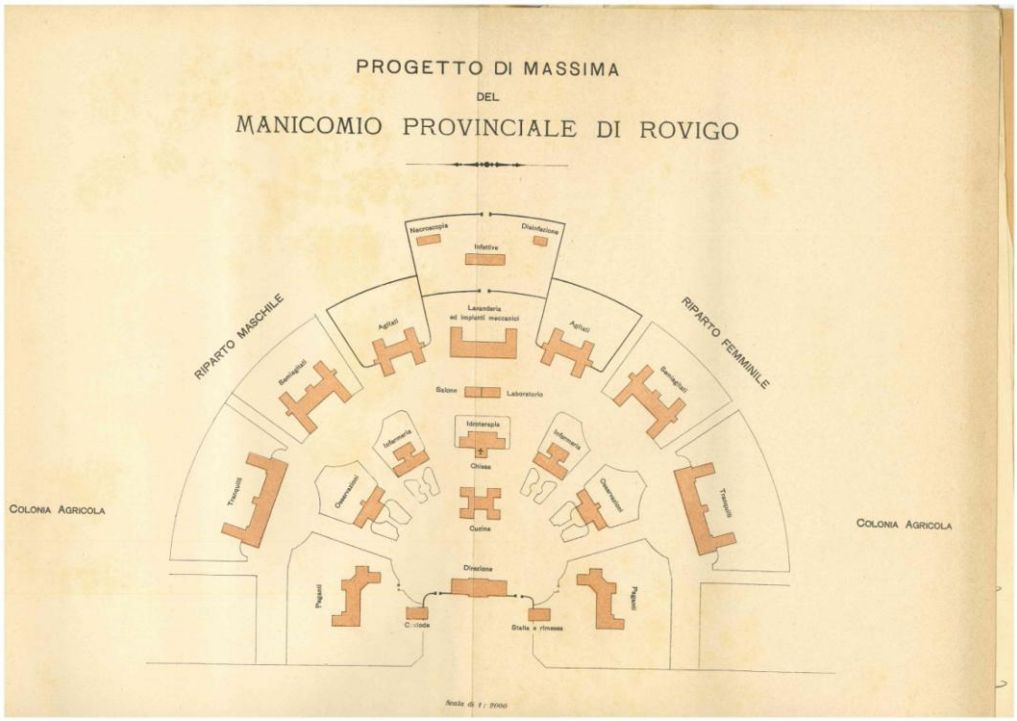
29.2. Assetto urbanistico, architettonico e parco

Già il progetto di massima (del 1906) ha preso le mosse dalla configurazione del terreno, e l'ampia estensione chiusa a est e a nord da un'ansa del canale Ceresolo ne ha dettato il disegno urbanistico.

L'asse principale, con direzione sud-nord ha, nella propria origine, una giacitura in direzione dell'ospedale, e funge da ordinatore degli altri edifici con funzioni comuni: la cucina, la chiesa, il salone-laboratorio, la lavanderia con gli impianti meccanici e, più a nord, la necroscopia, gli infettivi e la disinfezione. Gli altri assi, a raggiera dalla stessa origine, raccolgono i padiglioni dei degenti: *paganti, tranquilli, semiagitati e agitati*.

Per gli uomini erano destinati i padiglioni a sinistra dell'asse di mezzeria, per le donne quelli di destra. Il progetto (Fig.29.1) contemplava anche l'alloggio per il custode e la stalla con la rimessa, localizzati sempre in modo simmetrico nelle vicinanze della direzione. Non solo la struttura urbanistica mostrava una rigida simmetria, ma le stesse tipologie e morfologie degli edifici rispondevano alle leggi della composizione neoclassica, ottocentesca.

Fig.29.1. Planimetria generale 30 aprile 1906. Ing. Cav. Vittorio Cinque.



Il costruito attuale ci consegna una struttura urbanistica leggermente differente dal progetto iniziale; è rispettata l'idea degli assi, sono mantenuti gli edifici *comuni* lungo l'asse di simmetria ma con variazioni inerenti la Direzione (è spostata in uno dei padiglioni a lato) e gli annessi di servizio, stalla e altri (costruiti a nord, dietro la necroscopia). L'alloggio del custode è stato edificato presso l'ingresso del complesso e lungo il confine col Ceresolo è stato installato un gasometro.

Anche gli edifici si presentano di forme e dimensioni diverse da quelle del progetto originario, le simmetrie formali non sono rispettate, con tutta probabilità a causa delle aggiunte avvenute nei decenni in cui ha funzionato il nosocomio. Si tenga presente, infatti, che gli edifici originari dell'ex OPP, durante gli anni, hanno subito continui interventi funzionali all'attività ospedaliera che spesso ne hanno compromessa la valenza architettonica: aggiunte tecnologiche, superfetazioni, eliminazione di parti ecc.

Le architetture dei singoli fabbricati, dove rimaste originarie, possono definirsi di stile neoclassico con influenze di carattere montano e d'oltralpe. Fa eccezione la chiesetta dallo stile neogotico all'esterno ed eclettico all'interno, la necroscopia, che antepone un alto portico monumentale davanti alla ripetuta tipologia dei padiglioni e la porcilaia che manifesta una relazione forma - funzione assolutamente razionale. Discorso a parte merita il gasometro, esempio di un'archeologia industriale la cui tecnologia risale alla metà del XIX secolo: utilizzato per accumulare il gas di città prodotto per gassificazione del carbone o tramite cracking del petrolio, il gasometro aveva il compito di contenere il gas a pressione costante, quindi, di garantire la riserva giusta per la cittadella ospedaliera.

Lo scorrere del tempo denuncia il progressivo peggioramento dello stato dei corpi edilizi e alimenta lo sviluppo della vegetazione arbustiva e rampicante. Il complesso, prima della dismissione, era un'armonica presenza di fabbricati, i vari padiglioni nel retro avevano un proprio giardino alberato guarnito di panchine e chiuso entro un recinto, e di viali di collegamento ombreggiati da alberi. Ora è diventato un coacervo di piante, cresciute smisuratamente, spesso aggredite da rampicanti e da arbusti, con manufatti coperti, spesso, dalla vegetazione.

29.3. Il valore ecologico del Parco

Il Parco dell'Ex Ospedale Psichiatrico di Rovigo costituisce un imponente polmone verde, se rapportato alle modeste dimensioni della città.

Assieme al contiguo parco dell'Ex Centro Avicunicolo *Le Faunali,* l'area in oggetto compone un unicum di ambienti naturali *maturi*, evolutisi spontaneamente, in conseguenza al parziale abbandono degli stessi, caratterizzati da vaste superfici prative alternate a aree piantumate di elevata valenza storico-ambientale.

Dai dati finora raccolti si può affermare che sotto il profilo faunistico il parco e i relativi manufatti annessi rappresentano un ecosistema particolarmente vocato alla sosta e alla riproduzione di specie animali di grande importanza conservazionistica, fra cui specie ornitiche prettamente arboricole quali il Picchio rosso maggiore, il Picchio verde, Il Torcicollo e il Rigogolo.

Particolarmente interessante è la presenza di rapaci, da quelli diurni come lo Sparviero, il Gheppio e il Lodolaio a quelli notturni come la Civetta e il Gufo comune. Di particolare rilevanza è la presenza di Chirotteri dei generi *Pipistrellus*, *Noctula*, *Hypsugo e Myotis*, in virtù delle numerose nicchie ecologiche offerte dagli edifici, dagli alberi maturi, dai prati e dal corso d'acqua attiguo. Altri mammiferi osservati nel parco sono la Volpe rossa, il Riccio e la Donnola. Assai rilevante è la presenza di tracce ascrivibili con buona probabilità al Tasso, osservazione confortata da segnalazioni sparse ma che richiede prove documentali più solide.

La vegetazione arboreo-arbustiva presente è il tipico frutto di un processo evolutivo spontaneo subìto da un parco piantumato oltre 80 anni fa, che negli anni si è arricchito di specie autoctone e alloctone che hanno colonizzato gli spazi più aperti. Pertanto possiamo ancora distinguere dei nuclei storici piantumati, e in particolare il viale alberato con Tigli e il parco di Tigli posto presso il vasto prato antistante la chiesetta; entrambe queste strutture arboree sono meritevoli della massima tutela.

La particolare abbondanza di tigli maturi fa di questo parco un sito di particolare interesse micologico rendendolo idoneo allo studio e alla ricerca controllata dei tartufi e di altri funghi edibili.

Si segnalano inoltre alberi che compongono i giardini afferenti ai vari edifici. Fra questi spiccano i Pioppi neri e Platani di maggiori dimensioni. Accanto agli alberi piantumati compaiono arbusti di interesse vivaistico quali il Ligustro, l'Agazzino, il Mirabolano e il Sicomoro. Ai bordi delle aree prative e negli spazi più aperti, si osservano un po' ovunque giovani esemplari di Farnia, Olmo, Noce e Acero campestre di dimensione tale da poterne consentire l'eventuale asportazione e la messa a dimora in aree destinate a riforestazione. Interessante sotto il profilo vivaistico è anche la presenza in alcuni punti dei roseti storici che caratterizzavano i giardini antistanti i singoli edifici e dietro la casa del custode.

Altre aree aperte, più degradate a livello di struttura del suolo, sono state oggetto di colonizzazione da parte di vegetazioni alloctone, in particolare macchie di Robinia e Gelso da carta.

Si segnalano infine le aree prative occupate prevalentemente da leguminose, composite e graminacee. Fra queste specie ricordiamo il Trifoglio selvatico (*Trifolium campestre*), l'Erba medica (*Medicago sativa*), la Cicoria selvatica (*Cichorium inthybus*) Lattuga selvatica (*Lactuca serriola*), Silene (*Silene vulgaris*), Cardoncello (*Senecio Vulgaris*), Tarassaco (*Taraxacum officinalis*), Rucola (*Diplotaxis tenuifolia*), Romice (*Rumex acetosa*), Piantaggine (Plantago officinalis) Ortica (*Urtica dioica*), Achillea (*Achillea millefolium*), Salvia dei prati (*Salvia pratensis*), Menta campestre (*Mentha arvensis*), Coda di cavallo (*Equisetus arvensis*).

Tale ricchezza di specie erbacee favorisce un'alta concentrazione di insetti pronubi imenotteri farfalle diurne, in particolare pieridi, licenidi e ninfalidi. La presenza di leguminose associate a terreni umidi favorisce la presenza di Lycaena dispar (Allegati II e IV Direttiva 92/43/CEE "Habitat"), specie già segnalata nel quadrante ove è inserito il parco in oggetto.

Il recupero dei percorsi, ancora ben tracciati, rappresenterebbe un esempio unico di *percorso della memoria*, legato alla funzione che ebbe il parco nel periodo in cui operò l'O.P.P.

Accanto a tale percorso il ripristino di uno o più edifici e di una delle vaste aree prative - facilmente trasformabile in orti e giardini tematici, stagni didattici, impianti di arbusti e alberi autoctoni - farebbero di questo parco il luogo ideale ove impiantare un centro di educazione ambientale, dai costi modesti di gestione grazie all'apporto del mondo del volontariato.

In tal senso il Parco svolgerebbe quel ruolo di vero e proprio eco-museo di cui tanto necessiterebbe la Provincia di Rovigo. Ricordiamo che in tutto il Polesine, diversamente dalle provincie limitrofe, manca un Centro di Educazione Ambientale (CEA) in grado di sviluppare in senso compiuto esperienze concrete di laboratorio a cielo aperto nei campi della educazione ambientale e del turismo sostenibile. La vicinanza alla città, al fiume Adige e ai percorsi ciclabili del comune farebbero di questo sito non solo un punto di arrivo per quanto volessero conoscere i servizi offerti dal Parco ma anche un punto di partenza da cui muoversi per conoscere le bellezze storiche e ambientali che il mondo del volontariato sta promuovendo con grande impegno in tutta la Provincia.

29.4. I percorsi e le opportunità di recupero

L'intento comune dei due enti proprietari è attualmente quello di promuovere - in sinergia con le associazioni Italia Nostra e WWF, ma con la possibilità di coinvolgere altri enti e associazioni - il

recupero del Parco nel suo insieme, rendendolo fruibile ai cittadini, ferma restando la necessità di mettere in sicurezza gli edifici, spesso fatiscenti.

Il recupero rappresenterebbe un *dono* alla città che, come detto in premessa, è priva di spazi verdi significativi, ma non solo: i visitatori potranno, infatti, avere spazi piacevoli e rilassanti, ma anche carichi di significati. Sono la testimonianza di momenti di sofferenza, anche tanta, a volte memoria di soprusi perpetrati a danno dei diversi o degli indesiderati e allora, purtroppo, facilmente internabili per essere dimenticati. Ricordi, però, anche di tanto amore, di assistenza e di generosità. Il complesso diventerà lo spirito di tutto questo, sarà passeggiata, gioco, studio, riflessione e affetto.

Le attività da porre in essere sono così sintetizzabili:

A) Pulizia del verde

La pulizia del verde consisterà nelle seguenti operazioni:

- Taglio della vegetazione cresciuta a ridosso dei viali di collegamento; taglio delle piante rampicanti sugli alberi; eliminazione delle ramaglie a terra; falcio dell'erba; liberazione dei manufatti dalla vegetazione infestante.

- Verifica della stabilità delle alberature ed eliminazione delle instabili e pericolose.

- Potatura degli alberi.

- Trasporto del materiale verde, finalizzato alla produzione di cippato e frazione umida compostabile.

Tutte le lavorazioni descritte saranno eseguite secondo un valido piano particolareggiato stilato da tecnico specializzato in materia.

B) Ripristino delle recinzioni del complesso

Tutta l'area dell'ex OPP e dell'ex Centro Avicunicolo è, adesso, chiusa da recinzione che lungo il canale Ceresolo si presenta in buono stato; lungo il confine sud è invasa dalle piante infestanti e dopo la pulizia del verde dovrà essere ripristinata o ricostruita e analoga situazione vige lungo il confine ovest. Anche internamente il complesso ha delle parti recintate, in particolare i padiglioni dei ricoverati hanno nel retro recinti facilmente ripristinabili atti a impedire l'accesso a zone con presenza di rischi per la sicurezza.

C) Messa in sicurezza dei manufatti

I manufatti sono: i padiglioni per i degenti, gli spazi comuni, gli edifici di servizio, le piccole costruzioni annesse ai primi quali depositi, aiuole, fontane, ex gasometro ecc. La loro messa in sicurezza comporta interventi diversi:

- diretta sui fabbricati mediante eliminazione della vegetazione rampicante, verifica dello stato degli intonaci, delle strutture, delle cornici di gronda, dei serramenti; chiusura dei tombini aperti; asporto di rifiuti e materiali abbandonati e loro trasporto alle pubbliche discariche. Accertato che non sussiste pericolo per l'incolumità delle persone nell'immediato intorno, si procederà alla chiusura di tutti i fori di porte e finestre per impedirne l'accesso dall'esterno: caso per caso si provvederà a chiudere i serramenti esterni in buono stato: scuri finestre e porte; tamponare i fori privi di serramento con pannelli robusti e resistenti alle intemperie;

- indiretta sui fabbricati, tesa a garantire l'incolumità delle persone nel loro immediato intorno. Si procederà alla costruzione di recinzioni prefabbricate posizionate a distanza di sicurezza dai fronti del fabbricato dove sussiste il pericolo. Sui fronti privi di problematiche inerenti alla sicurezza si provvederà a chiudere i serramenti esterni in buono stato: scuri finestre e porte; tamponare i fori privi di serramento con pannelli robusti e resistenti alle intemperie. Per le piccolissime costruzioni, edificate in aggiunta ai fabbricati: superfetazioni, tettoie, depositi ecc. si valuterà la possibilità di prevederne la demolizione con trasporto del materiale di risulta alle pubbliche discariche.

D) Ripristino della chiesetta e dell'alloggio custode

Nell'ambito dei lavori di recupero si presenta necessaria l'individuazione di spazi coperti utili alla sosta e alla ristorazione, detti sono la chiesetta situata nel centro di tutto il complesso e la portineria con l'alloggio del custode all'ingresso.

Nel primo caso la restituzione comporterà oltre alle operazioni sull'esterno indicate al punto a) del paragrafo precedente, la pulizia dell'interno, la ricomposizione, ove possibile degli arredi in materiale lapideo, la sostituzione dei serramenti di finestra con vetri di sicurezza, il ripristino ovvero la sostituzione se necessaria dei serramenti di porta esterni, la ricollocazione e fissaggio dei gradini di accesso della gradinata davanti al portale d'ingresso.

Nel secondo caso, come nel primo, sono necessarie le lavorazioni all'esterno, nonché lo stacco dell'intonaco decoeso dalla cornice della portineria e l'eliminazione dei due stanti metallici presenti davanti all'ingresso. Altresì si provvederà alla demolizione della piccola superfetazione aggiunta davanti alla portineria stessa perché in fase di crollo e, relativamente al piano primo, alla chiusura, dall'interno, degli scuri recuperabili e l'eliminazione di quelli rotti con applicazione, dall'esterno, di tamponature in legno multistrato trattato. Al piano terra si provvederà al recupero ove possibile dei serramenti interni ed esterni, ovvero alla loro sostituzione, al ripristino dei pavimenti, dei servizi igienici e al rifacimento degli impianti per consentire l'accesso e l'uso alle persone.

La Provincia di Rovigo, al fine di far conoscere il progetto di recupero del parco dell'ex OPP, ha organizzato un convegno, svoltosi in data 28/03/2014, dove è stato presentato nel dettaglio l'iniziativa con il coinvolgimento di esperti in materia di recupero di luoghi dismessi.

La proposta è sostenuta da ULSS 18 di Rovigo, Provincia di Rovigo, Comune di Rovigo, WWF Rovigo, Italia Nostra Rovigo, e Associazione Via Chiarugi 135 (l'associazione degli ex dipendendenti dell'Ospedale Psichiatrico di Rovigo, che rappresenta la memoria storica della struttura).

L'ammontare dei lavori da eseguire in prima fase è stato stimato in circa 335 mila euro.

Nel convegno sono stati sottolineati i valori naturali ed estetici del sito e indicate, e discusse, le possibili modalità di riuso dei volumi edilizi. Il convegno è stato, quindi, l'occasione per presentare l'intento comune di ULSS, Provincia di Rovigo, Italia Nostra, WWF e Comune di Rovigo, ma anche quella di coinvolgere nell'iniziativa altre Associazioni e Organismi.

CAP. 30. OASI WWF VAL DI ROSE: UN'OPERA DI RICOSTRUZIONE DEL PAESAGGIO NATA DALLA COLLABORAZIONE FRA WWF E UNIVERSITÀ DI FIRENZE

di Carlo Scoccianti

30.1. La strategia di intervento promossa dal WWF nella Piana Fiorentina

Ogni anno nella pianura a nord-ovest di Firenze aumenta di numero e di estensione il 'sistema di nuovi luoghi' di forte interesse ecologico e paesaggistico che si pone come argine contro il progressivo degrado del territorio e la sua trasformazione in banale periferia fra i centri abitati maggiori. Molti aspetti di questa complessa azione e del suo progressivo piano di attuazione negli anni sono stati trattati nell'ambito del precedente Report 2013 (Scoccianti, 2013).
Si tratta di un processo innovativo che in questa pianura si oppone al consumo di suolo classico (per la realizzazione di nuovi volumi di 'costruito') con un'occupazione di suolo di segno completamente opposto che ha come preciso fine la riconversione delle zone ancora libere dal costruito (e quindi a forte rischio di nuove urbanizzazioni) in aree di grande valore ecologico e paesaggistico-estetico.

Uno degli aspetti più interessanti di questa strategia è il suo carattere di estrema chiarezza concettuale. Essa si fonda infatti sulla ferma intenzione di prendere in consegna porzioni di territorio più ampie possibile e creare in esse il paesaggio originario, oggi alterato o addirittura scomparso, che le caratterizzava fino a poche decine di anni fa. Il suo principale scopo è dunque conferire di nuovo al territorio la sua originaria identità ecologico-funzionale, cioè estetico-paesaggistica.
Si può definire questa operazione come un'azione di ricostruzione del paesaggio 'più autentico' e dunque 'più appropriato' per una data zona, nel senso di quello che effettivamente sarebbe stato possibile osservare se l'uomo non avesse così radicalmente cambiato le locali condizioni ecologiche nelle ultime decine di anni.
Non si tratta di una strategia mossa da motivi nostalgici bensì da precise finalità di tipo culturale. Quello che si tende a far rinascere non è altro che il paesaggio che rappresenta più di tutti la storia anche umana di quel determinato luogo.
Una volta ricostruito, questo paesaggio è inoltre anche quello più facile da gestire e mantenere nel tempo in uno stato ottimale funzionale ed estetico proprio perché affonda le proprie radici e la propria qualità nelle caratteristiche geomorfologiche e microclimatiche del luogo stesso.

Trattandosi di costruire nuovi ambienti umidi i progetti prevedono in genere interventi di scavo e movimentazione di terreno fino ad ottenere le volumetrie e le forme appropriate. Questi lavori sono quasi sempre necessari perché le aree su cui si lavora sono state oggetto in passato di bonifiche forzate che hanno agito sul regime delle acque, talvolta anche con cambiamento delle quote originarie (colmate). È fondamentale chiarire che non si tratta di costruire parchi acquatici o laghi artificiali ma sistemi ambientali naturali e questo significa prevedere in primo luogo che il grado di allagamento dei bacini dovrà conformarsi alle condizioni ecologiche tipiche del clima locale: in inverno si avrà così il massimo grado di allagamento mentre in estate vaste parti si dovranno presentare disseccate. Questo è determinante anche dal punto di vista paesaggistico perché il valore estetico proprio di questi ecosistemi segue questa dinamica naturale e permette quindi aspetti d'insieme assai diversi durante il corso dell'anno.
Gli invasi sono sempre creati in modo da mantenere tutto intorno una fascia di transizione importante che ha funzione di tutela delle specie presenti e aumenta il valore ambientale e paesaggistico del nuovo luogo. È in questa fascia che di solito si predispongono, ove previsti, i tratti

di sentiero e gli eventuali osservatori per il pubblico, adeguatamente progettati in modo che la presenza di quest'ultimo non possa creare allarme sulla fauna acquatica presente nelle zone umide più interne.

Un'operazione di questo genere, rispetto a qualsiasi altro tipo di parco periurbano dalle forme più o meno artificiali, racchiude in sé un valore immenso non solo perché il paesaggio che vi viene ricreato vi compare nella sua veste più autentica ma anche perché questo stesso tipo di azione rappresenta una risposta molto incisiva a quanto prevedono le Direttive Europee in materia di conservazione degli habitat e delle specie (Dir. 'Habitat' 92/43/CEE e Dir. 'Conservazione Uccelli Selvatici' 79/409/CEE, quest'ultima recentemente aggiornata e sostituita integralmente dalla Dir. 2009/147/CE) nonché la *Convenzione Europea del Paesaggio*: in questo caso non ci si limita a tutelare i paesaggi/ecosistemi tipici ancora presenti in un dato territorio ma addirittura essi vengono ricostruiti ex novo negli stessi luoghi dove erano stati distrutti precedentemente.

È utile infine tenere ben presente che i costi di realizzazione di questo tipo di interventi sono enormemente inferiori a quelli di qualsiasi altro tipo di area a verde progettata con altri criteri; allo stesso modo anche quelli successivi di gestione dei luoghi una volta creati sono molto contenuti, e questo a fronte proprio del mantenimento di un alto grado di tipicità ecologica e paesaggistica.

Questa strategia di intervento porta alla nascita di nuove situazioni territoriali viventi che si relazionano perfettamente non solo con altri paesaggi più o meno contigui ma addirittura con analoghi ambienti posti anche a grande distanza, oltre la linea dell'orizzonte visivo: si pensi anche semplicemente al ruolo di '*stepping stone*' che esse acquisiscono per gli uccelli migratori nell'ambito di corridoi ecologici di vastissime proporzioni.

30.2. Val di Rose

Il caso in esame riguarda l'ampio allargamento di una delle prime opere realizzate in questa pianura.
La superficie complessiva risulta infatti oggi circa decuplicata rispetto a quella iniziale che risale al 1996.
Il caso si presenta particolarmente interessante anche perché vede l'Università degli Studi di Firenze partecipante a pieno titolo fra gli enti che da anni sostengono in molte parti della pianura l'azione territoriale del WWF descritta nel paragrafo precedente.
La collaborazione stretta fra i due Enti si era già formalizzata nel 1994 per risolvere il problema della tutela della rare specie di Anfibi presenti nell'area dove stavano sorgendo i cantieri edili della nuova sede universitaria, nel territorio del comune di Sesto Fiorentino. Grazie a questa collaborazione era stato quindi pianificato, progettato e realizzato (nel 1996) un intervento di compensazione ecologica che ha portato alla costruzione di alcune nuove zone umide, destinate alla riproduzione delle specie, capaci di sostituire le originali fortemente compromesse dal procedere dei lavori edili.
Da allora lo sforzo comune dei due Enti era stato rivolto ad aumentare la superficie e quindi il valore ambientale dell'area così da renderla capace di tutelare anche la fauna ornitica acquatica migratoria. Questa operazione si è concretizzata grazie alla necessità di creare una nuova cassa di espansione idraulica per le acque dei canali limitrofi all'Università per compensare, nei rispetti delle normative vigenti in materia, l'occupazione di vari ettari di terreno a seguito della realizzazione dei nuovi edifici.
Per essere in grado di ospitare le diverse specie durante le stagioni dell'anno la nuova fase di progettazione ha previsto tutta una serie di interventi di creazione di differenti tipi di habitat palustri in modo da conferire a tutta l'area forti potenzialità ecologico-funzionali e, allo stesso tempo, paesaggistico-funzionali. Come in molti altri casi di intervento realizzati in questa pianura, il tutto

veniva creato pressoché da zero cioè a partire da una situazione ambientale poverissima. Tutto intorno all'area originaria dove erano stati realizzati nel 1996 i primi tre stagni, la zona era infatti caratterizzata unicamente da campi agricoli gestiti in modo intensivo, dove erano fra l'altro presenti alcuni volumi privi di autorizzazione edilizia che venivano utilizzati come appostamenti fissi da caccia.

Fig. 30.1. La nascita dell'Oasi WWF Val di Rose con lo scavo dei primi stagni (giugno 1996). Foto di C. Scoccianti



Oggi, ad avvenuta conclusione dei lavori anche della II fase, Val di Rose rappresenta pienamente in sé i due principali indirizzi di progettazione previsti dalla innovativa strategia di intervento discussa nel paragrafo precedente: il raggiungimento di un'importante funzionalità di tipo ecologico al pari di una altrettanto importante funzionalità di tipo paesaggistico. A questo proposito è peraltro molto importante sottolineare che in un paesaggio naturale, anche quando ricostruito artificialmente come in questo caso, la funzionalità ecologica e la funzionalità paesaggistica sono sempre determinate dalla presenza degli stessi elementi e condizioni. Mantenere un'alta funzionalità di paesaggio naturale corrisponde dunque sempre a mantenere un alto grado di funzionalità ecologica dello stesso e viceversa.

L'intervento di Val di Rose, visto a una scala più ampia, costituisce un ulteriore importante 'tassello di paesaggio naturale' che si inserisce in questa pianura, capace di comunicare con le altre numerose 'opere-luogo' create appositamente in questo territorio, tutte strettamente legate a formare un diffuso sistema di 'nodi' di una nuova efficiente rete ecologica e paesaggistica.

Chiunque entri all'interno di Focognano, Val di Rose o in uno qualunque degli altri paesaggi ricreati, sia in veste di visitatore sia, ancor di più, di volontario (chiunque può infatti entrare a far parte delle squadre di volontari che da 20 anni dedicano il proprio tempo alla gestione di queste opere-luogo), si trova di colpo in una nuova dimensione e immediatamente deve 'ricollocare' la propria posizione nello spazio. In molti inoltre emerge automaticamente un forte sentimento di appartenenza che non riguarda nello specifico questi luoghi ma il territorio in genere e nel suo valore più ampio.

Fig. 30.2. Volontari impegnati nel recupero degli Anfibi nei cantieri dell'Università. In primo piano nell'acqua, a destra del riflesso della gru, un'ovatura di Rospo smeraldino (maggio 1997). Foto di C. Scoccianti

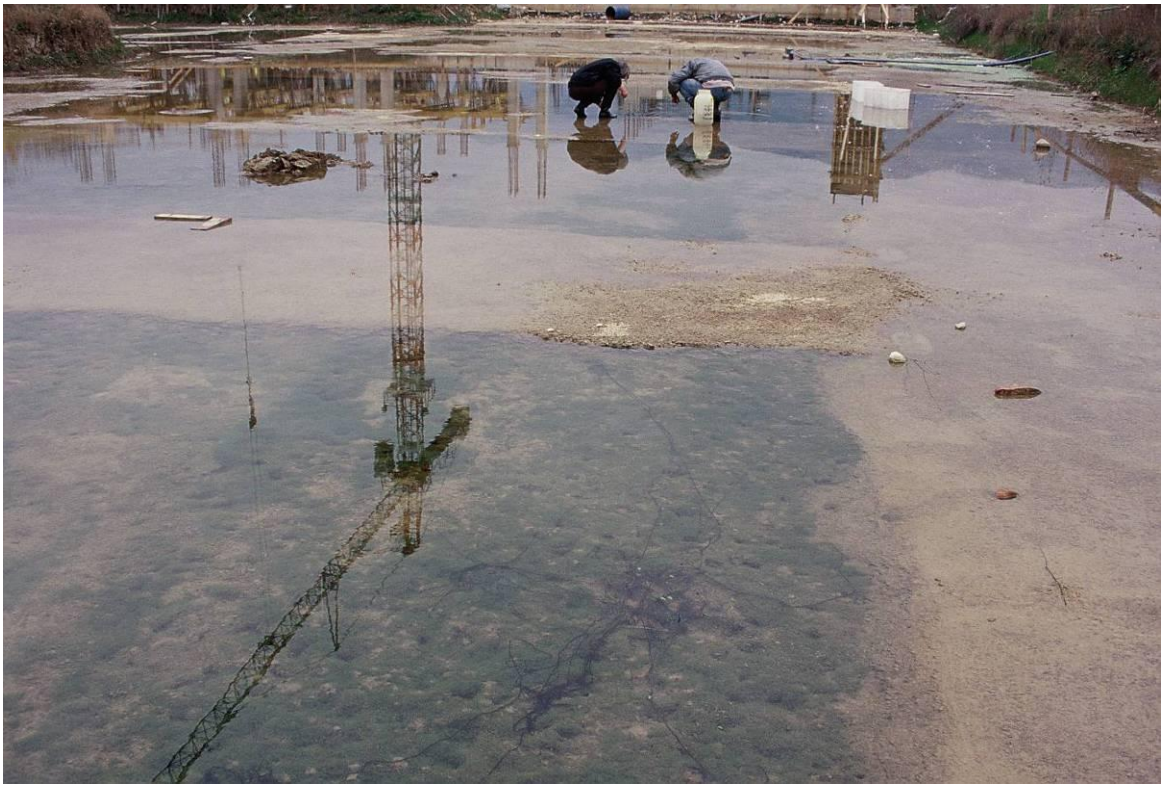


Fig. 30.3. Lavori preliminari all'inizio degli scavi per l'ingrandimento dell'Oasi WWF Val di Rose: demolizione di un appostamento da caccia costruito abusivamente (maggio 2013). Foto di C. Scoccianti



Se tutto questo è particolarmente affascinante ed interessante dal punto di vista etico, lo diventa però anche dal punto di vista pratico. La rinascita di un forte attaccamento al paesaggio è infatti, se non l'unica, la principale leva su cui poter contare nel futuro per la sua difesa attraverso il forte e appassionato impegno delle popolazioni locali ('presidio culturale del territorio').

30.3. Principali aspetti tecnici dell'intervento di Val di Rose

Fase I (inizio lavori: 1996)

Nel 1994 il WWF Toscana presenta all'Università di Firenze i risultati di uno studio che documentava la grave situazione di alcune popolazioni di Anfibi (Tritone crestato meridionale, *Triturus carnifex*; Tritone punteggiato, *Lissotriton vulgaris*; Rospo smeraldino, *Bufo viridis*; Raganella italica, *Hyla intermedia*; Rana esculenta, *Pelophylax esculentus* e *Pelophylax lessonae*) nell'area dove era in costruzione il Nuovo Polo Scientifico Universitario. Con il protrarsi dei lavori edili erano state infatti cancellate alcune zone dove stagionalmente si formavano acquitrini e dove le cinque specie di Anfibi si riproducevano. Gli Anfibi tentavano così di riprodursi nelle fosse di fondazione che si allagavano durante le piogge primaverili, nelle buche di sondaggio e perfino nei pozzetti dei nuovi tratti di strade, restandovi il più delle volte imprigionati senza possibilità di fuga e quindi di salvezza. Anche nei punti dove la deposizione delle uova avveniva, gli individui sotto forma di larve, di neometamorfosati e di adulti finivano poi per morire durante il procedere delle lavorazioni, sia che sui trovassero ancora in corrispondenza delle aree allagate che, dopo l'uscita, si fossero rifugiati sotto qualche cumulo di materiale edile.
Lo studio dimostrò anche che durante il periodo delle migrazioni riproduttive si stabilivano consistenti flussi migratori di individui dai terreni agricoli circostanti verso l'area dei cantieri. L'impatto che si veniva a creare era quindi ancora più grande perché andava a interessare le popolazioni residenti in un'area molto più ampia.
Iniziò così una stretta collaborazione fra l'Ufficio tecnico dell'Università e il WWF che portò alla redazione di un progetto di compensazione d'impatto che prevedeva la costruzione di tre nuovi habitat per l'ovodeposizione, sostitutivi delle zone riproduttive originarie.
Dopo la consegna e l'approvazione del progetto da parte dell'Università, nel maggio 1996 vennero eseguiti i lavori in un'area, già di proprietà dell'Ente, posta ad una certa distanza dalla zona dei cantieri e circondata da campi agricoli. I tre nuovi stagni realizzati furono consegnati dall'Università al WWF per la gestione e nacque così l'*Area Erpetologica Protetta Val di Rose*' che entrò a far parte del Sistema Nazionale delle Oasi del WWF Italia. Si trattava della prima area protetta istituita nella Piana Fiorentina, cui avrebbe fatto poi seguito nel 1998 l'Oasi Stagni di Focognano e via via tutte le altre aree protette del sistema creato dal WWF in questa pianura (si veda Scoccianti, 2006 e 2013).
Nel 2000 fu realizzato un ulteriore intervento su un'altra area di proprietà dell'Università limitrofa alla prima con creazione di una nuova bassura ad allagamento stagionale avente caratteristiche particolarmente adatte alla riproduzione del Rospo smeraldino.

Fase II (inizio lavori: 2013)

Durante gli anni che seguirono fu deciso, per iniziativa congiunta dell'Ufficio Tecnico dell'Università e del WWF, di progettare un intervento conclusivo che prevedesse il ripristino di tutta l'area circostante mediante la creazione di nuovi habitat umidi sia a carattere permanente che stagionale. La possibilità di realizzazione di questo progetto nacque, come già ricordato nel paragrafo precedente, in relazione alla necessità di costruire una cassa di espansione idraulica a servizio del Polo Scientifico Universitario. L'opera doveva avere dunque una doppia valenza: soddisfare le necessità di compensazione del rischio idraulico e, contemporaneamente, dare vita a vari tipi di zone palustri.

La redazione del progetto fu conclusa nel 2006.
Nel 2013 è stato dato avvio alle fasi di realizzazione dell'opera che sono terminate nel mese di novembre dello stesso anno.
È stato così creato un nuovo grande bacino lacustre di circa 5 ettari di superficie (quest'ultimo, date le dimensioni, specificamente progettato per la sosta dell'avifauna migratrice), comprendente al suo interno zone caratterizzate da differenti profondità oltre a vari tipi di isole e isolotti. Su questo nuovo invaso si affacciano due osservatori, costruiti in modo che il pubblico in visita non possa disturbare le specie ornitiche presenti. Nelle porzioni poste più a ovest e a nord dell'area sono stati costruiti alcuni prati umidi ad allagamento stagionale e altri acquitrini dedicati agli Anfibi. Piccole formazioni 'a macchia' e numerose siepi sono state piantate tutto intorno come aree di rifugio e alimentazione della fauna.
Fra le scelte progettuali spicca, nelle zone poste più a nord dove è stato trasferito e depositato il terreno di risulta proveniente dallo scavo del nuovo lago, la creazione di 'acquitrini pensili' grazie alla realizzazione di vasti terrapieni di modesta altezza, concavi al loro interno in modo da raccogliere e mantenere stagionalmente le acque piovane e quindi formare zone umide e prati umidi di grande interesse sia faunistico che paesaggistico. Questo tipo di scelta si presenta innovativa non solo per gli scopi sopra ricordati ma anche perché si pone in netto contrasto alla usuale pratica di accumulare terreno in seguito a scavi per la realizzazione di opere nelle pianure a formare bastioni o colline (erroneamente denominate molto spesso 'dune', termine geologicamente riferibile solo ad accumuli di sabbia e non di terreno di altro tipo) che si configurano sempre come una forte alterazione dell'aspetto dei luoghi proprio in quanto si ergono in modo innaturale e molto incisivo rispetto alla linea del piano di campagna.
Sul lato nord dell'area, nei pressi del piede della recinzione di confine, è stata posta in opera una barriera antiattraversamento per fauna minore costituita da specifici manufatti prefabbricati in calcestruzzo polimerico. Questa serve per evitare che gli Anfibi sconfinino verso i nuovi edifici del Polo Universitario, esponendosi così al rischio di essere investiti dalle auto.
Un nuovo lungo percorso per le visite guidate permette di osservare sia il 'nucleo storico' dell'Oasi creato nel 1996 sia tutta l'ampia zona di recente realizzazione.

Fig. 30.4 Lavori conclusivi dell'ingrandimento dell'Oasi WWF Val di Rose. Posa in opera sul confine nord dell'area di una barriera antiattraversamento per evitare che gli Anfibi sconfinino verso i nuovi edifici dell'Università (ottobre 2013). Foto di C. Scoccianti



Riferimenti bibliografici

Scoccianti C., 2006. Ricostruire Reti Ecologiche nelle Pianure. Strategie e tecniche per progettare nuove zone umide nelle casse di espansione. Dieci interventi a confronto nel bacino dell'Arno. Autorità di Bacino del Fiume Arno, Firenze: X + 288 pp., 248 figg.

Scoccianti C., 2013. Costruire nuovi habitat contro il consumo di suolo: il caso della Piana Fiorentina. Andrea Filpa & Stefano Lenzi (a cura di), Riutilizziamo L'Italia - Report 2013 – Dal censimento del dismesso scaturisce un patrimonio di idee per il futuro del Belpaese, WWF Italia, maggio 2013 (Codice ISBN 978 - 88 - 906629 - 3 – 5): 99-108.

CAP. 31. L'ESPERIENZA DEL LABORATORIO SUL COMPRENSORIO AD DUAS LAUROS NEL V MUNICIPIO DI ROMA

di Stefano Gizzi

Il WWF Pigneto-Prenestino è una Struttura Territoriale Locale del WWF (STL) attiva nel V Municipio di Roma, impegnata a tutelare la biodiversità urbana, l'ambiente, il paesaggio e la vivibilità, concentrandosi soprattutto sulle ultime aree verdi presenti in un settore urbano densamente popolato, pesantemente cementificato e inquinato e con una dotazione di verde pubblico molto inferiore agli standard minimi previsti dalla legge.

La STL ha partecipato all'iniziativa del WWF Italia *RiutilizziAmo l'Italia*, presentando un progetto di recupero e tutela ambientale del comprensorio *Ad Duas Lauros*, un'area di circa 400 ettari di superficie caratterizzata da importantissimi valori ambientali, naturalistici, paesaggistici e archeologici, che comprende al suo interno il *Parco delle Energie* (Ex Snia Viscosa), il *Comprensorio Casilino* (Villa De Sanctis, Parco Somaini, Villa Gordiani e aree adiacenti) e il *Parco Archeologico di Centocelle*.

Fig. 31.1 Raccolta di firme tra i cittadini.



Il progetto è stato presentato in occasione dell'evento nazionale organizzato dal WWF Italia il 1° giugno 2013 presso la Facoltà di Architettura dell'Università Roma Tre e successivamente (7 settembre 2013) anche nel corso di *Sbilanciamoci!* presso il Teatro Valle di Roma.

Nei mesi successivi il WWF Pigneto-Prenestino ha messo in atto numerose iniziative finalizzate alla tutela e alla riqualificazione ambientale delle aree verdi comprese nel Comprensorio Ad Duas Lauros, i cui valori e la cui criticità sono descritti in un *dossier* redatto dalla STL nel 2012 e attualmente in corso di aggiornamento.

Tra queste attività si segnalano:

- gli incontri con gli Assessori all'Urbanistica e all'Ambiente del V Municipio;

- le lettere indirizzate alle Amministrazioni competenti (Municipio V, Roma Capitale, Regione Lazio, Soprintendenze), in alcuni casi anche congiuntamente con altre associazioni e comitati (Italia Nostra Roma, Osservatorio Casilino, Forum Territoriale Permanente del Parco delle Energie);

- la raccolta di firme tra i cittadini per la tutela e l'incremento del verde pubblico (sono state raccolte circa mille firme);

- la partecipazione ai tavoli pubblici con l'Assessore alla Trasformazione Urbana di Roma Capitale e con l'Assessore municipale all'Urbanistica, inerenti la progettazione urbanistica nell'area del Municipio e la redazione della carta dei valori del territorio;
  - la partecipazione alla trasmissione *Roma in diretta* sull'emittente televisiva Roma Uno (15 novembre 2013).

Nell'ultimo anno è stato dedicato grande impegno per affrontare la situazione che si è determinata nell'Area dell'Ex Snia Viscosa a seguito della presentazione di un progetto edilizio che prevedeva l'edificazione di quattro torri residenziali da trenta piani ciascuna (circa cento metri di altezza) oltre ad altri fabbricati di minori dimensioni nell'area verde non ancora inglobata nel Parco delle Energie e con esso confinante, comprendente un lago di circa 10.000 metri quadrati.

Fig. 31.2 Piantumazione di alberi.



Tale lago si è venuto a formare agli inizi degli anni Novanta quando, durante gli scavi per la costruzione dei parcheggi interrati destinati a un centro commerciale, fu intercettata la falda acquifera sotterranea che fa parte del sistema idrografico che drena l'acqua dei Colli Albani in direzione del fiume Aniene, a sua volta affluente del Tevere. Successivamente alla fuoriuscita delle acque sotterranee e a una massiccia mobilitazione da parte di cittadini, comitati e associazioni ambientaliste, i lavori per la costruzione del centro commerciale furono bloccati, essendo state riscontrate irregolarità nella concessione edilizia. Nei circa venti anni trascorsi da allora, intorno al lago - che, è bene sottolinearlo, risulta essere l'unico lago *naturale*, in quanto alimentato direttamente da acqua sorgiva, presente all'interno del Grande Raccordo Anulare - si è sviluppato un ecosistema molto interessante, con vegetazione tipica degli ambienti fluviali (cannuccia palustre,

salice bianco, ecc.) che offre rifugio a diverse specie di uccelli - tra i quali gallinella d'acqua, germano reale, cormorano, martin pescatore - anfibi e invertebrati (ad esempio diverse specie di libellule, bioindicatori significativi).

Il progetto delle Quattro Torri è stato solo l'ultimo di una serie di tentativi di cementificare una delle ultime aree verdi presenti nel V Municipio, che avrebbe portato, se realizzato, alla scomparsa del lago. Per fortuna, una nuova forte mobilitazione da parte di tanti cittadini e dei comitati raccolti nel *Forum Territoriale Permanente del Parco delle Energie* è riuscita a scongiurare il pericolo.

Il WWF Pigneto-Prenestino, che ha aderito al *Forum del Parco*, è sempre stato in prima linea in questa mobilitazione, fornendo il proprio contributo in nome del verde, della biodiversità e della vivibilità.

Fig. 31.3 Il lago dell'Ex Snia Viscosa.



Parallelamente alla mobilitazione contro il progetto edilizio delle Quattro Torri, è stata affrontata la questione dell'esproprio dell'area del lago. L'area dell'Ex Snia Viscosa, infatti, comprende:

- il *Parco delle Energie*, già istituito, all'interno del quale è presente una pineta sottoposta a vincolo paesaggistico con DM 23.3.1968 (pini d'alto fusto);

- un'area di circa 3,5 ettari destinata a verde pubblico dagli strumenti urbanistici, all'interno della quale è presente il lago d'acqua sorgiva di cui si è detto in precedenza. Una parte di quest'area, estesa circa 2 ettari, è stata già espropriata con l'Ordinanza del Sindaco n. 194 del 13.8.2004;

- un settore di circa 5,5 ettari nel quale sono presenti i capannoni industriali dismessi dell'ex fabbrica Snia Viscosa, destinato dagli strumenti urbanistici ad attrezzature di servizio di interesse urbano.

Occorre tener presente che si è corso concretamente il rischio di decadenza dell'esproprio dell'area del lago; il Testo Unico sugli espropri (DPR 327/2001), infatti, prevede un termine decennale decorso il quale il proprietario, qualora l'Amministrazione che ha deciso l'esproprio non abbia avviato i lavori necessari a realizzare il relativo progetto, può chiedere la retrocessione del bene e contestualmente anche un indennizzo finanziario.

Il termine di decadenza decennale per il caso in questione sarebbe scaduto il 14 agosto 2014 e solo pochi giorni prima di tale data una squadra di operai per conto di Roma Capitale ha provveduto all'apertura di un varco nel muro perimetrale che delimita l'area (da Via di Portonaccio) dando avvio ai lavori per la messa in sicurezza dell'area.

Tale intervento, che ha impedito in extremis una clamorosa beffa per i cittadini e per le casse comunali, è stato ottenuto grazie alla fortissima mobilitazione di cittadini, comitati e Forum, e anche in questo caso il WWF Pigneto-Prenestino ha fornito il suo contributo, anche attraverso l'organizzazione dell'incontro pubblico *Natura in Città* promosso il 29 luglio 2014 al *Parco delle Energie* in occasione del *Festival Eclettica,* incontro che ha visto la partecipazione di Fulco Pratesi, presidente onorario del WWF Italia, del naturalista Giuseppe Dodaro e del disegnatore naturalista Marco Preziosi.

Affrontate con successo le emergenze degli ultimi mesi, ora bisognerà occuparsi del futuro delle aree comprese nel Comprensorio *Ad Duas Lauros*.

Relativamente all'area dell'Ex Snia Viscosa è ad esempio necessario monitorare lo svolgimento dei lavori in corso nell'area del lago, verificando che ne vengano tutelati prioritariamente i valori di biodiversità e che venga al contempo consentita ai cittadini la fruibilità dell'area (compatibilmente con la tutela di flora, fauna e processi ecologici).

Contestualmente bisognerà attuare tutte le iniziative utili per ottenere l'avvio delle procedure di esproprio del settore ancora di proprietà privata all'interno della zona (circa 1,5 ettari) esproprio indispensabile per garantire la tutela del lago e dell'ecosistema circostante nonchè la continuità territoriale tra l'attuale Parco delle Energie e la zona già espropriata. Soltanto se l'intera area perverrà in mano pubblica sarà possibile infatti impedire in futuro altri progetti di cementificazione che mettano a rischio la sopravvivenza stessa del lago e dell'ecosistema circostante.

Per quanto riguarda, infine, la zona occupata dai capannoni dismessi della ex Snia Viscosa occorrerà effettuare un'attenta valutazione degli eventuali progetti urbanistici di riutilizzo, ritenendo inaccettabile qualsiasi progetto di natura residenziale o commerciale che possa aumentare la densità di popolazione del quartiere Pigneto-Prenestino e di conseguenza il traffico privato, elementi che renderebbero ancora più drammatico il contesto socio-ambientale della zona.

L'allargamento del *Parco delle Energie* è previsto dal *Progetto di Parco Prenestino* approvato con Delibera di Giunta del Comune di Roma n.503 del 9.9.2003, sulla base della quale è stata emanata la citata ordinanza di esproprio n. 194 del 2004. Va peraltro sottolineato che la planimetria relativa a detto progetto non è stata a tutt'oggi resa disponibile.

Passando agli altri settori che compongono il Comprensorio *Ad Duas Lauros* occorre prestare grande attenzione all'area del *Comprensorio Casilino*. Anche in questo settore sono stati presentati nel corso degli ultimi anni diversi progetti di cementificazione, in alcuni casi di notevole impatto ambientale (si è arrivati a proporre un progetto edilizio di 1,5 milioni di metri cubi). Recentemente, inoltre, è stato presentato il progetto della realizzazione di una nuova strada di collegamento tra Via dell'Acqua Bullicante e la nuova fermata della linea C della metropolitana in Via Teano, il cui obiettivo sarebbe quello di favorire l'accesso delle auto ai nuovi parcheggi da realizzare in prossimità della fermata stessa e di consentire il collegamento automobilistico tra le due fermate Teano e Malatesta.

La criticità fondamentale relativa al *Comprensorio Casilino* risiede nell'esigenza di definirne al più presto la pianificazione urbanistica, in quanto questo territorio risulta, al momento, privo di destinazione urbanistica definitiva. Occorre fermare in tal senso la proposta di variante urbanistica

al Piano Particolareggiato (adottato dal Comune di Roma nel 2002 e mai trasmesso alla Regione Lazio per la necessaria approvazione) avanzata dalla passata Amministrazione Comunale nel corso del 2012, variante che prevede una diminuzione delle aree a verde di ben 33 ettari e un contestuale aumento di popolazione di 12.800 abitanti.

I cittadini – e il WWF con essi – ritiene di converso necessario che l'intero territorio del *Comprensorio Casilino* sia destinato alla realizzazione del *Parco archeologico Casilino-Prenestino*, che ne valorizzi i beni culturali e ambientali; la pianificazione urbanistica definitiva del *Comprensorio Casilino*, trattandosi di un'area sottoposta a vincolo paesistico, dovrà comunque risultare conforme alle previsioni contenute nel Piano Paesistico della Regione Lazio, il quale attraverso la definizione dei sistemi ed ambiti del paesaggio, nella Tavola A 24, Foglio 374, classifica quasi tutta l'estensione del Comprensorio archeologico *Ad duas lauros* come area di *paesaggio naturale di continuità* e dunque da salvaguardare (art. 23 delle Norme del PTPR).

La parte settentrionale e centrale del *Comprensorio Casilino* devono in ogni caso essere al più presto dotate nuovamente di vincoli da parte delle Amministrazioni pubbliche preposte alla loro tutela.

Nei riguardi dell'apposizione del vincolo di tutela *Ad duas lauros*, infatti, alcuni privati hanno fatto ricorso al TAR del Lazio in data 4.12.1996, chiedendo l'annullamento del D.M. 21.10.1995 del Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali per due tipi di motivazione: per l'inapplicabilità giuridica dello strumento di tutela adottato (vincolo paesistico ex Art. 1, lettera m della Legge 431/85) e per l'insussistenza della necessità della tutela delle aree in questione.

Il ricorso è stato accolto con Sentenza del TAR Lazio n. 12334 del 11.10.2006 solo per il primo dei due motivi, ma contro la Sentenza del TAR Lazio dell'11.10.2006 l'Avvocatura di Stato non ha purtroppo inoltrato ricorso al Consiglio di Stato. La parte meridionale del *Comprensorio Casilino*, quella che costeggia la Via Casilina (compresa tra Via Capua, Via Labico e Via dei Gordiani) è invece sottoposta al vincolo archeologico della Legge 1089/39 con D.M. 10.3.1994, e quindi maggiormente tutelata.

Nel breve/medio periodo è necessario inoltre completare il *Parco Villa De Sanctis*, già realizzato dal Comune di Roma nella parte meridionale del *Comprensorio Casilino* all'angolo tra Via Casilina e Via dei Gordiani, procedendo alla delocalizzazione dell'attività produttiva ancora presente al centro del *Parco* in prossimità del Mausoleo di S. Elena, provvedendo alla sua estensione fino a Via Labico verso nord e verso ovest, e assicurandone in tal modo collegamento con i quartieri di Torpignattara e del Prenestino. Nell'immediato è necessario creare un passaggio pedonale tra Via Labico e l'attuale *Parco Villa De Sanctis*, così da stabilire un primo collegamento con i suddetti quartieri.

Per quanto concerne, infine, il *Parco Archeologico di Centocelle*, le principali criticità derivano dalla presenza di attività incompatibili quali autodemolitori e discariche, che devono essere delocalizzate restituendo ai cittadini un'area ricca di valori naturalistici e archeologici e rendendo possibile il completamento di un parco che, da solo, avrebbe un'estensione paragonabile a quella di Villa Borghese.

Oltre a delocalizzare le attività incompatibili, è necessario procedere all'allargamento del parco a tutte le aree di proprietà pubblica**.** Sono prossimi all'avvio i lavori per la realizzazione del secondo stralcio di parco in direzione di Via di Centocelle, dove sono previsti due ingressi all'area verde proprio su terreni attualmente occupati da autodemolitori.

Il WWF Pigneto-Prenestino, nell'ambito del Laboratorio aderente a *RiutilizziAmo l'Italia*, si farà parte attiva nel promuovere progetti di recupero e riqualificazione di tutte le aree comprese nel Comprensorio *Ad Duas Lauros*, dal lago dell'*Ex Snia* ai capannoni della fabbrica dismessa fino ai casali storici presenti all'interno del *Comprensorio Casilino*.

In tale prospettiva, la STL ha già preso contatti con il Dipartimento di Progettazione Urbanistica dell'Università di Roma La Sapienza, con il quale sottoscriverà un protocollo d'intesa che possa portare all'assegnazione a studenti di tesi aventi come oggetto progetti di riqualificazione ambientale delle suddette aree. Il WWF Pigneto-Prenestino intende coinvolgere in tali progetti di riqualificazione anche soggetti già attivi sul territorio, come ad esempio il *Forum Territoriale Permanente del Parco delle Energie* e *l'Osservatorio Casilino*.

Fig. 31.4 L'incontro "Natura in città" nell'ambito del "Festival eclettico".



CAP. 32. RIUTILIZZARE IL PATRIMONIO DISMESSO A NAPOLI

di Giovanni La Magna

All'inizio del 2012 il WWF Campania ha risposto con entusiasmo alla richiesta di attivazione per il censimento organizzato dalla Campagna *RiutilizziAmo* l'Italia; la sezione regionale ha aderito con un gruppo di una decina di volontari coordinati dall'assistente regionale e ha usufruito del supporto tecnico di alcuni esperti aderenti alla rete docenti del WWF Italia.

Il primo passo è stato quello di definire una zona di riferimento per il censimento, operazione indispensabile per concentrare gli sforzi e avere dei risultati coerenti con un determinato ambito territoriale. La scelta è caduta sulla linea di costa tra lo sbocco del lago di Averno e il limite del comune di San Giorgio a Cremano, compreso il quartiere di Fuorigrotta. L'area oggetto di studio ha, quindi, interessato i comuni di Pozzuoli, Napoli e San Giorgio a Cremano, per una lunghezza lineare di circa 18 Km e una superficie di circa 30 Km^2.

Una volta definita l'area di intervento, grazie all'utilizzo di Google Earth, si è potuto fare un primo screening dividendo il territorio in sotto-aree e individuando, in prima analisi, le possibili zone da censire. Il passo successivo è stato fatto direttamente sul campo attraverso 10 uscite, effettuate nel periodo tra maggio e luglio 2012, con le quali si è proceduto a verificare direttamente le aree individuate in precedenza e a *scoprire* altre situazioni puntiformi, impossibili da individuare in assenza di sopralluoghi finalizzati.

Sono state censite le aree abbandonate o non utilizzate da più di tre anni incontrate sul percorso, mentre sono state escluse da tale censimento quelle aree i cui progetti di recupero erano in corso o dichiarati *cantierati*.

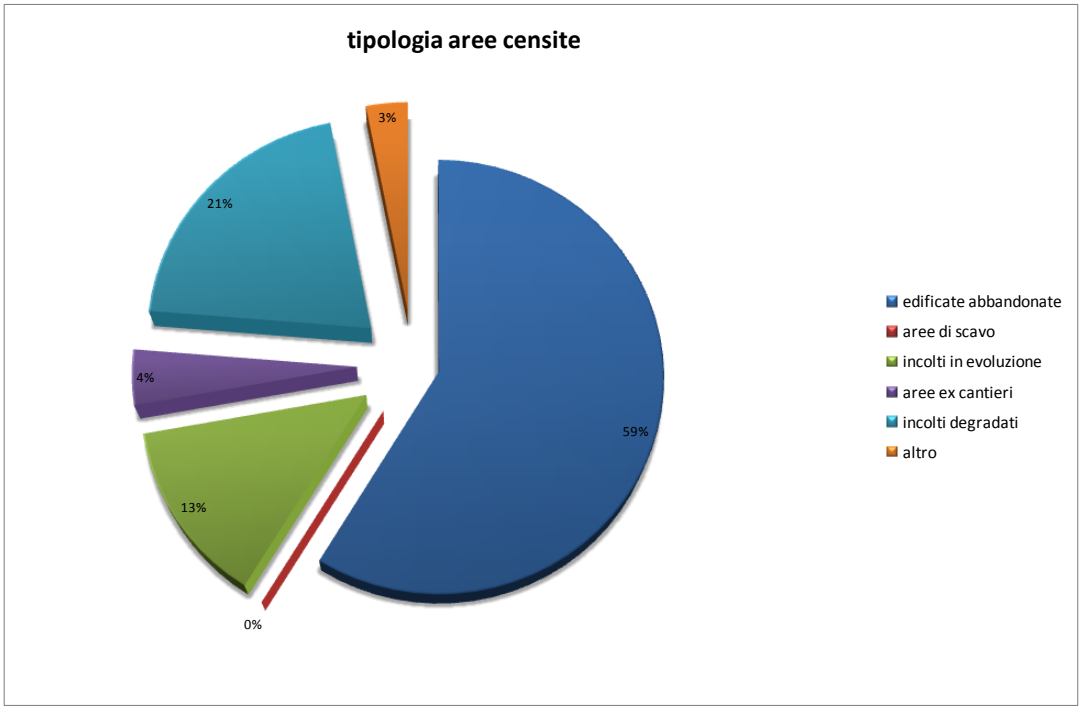
L'intento di questa operazione non è stato quello di avere una censimento puntuale di tutte le aree abbandonate o dismesse presenti nell'area oggetto dell'indagine, intento irraggiungibile con i mezzi e le risorse a disposizione, ma piuttosto di avere un'idea di massima sulle tipologie di aree abbandonate riscontrabili a Napoli e, in contemporanea, sensibilizzare volontari e cittadini sul tema del consumo del suolo e delle aree non utilizzate .

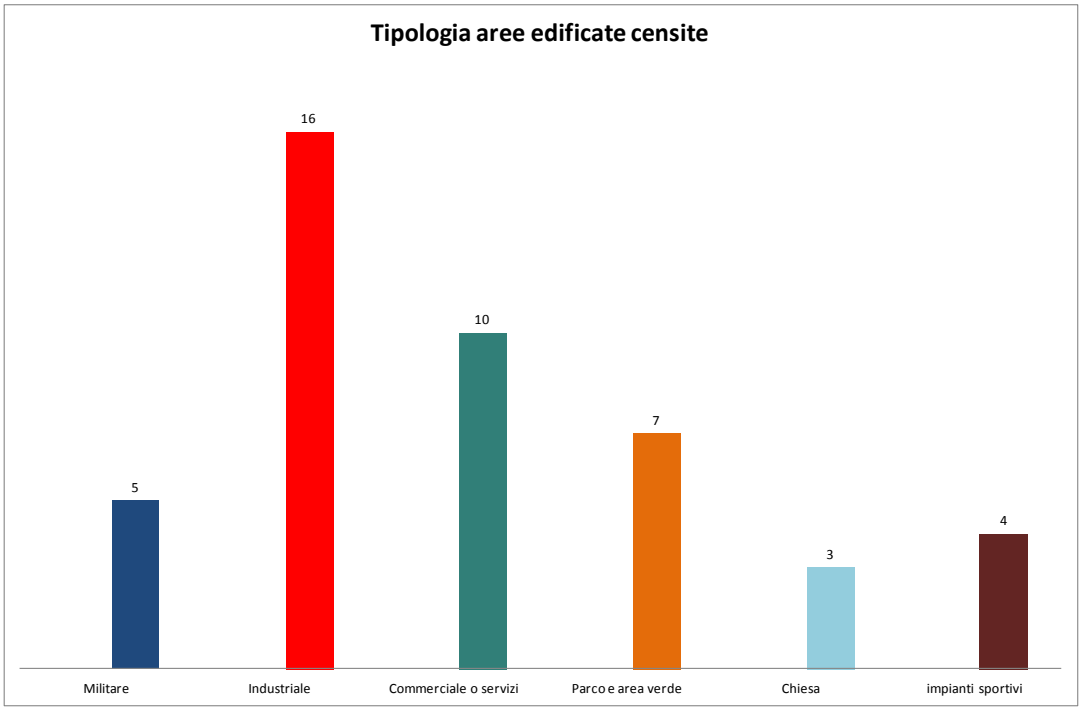
Sono state censite 69 aree di cui 41 di proprietà privata e 22 pubbliche (nelle rimanenti 6 non si è riusciti ad ottenere informazioni in merito). Per quanto riguarda la tipologia delle aree, 57 sono state censite come aree edificate, 33 aree con la presenza di incolti, 4 sono ex cantieri di opere mai completate e 7 si riferiscono a parchi urbani o aree archeologiche in abbandono.

Tra le aree edificate e abbandonate si possono distinguere 5 aree ex militari, 16 aree industriali e 10 aree destinate a servizi (scuole, trasporti, etc.) o commerciali. Per quanto riguarda i fattori di rischio strettamente legati alla tipologia di aree censite, la maggioranza delle aree presentano strutture pericolanti (43 aree), mentre 23 aree sono diventate luogo di scarico abusivo di rifiuti e per 10 si è verificata la presenza di inquinamento del suolo.

Dall'analisi di questi dati si può facilmente osservare come il territorio oggetto del censimento rilevi una presenza importante di aree ed edifici abbandonati, le cui tipologie sono quanto mai differenti, ma con una prevalenza di strutture destinate ad uso abitativo e industriale.

Fig. 32.1 Il patrimonio dismesso a Napoli censito dal WWF.





Risulta anche importante segnalare la presenza di 3 chiese e 7 tra parchi ed aree archeologiche in stato di incuria (tra quest'ultime un cimitero dell'800 completamente circondato da capannoni industriali e sepolto dalla vegetazione). Altro fattore importante rilevato è che i due terzi delle aree censite sono di proprietà privata mentre solo un terzo risulta essere pubblico, e questo suggerisce la necessità di avviare politiche che possano incentivare la riqualificazione di aree private su cui l'intervento diretto della pubblica amministrazione è sicuramente più difficoltoso.

Al termine del censimento si è passati a lavorare sulla seconda fase della Campagna, una fase più propositiva e operativa in cui andare a sviluppare delle concrete azioni di riqualificazione territoriale attraverso lo sviluppo di laboratori territoriali.

A Napoli sono state svolte numerose esperienze sulla riqualificazione e la riappropriazione di spazi e aree abbandonate con protagoniste associazioni (tra cui il WWF), comitati locali e altre realtà territoriali.

Alcune di queste esperienze sono state svolte con il supporto diretto dell'Amministrazione comunale, mentre altre sono nate spontaneamente dal territorio. Queste attività hanno avuto come oggetto soprattutto parchi urbani, aree ex industriali e aree abitative abbandonate, con il comune denominatore di ricercare nuovi spazi che potessero andare a soddisfare le differenti richieste ed esigenze: sociale, abitativa, ludico-ricreativa, verde.

Molte di queste esperienze non sono andate a buon fine, mentre alcune altre sono diventate delle realtà conclamate; il problema vero è che si è mai riusciti a metterle a sistema o inserirle in una rete organica che potesse farle diventare patrimonio comune.

Per questo motivo il WWF Campania ha preferito non occuparsi di una singola area, ma ha cercato di avviare un dialogo con l'Amministrazione comunale perché riuscisse a promuovere una differente visione di riutilizzo e riqualificazione delle proprie aree ed edifici abbandonati.

E' sì vero che il coinvolgimento del privato è fondamentale per un serio programma di riqualificazione, ma sicuramente la pubblica amministrazione ha il dovere di avviare da subito delle azioni per creare le idonee condizioni e fungere da stimolo per il coinvolgimento dei vari altri attori.

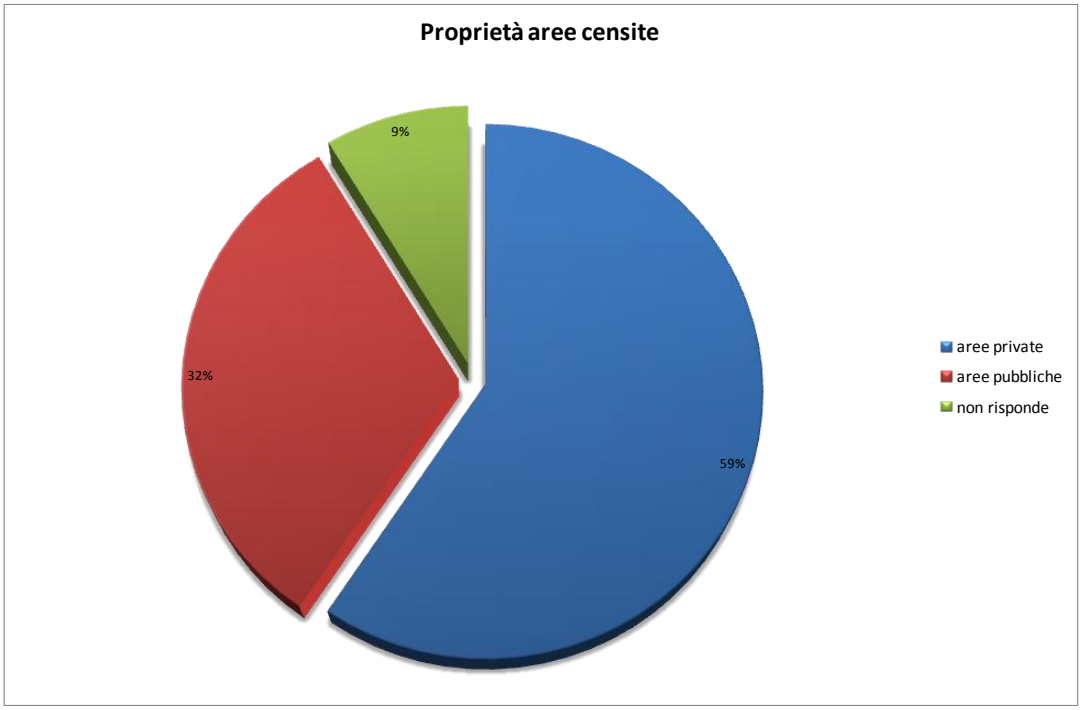
In Campania si è deciso di riprendere le interessanti esperienze di riutilizzo temporaneo di spazi, in svolgimento con successo a Milano (grazie all'associazione di Tempo Riuso; www.temporiuso.org) sia in Puglia.

In tal senso si è proposto al Comune di Napoli di avviare un percorso che portasse all'affidamento temporaneo di spazi non utilizzati di proprietà del Comune in attesa di una loro nuova destinazione d'uso. I destinatari di questa azione, coinvolti attraverso degli appositi bandi, dovrebbero essere associazioni, comitati e privati cittadini (studenti, artigiani, artisti) alla ricerca di luoghi e spazi per poter svolgere le proprie attività.

Il WWF Campania è entrato anche nel gruppo di supporto locale nel progetto Useact di cui il comune di Napoli è capofila (http://www.comune.napoli.it/useact).

L'obiettivo del gruppo di supporto che si è creato a Napoli è quello di implementare un Piano di Azione Locale (LAP) nell'ambito del tema della crescita urbana e della riduzione del consumo di suolo, una iniziativa le cui finalità sono esplicitamente in linea con quelle di *RiutilizziAmo l'Italia* e dunque una sede ideale per condividere conoscenze, esperienze e proposte sul tema del riuso.

Fig. 32.2 Il patrimonio dismesso a Napoli censito dal WWF.



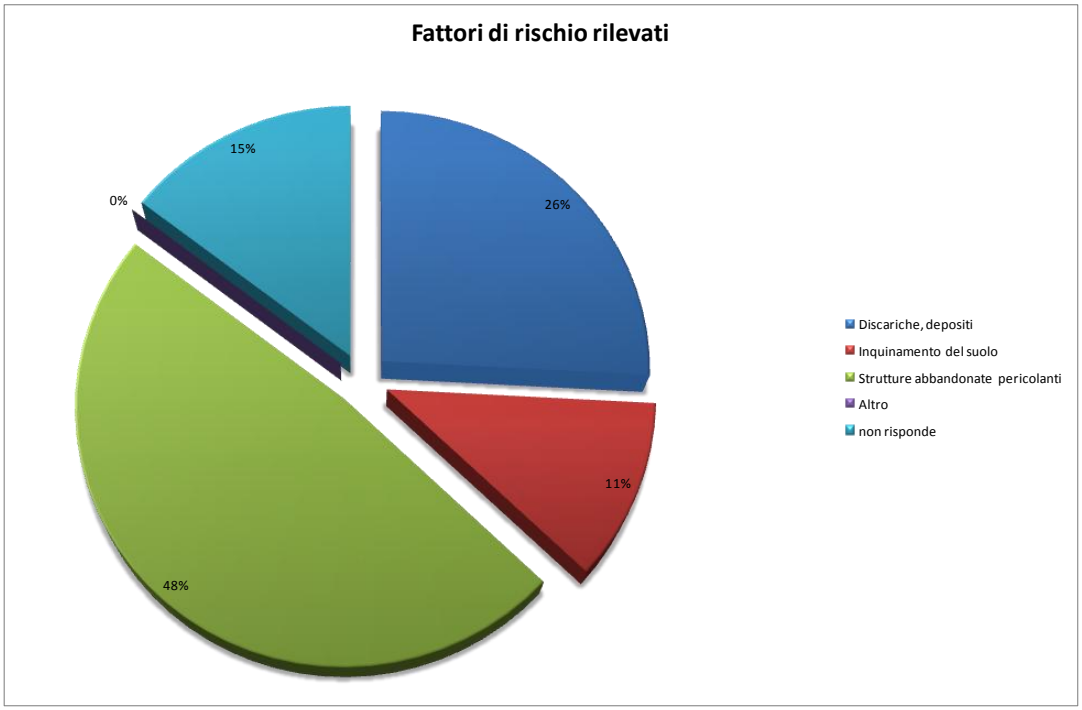


Fig. 32.3 Alcuni degli edifici dismessi censiti.

Napoli – ex palazzetto dello sport. (Foto di G. La Magna)



Napoli – fabbrica abbandonata. (Foto di G. La Magna)



Napoli – Fortino di Vigliena. (foto di G. La Magna)



Napoli – Lido Pola. (Foto di G. La Magna)



CAP. 33. TERRITORIO E LEGALITÀ: INTERVENTI ECOLOGICO-ARTISTICI NELLE TERRE CONFISCATE ALLE MAFIE

di Carlo Scoccianti

Nella nostra Penisola, come pressoché in tutta Europa, gran parte del paesaggio agricolo ('agroecosistema') ha subito nelle ultime decine di anni un forte mutamento dovuto al cambiamento dei metodi di coltivazione, divenuti estremamente intensivi, e dei tipi e delle caratteristiche di ciò che si coltiva, ormai non più legati alla tradizione locale. Tutto questo ha avuto dure ripercussioni sia sull'aspetto del paesaggio nel suo insieme sia sulla funzionalità ecologica per le specie di flora e di fauna autoctone. La scarsa presenza o addirittura la scomparsa di queste ultime ha a sua volta agito negativamente sulla qualità dell'ambiente e sull'identità stessa del paesaggio.
Una pianificazione e una gestione degli ambienti agricoli (e più in generale di quelli racchiusi sotto il termine agro-silvo-pastorali) che si definisca corretta e rispettosa della identità propria dei vari territori deve dunque passare oggi attraverso la programmazione di interventi finalizzati al mantenimento, al restauro e, ove possibile, anche alla ricostruzione dei caratteri ecologico-paesaggistici tipici.

Da anni mi interesso di ricostruzione di paesaggi naturali. In genere le aree in cui opero, indipendentemente dalla loro localizzazione ed estensione, appaiono al momento dei primi sopralluoghi come luoghi assaliti, sviliti e feriti nella loro immagine estetica e nella loro capacità di sostenere le biocenosi tipiche. In alcuni casi addirittura in questi luoghi non si individuano più tracce evidenti di quelle caratteristiche che ne possono permettere una classificazione ecologico-paesaggistica legata storicamente al territorio nel quale si collocano. Queste aree dunque hanno spesso perso la propria identità storica di luogo.

Associazioni come WWF e Libera si battono da sempre contro la distruzione del territorio e contro tutte le azioni illegali che danneggiano direttamente o indirettamente la qualità degli ambienti e l'aspetto dei luoghi. È proprio nell'ambito del WWF che ho maturato una lunghissima esperienza di lotta contro l'illegalità, in particolare rispetto ai reati contro il patrimonio ambientale e il paesaggio.

La necessità della lotta contro il degrado e la distruzione del territorio e più in generale dell'ambiente, dovrebbe far parte dei pensieri dominanti insiti nella coscienza di tutti i cittadini e ovviamente ancora più in quella dei rappresentanti pubblici da essi eletti. Sappiamo purtroppo che per arrivare a questo risultato la strada è ancora lunga.
È necessario dunque ribattere in ogni occasione sul tema dell'importanza del patrimonio pubblico e della sua tutela, parlandone semplicemente anche in termini di 'bellezza'.
Peppino Impastato diceva:

"*Bisognerebbe ricordare alla gente che cos'è la bellezza, aiutarla a riconoscerla, a difenderla. È importante la bellezza. Da quella scende giù tutto il resto. Se si insegnasse la bellezza alla gente, la si fornirebbe di un'arma contro la rassegnazione, la paura e l'omertà. È per questo che bisognerebbe educare la gente alla bellezza: perché in uomini e donne non si insinui più l'abitudine e la rassegnazione ma rimangano sempre vivi la curiosità e lo stupore*."

Fig. 33.1: Lavori preliminari di spietramento di un terreno confiscato presso Corleone (Palermo). Gruppo di volontari all'opera, luglio 2010. Foto di C. Scoccianti



Fig. 33.2: Lavori preliminari di ripristino del tragitto dell'acqua che fuoriesce da un'antica fonte in un terreno confiscato presso Isola Capo Rizzuto (Crotone). Gruppo di volontari, all'opera, agosto 2014. Foto di C. Scoccianti



Le aree agricole un tempo gestite delle associazioni mafiose e oggi confiscate e quindi recuperate a bene collettivo rappresentano una delle testimonianze più forti ed evidenti della forza dello Stato che reagisce e rompe l'offensiva malavitosa sul territorio. Si tratta di un'azione potente che dopo l'atto perentorio di confisca si sviluppa e cresce proprio attraverso il riuso del luogo divenuto bene pubblico. Zone precedentemente perse o comunque sinonimo locale di potere dell'illegalità cambiano improvvisamente di significato e la nuova immagine che assumono è di aree dedicate alla produzione agricola corretta insieme a quella di nuovi luoghi aperti, di incontro, e di scambio culturale.

Il lavoro svolto dalle Cooperative in questi terreni attraverso il coordinamento di Libera costituisce quindi una delle testimonianze più forti e concrete della possibilità di emarginare anche localmente il potere mafioso. Coloro che scelgono di lavorarli e di valorizzarli sono la migliore e concreta testimonianza di una reazione sociale che, partendo da un fortissimo attaccamento alla terra e alla sua capacità produttiva, crea situazioni esemplari di rinascita del territorio. Il cambiamento nella conduzione di tali fondi dalle tecniche precedentemente utilizzate (in molti casi intensive o comunque legate soltanto ad un profitto immediato quanto spregiudicato) a quelle dell'agricoltura biologica e sostenibile è certamente il primo passo per la nuova vita dei luoghi.

Per il desiderio di sostenere in prima persona queste realtà proposi nel 2008 a Libera un progetto che si fondava sul mio contributo professionale, offerto a titolo gratuito, in campo ecologico-estetico. L'idea era progettare e realizzare nelle più importanti aree confiscate alle mafie e oggi coltivate dalle Cooperative una serie di interventi nel paesaggio capaci di ridar vita a nuove situazioni ecologiche ed estetiche.

Il progetto riscosse subito un forte interesse da parte dell'Associazione con la sola ovvia richiesta di vincolare la fattibilità delle opere nelle diverse realtà all'approvazione delle stesse da parte delle singole Cooperative cui sono affidati i terreni confiscati.

I primi due anni di progetto furono quindi dedicati allo studio dei differenti paesaggi e quindi ai sopralluoghi e alle visite della maggior parte dei terreni confiscati in Sicilia, Calabria, Puglia e Campania. Occorreva infatti innanzitutto confrontarsi con le diverse realtà locali determinandone le principali caratteristiche e le condizioni/risorse ambientali, in particolare in rapporto alla capacità di sostenere le biocenosi tipiche.
La conoscenza diretta delle persone che lavorano in queste particolari realtà è stata naturalmente un'importante esperienza e l'occasione di approfondire meglio anche la storia, i problemi e le situazioni delle diverse zone. Tutte le Cooperative si mostrarono entusiaste del progetto.

La parte operativa del progetto ha avuto inizio con una prima opera '*Costellazione*' realizzata nella zona di Corleone nel 2010, in alcuni terreni confiscati a Totò Riina, oggi gestiti dalla Cooperativa Pio La Torre.

Una delle caratteristiche fondamentali del progetto riguarda il fatto che le opere, essendo tutte da realizzarsi in ambito agricolo, non devono essere di intralcio fisico alle diverse attività colturali che si vi svolgono. Dato che proprio i terreni destinati alle coltivazioni sono l'ambito paesaggistico nel quale si opera ('agroecosistema'), la progettazione degli interventi si incentra sulle porzioni poste a ai margini dei campi oppure in zone difficilmente utili per le colture perché vi sono affioramenti di rocce o di acqua. È importante sottolineare che sono proprio queste aree quelle che costituiscono la struttura principale di ogni paesaggio agricolo sia dal punto di vista visivo (e quindi identitario) che dal punto di vista della capacità di sostenere la maggior parte delle popolazioni faunistiche e floristiche che sono tipiche di questi luoghi.

Le opere sono concepite per essere realizzate a mano da squadre di volontari e, per ovvi motivi organizzativi, in un periodo di tempo massimo di 2-3 settimane.
Pur essendo molto diverse le situazioni da cooperativa a cooperativa dal punto di vista operativo emerse subito il problema che non era possibile basarsi sulla mano d'opera locale perché essa era ovviamente dedicata per intero alla gestione delle colture. Allo stesso tempo molto spesso questi luoghi risultavano assai distanti dai centri abitati vicini ed in particolare dai centri urbani regionali di maggiori dimensioni dove eventualmente si poteva sperare nel coinvolgimento di un maggior numero di volontari singoli o associazioni di volontariato che potessero raccogliere queste proposte.
Per risolvere questa difficile situazione nacque l'idea di organizzare nel Centro Italia ogni anno un corso specialistico per creare apposite squadre di volontari capaci poi di lavorare insieme su campo. Questi corsi si svolgono presso l'Oasi WWF Stagni di Focognano (Campi Bisenzio, Firenze) che costituisce un esempio unico in Italia di paziente azione di ricostruzione ettaro dopo ettaro di nuovi habitat a partire da una situazione ambientale poverissima, dominata dalla agricoltura di tipo intensivo. Il WWF, che già collaborava da anni in alcune realtà locali con le Cooperative che gestiscono i terreni confiscati, è divenuto così partner del progetto fornendo la 'palestra' nella quale i nuovi volontari seguono le lezioni teoriche e parteciperanno alle azioni pratiche per la biodiversità e la conservazione del paesaggio.

Non è questa la sede ove poter descrivere le caratteristiche e le specifiche finalità dei singoli interventi realizzati dal 2010 ad oggi (che saranno l'oggetto di successive pubblicazioni) in quanto nel presentare per la prima volta questo progetto è preferibile trattare, anche se brevemente, alcune delle sue principali caratteristiche.

Tutto ciò che riguarda queste opere, e cioè le primitive fasi di studio dei luoghi, le fasi di ideazione e progettazione, e le operazioni di costruzione condivise con i volontari sono concepite sempre come un omaggio alla bellezza di ciascun luogo di intervento.

Ogni opera prende spunto dalla realtà locale e si pone contemporaneamente due finalità:

- ristrutturare e tutelare il luogo scelto per permettere una migliore conservazione delle specie tipiche;
- divenire spunto per una più ampia riflessione sul status del paesaggio locale.

Un carattere che accomuna la maggior parte delle opere è l'utilizzo di materiali 'elementari' locali e quindi le pietre, l'acqua, la conformazione del suolo, la vegetazione.
Le pietre per esempio sono utilizzate come 'mattoni' per costruire nuovi habitat che possano essere utili come rifugio o come 'stepping stone' per le specie ('punto di appoggio' durante il passaggio in ambiti agricoli con condizioni ecologiche non favorevoli). Quando l'acqua viene scelta come l'elemento principale, l'opera si costruisce nel riorganizzare lo scorrimento superficiale di questa risorsa e il processo si identifica nel creare nuovi piccoli habitat (pozze, laghetti, acquitrini, prati umidi, etc.) per le specie acquatiche. Questi peraltro sono anche preziosi piccoli paesaggi di rara bellezza che un tempo erano disseminati in tutte le nostre campagne.

In alcuni casi l'intervento può essere puramente concettuale e/o svolgersi anche attraverso forme artistiche diverse come la *performance*: si tratta allora di un processo che permette di porre l'attenzione su alcuni importanti elementi che sono già presenti sotto i nostri occhi e che in questo modo vengono sottolineati e resi più evidenti. L'opera diviene allora un tramite che permette a tutti di entrare mentalmente all'interno della funzionalità di quel determinato paesaggio e quindi della sua più genuina forza espressiva.

Le opere una volta realizzate divengono allo stesso tempo stimolo per importanti riflessioni sulla qualità del paesaggio ed esempio concreto di buone pratiche di conservazione del valore funzionale ecologico ed estetico dei luoghi. I terreni confiscati si fanno dunque faro illuminante per tutto

l'ambito paesaggistico limitrofo perché indicano un nuovo rapporto da costruire fra uomo contemporaneo e territorio. Questo rapporto è molto vicino e simile alla figura del contadino 'custode' nel tempo del paesaggio agricolo che ha compiuto questa azione nei secoli pur ovviamente senza una reale coscienza di questo suo ruolo. Oggi invece, come richiesto dai più moderni concetti di conservazione e nei rispetti anche di quanto indicato dalla *Convenzione Europea del Paesaggio*, si auspica proprio il sorgere di questa nuova forma di consapevolezza nell'agricoltore moderno.
Ognuna delle opere, concepita in stretta relazione con l'intorno più ampio nel quale è inserita, vuole dunque essere l'elemento primo di dialogo e di riscoperta dell'identità tipica del paesaggio che le contiene e quindi agire come modello locale della nuova visione del rapporto agricoltore-territorio.

In tutte le opere vi è quindi anche un implicito riferimento al passato e alla storia delle attività che l'uomo ha svolto localmente per secoli. Il materiale lapideo, ad esempio, che è stato utilizzato per alcuni interventi trae origine dall'azione iniziale, anch'essa compiuta dai volontari, di spietramento dei campi finalizzato ad un miglioramento della qualità del terreno per la successiva utilizzazione per le colture. Da migliaia di anni l'opera instancabile dell'uomo ha prodotto infinite raccolte di pietrame a lato dei campi, talvolta organizzate in muretti a secco, mucchi o anche depositi più strutturati: oggi torniamo dunque a compiere quest'opera atavica sotto il sole cocente del Mediterraneo, ripercorrendone in prima persona i movimenti lenti, la fatica e lo studio delle tecniche di accatastamento. Nel far questo si ritrova un senso di appartenenza e di unione con chi ci ha preceduto ed è vissuto lavorando queste terre. Oggi torniamo a ripetere questi gesti ma con un'importante differenza: per la prima volta dedichiamo il nostro tempo e la nostra fatica non per rispondere unicamente ad una necessità diretta (trarre sostentamento dal lavoro della terra) ma per il forte desiderio di dare di nuovo vita a quei micropaesaggi tipici, in molte aree in gran parte scomparsi, che si configurano come habitat preziosi per le specie faunistiche e floristiche che condividono con la nostra specie il 'diritto di esistenza e di residenza' in questi stessi luoghi.
Gli interventi sono quindi opere di microarchitettura dedicata agli altri esseri viventi, le cui forme estetiche sono ideate per riflettere e testimoniare anche in senso artistico un nuovo atteggiamento dell'uomo verso il proprio territorio.

PARTE V: GOVERNARE LA CITTÀ DEL RECUPERO E DEL CONSUMO DI SUOLO; TESTIMONIANZE E RIFLESSIONI

CAP. 34. CONDIZIONI E PRATICHE PER LA DIFFUSIONE DELLA CULTURA AMMINISTRATIVA DEL RIUSO

di Andrea Filpa e Stefano Lenzi

Questa ultima parte del Rapporto 2014 è stata concepita come una sorta di *prova del nove*, ovvero come un *carotaggio* del grado di recepimento – da parte di amministratori pubblici che quotidianamente gestiscono il territorio – dei temi inerenti il consumo di suolo.

Sono state contattate un'amministratrice regionale della Puglia – l'assessore Angela Barbanente, docente di Urbanistica al Politecnico di Bari, due amministratrici comunali, Patrizia Gabellini di Bologna (docente di Urbanistica al Politecnico di Milano) e Ada Lucia De Cesaris di Milano (Vice-sindaco), e un ex amministratore di Venezia – Gianfranco Bettin – nonché docente dell'Università di Padova.

La scelta degli interlocutori non è evidentemente stata *neutrale*, avendo privilegiato persone consapevoli che in qualche modo rappresentano il futuro – sul passato è sufficiente la storia e la cronaca – di una attività profondamente in grado di incidere sulla qualità di vita dei cittadini e sull'ambiente.

Agli amministratori sono stati posti alcuni quesiti inerenti aspetti generali quali la rilevanza dei temi del riuso del suolo nell'ambito delle proprie attività di governo territoriale e ambientale, la consistenza e natura delle azioni poste in essere, l'adeguatezza degli strumenti e della normativa statale e regionale, il livello di partecipazione dei cittadini; due quesiti hanno riguardato da vicino le proposte del WWF, ed in particolare i contenuti della proposta di legge in materia di consumo di suolo messa a punto nel 2013 ed una valutazione della fattibilità e della efficacia dello *Strumentario* proposto nel Rapporto *RiutilizziAmo l'Italia 2013*, si rammenta una sorta di *vademecum* delle azioni possibili anche a legislazione invariata.

Le risposte fornite dagli intervistati – che si coglie l'occasione per ringraziare ancora della gentile disponibilità – restituiscono un panorama complesso ma in movimento e ben orientato, ricco di esperienze positive e di iniziative in cantiere. Percorsi e approcci differenziati, dunque, ma con elementi in comune che non sarà inutile richiamare brevemente.

In primo luogo viene confermato un dato abbastanza noto (ma non scontato) ovvero l'avvenuta transizione da urbanistica tradizionalmente intesa – quella focalizzata sulla città e sui piani – verso un governo del territorio molto più ricco di dimensioni; un governo che vede strettamente intrecciate urbanistica, ambiente, partecipazione, e che di conseguenza permea buona parte dell'azione amministrativa. E dalle testimonianze – in modi diversi – traspare la fatica quotidiana che questo passaggio richiede ai suoi protagonisti, ma anche la consapevolezza di poter attingere risultati migliori rispetto al passato.

La città esistente è posta invariabilmente al centro delle attenzioni, ribaltando una storica logica che inseguiva le nuove opere e gli eventi straordinari; manutenzione e riuso stanno progressivamente prendendo piede – anche se si tratta di un dato che non può essere purtroppo generalizzato – rivelando il loro potenziale di creatività e innovazione, anche in un periodo di ristrettezza per la spesa pubblica.

Uno dei quesiti posti riguardava il grado di adeguatezza – agli specifici fini del contenimento del consumo di suolo - della strumentazione urbanistica vigente in ciascuna delle realtà amministrate. Anche in questo caso non si tratta di un dato generalizzabile, ma le interviste hanno fatto registrare

una sostanziale soddisfazione, sfatando la tradizionale critica alla pianificazione in quanto tale, giudicata perennemente in ritardo, obsoleta, non al passo con i tempi. Il messaggio dato dai testimoni conferma che è possibile concepire piani all'altezza delle nuove sfide, ma anche come il piano in sé sia condizione necessaria ma non sufficiente; più il piano è ambizioso e attuale, più comporta una azione impegnativa per renderlo operante. Azione che, viene rammentato in più passaggi, potrebbe essere fortemente agevolata da una legge nazionale – ma anche da leggi regionali – per il risparmio di suolo, supportando scelte coraggiose talvolta difficili da sostenere dai singoli enti locali.

Come già accennato due domande poste agli amministratori riguardavano una valutazione dei contenuti della proposta di legge messa a punto dal WWF Italia nel 2013 e di quelli dello *Strumentario*. Le valutazioni sono state complessivamente gratificanti, costituendo un'importante *cartina al tornasole* della capacità del WWF di cogliere i segnali emergenti dalla società e di dargli gambe concrete, evitando le scorciatoie del massimalismo o dell'ideologia.

Nella parte finale del questionario si chiedeva di raccontare le esperienze in corso; è emerso un quadro di estremo interesse, che potrà essere apprezzato compiutamente attraverso la lettura diretta delle interviste.

34.1. Angela Barbanente

Assessore all'Assetto del territorio della Regione Puglia. Nata a Bari nel 1956, nel 1979 si laurea in Urbanistica presso l'Istituto Universitario di Architettura Venezia (IUAV). Nel periodo 1979-1981 è consulente dell'Assessorato alla Pianificazione e Gestione Urbanistica della Regione Piemonte, collaborando al Rapporto di ricerca sulla pianificazione e gestione urbanistica in Piemonte (1950-1980). Negli anni 1982-1983 è consulente della Provincia di Bari per la redazione degli studi per il Piano di sviluppo socio-economico e di assetto del territorio. Nel periodo 1984-1997 è ricercatrice del Consiglio Nazionale delle Ricerche presso l'Istituto per la Residenza e le Infrastrutture Sociali di Bari. Negli anni 1997-1998 è ricercatrice di Pianificazione Territoriale presso il Politecnico di Bari, II Facoltà di Ingegneria di Taranto. Dal 1998 è Professore associato e dal 2005 Professore ordinario in Tecnica Urbanistica e Pianificazione Territoriale presso il Politecnico di Bari, II Facoltà di Ingegneria di Taranto.

- ***Quale spazio occupano i temi del riuso e del risparmio di suolo nella amministrazione regionale? Se ne occupa soltanto il settore urbanistico territoriale oppure queste tematiche hanno assunto una dimensione trasversale riguardando la collaborazione tra assessorati diversi?***

La rigenerazione urbana e il risparmio di suolo sono al centro delle politiche di governo del territorio della Regione Puglia da quasi un decennio, ossia dall'insediamento della prima giunta Vendola, con l'obbiettivo di imprimere una svolta radicale a un modello di sviluppo urbano incentrato sull'espansione insediativa, che è insostenibile per ragioni diverse: ambientale, perché determina non solo la sottrazione di terreni agricoli e spazi aperti, ma anche l'incremento della mobilità privata su gomma e, quindi, di inquinanti atmosferici e gas-serra; sociale, perché comporta l'allontanamento della popolazione dai luoghi centrali e la realizzazione di insediamenti periferici privi di servizi e attrezzature nei quali spesso sono state confinate le classi sociali più deboli; ed è anche insostenibile dal punto di vista economico, per i costi di manutenzione e gestione delle infrastrutture e dei servizi posti a carico della collettività, ormai insopportabili per i magri bilanci comunali.

Vi è da aggiungere che la rigenerazione urbana e il risparmio delle risorse, prima fra tutte la risorsa suolo, sono interpretati nell'esperienza pugliese non solo come interventi di recupero e riqualificazione fisica di parti di città, ma come processi più profondi e durevoli che devono investire soprattutto le persone, elevando la consapevolezza collettiva della non riproducibilità delle risorse e della necessità di preservarle per non pregiudicarne la possibilità di fruizione da parte delle generazioni future. Essa pertanto ha riguardato non solo il settore urbanistico territoriale: oltre alle politiche ambientali, sono state ispirate al riuso e risparmio di suolo anche le politiche abitative e, nella misura in cui hanno puntato al recupero e riuso del patrimonio edilizio esistente, diverse azioni promosse nell'ambito delle politiche sociali, giovanili, culturali, della mobilità.

- ***Quali sono le misure che l'Amministrazione ha già preso sul contenimento del consumo del suolo, la riqualificazione e la rigenerazione urbanistica, ambientale e naturalistica?***

Le misure sono tante e fra loro complementari: normative, d'indirizzo, finanziarie e organizzative. Si indicheranno, pertanto, solo quelle più significative.

Per quanto attiene al governo del territorio e in particolare alla pianificazione generale, la cornice normativa organica e sistematica è fornita dal Documento regionale di assetto generale (DRAG) – Indirizzi per i Piani Urbanistici Generali (PUG), approvato nel 2007. Il DRAG prevede specificamente che la disciplina urbanistica sia finalizzata al contenimento del consumo di suolo, al risparmio energetico e all'uso di tecnologie ecocompatibili e sostenibili, alla riduzione dell'inquinamento acustico e luminoso, all'aumento della permeabilità dei suoli urbani e del verde urbano anche mediante la previsione di specifici indici di densità vegetazionale e di reti ecologiche quali fattori di rigenerazione ambientale degli insediamenti urbani, all'abbattimento delle barriere architettoniche, allo sviluppo della mobilità pedonale e ciclabile.

Il DRAG che detta criteri per la pianificazione urbanistica esecutiva, approvato nel 2010, prevede anch'esso la riduzione del consumo di nuovo territorio, evitando l'occupazione di suoli ad alto valore agricolo e/o naturalistico, privilegiando il risanamento e recupero di aree degradate e la sostituzione dei tessuti esistenti ovvero la loro riorganizzazione e riqualificazione per migliorarne la qualità e la sostenibilità ambientale. A tal fine fornisce specifiche indicazioni progettuali finalizzate a promuovere la progettazione ecologica degli insediamenti, l'aumento della densità edilizia mediante il completamento dei fronti, l'eliminazione dei recinti o la riduzione dell'impatto degli stessi attraverso l'utilizzo di elementi verdi, l'aumento della permeabilità dello spazio pubblico, la creazione di percorsi pedonali, la riqualificazione delle aree produttive aumentando la dotazione di attrezzature e mitigando l'impatto ambientale e paesaggistico.

La Regione si è anche dotata di specifiche "Norme per la rigenerazione urbana" (legge regionale n. 21/2008), che promuovono la rigenerazione di parti di città e sistemi urbani per migliorarne le condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche, ambientali e culturali. I luoghi della rigenerazione sono periferie, centri storici, edifici e spazi aperti degradati, aree ed edifici dismessi. Gli strumenti sono i "Documenti programmatici" e i "Programmi integrati" di rigenerazione urbana, elaborati con la partecipazione degli abitanti e il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati interessati. I Programmi hanno anche valore di Piani urbanistici esecutivi secondo la legge urbanistica regionale e dunque entrano a pieno titolo a far parte degli strumenti ordinari di governo del territorio a disposizione delle amministrazioni comunali. Alla base dei Programmi vi sono le tre parole-chiave che ricorrono in tutte le azioni regionali in materia: integrazione, sostenibilità ambientale e partecipazione degli abitanti.

Per accelerare l'attuazione della riqualificazione urbana sono stati varati specifici programmi di finanziamento: avviata nel 2006 con i Programmi Integrati di Riqualificazione delle Periferie (Pirp), finanziati con 95 Meuro nell'ambito del Piano Casa regionale, il riuso e la riqualificaizone urbana hanno poi avuto una straordinaria occasione di sperimentazione e diffusione a livello locale grazie all'Asse "Città" del Programma Operativo del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fesr) 2007-2013, interamente dedicato a due linee d'intervento tese a promuovere la rigenerazione di città medio-grandi (linea 7.1) e di sistemi di piccoli centri (linea 7.2), per un investimento complessivo di 322 Meuro.

Infine, il nuovo Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR), oltre a tutelare i beni paesaggistici, definisce uno scenario strategico che comprende cinque Progetti territoriali per il paesaggio regionale: la rete ecologica regionale, il sistema infrastrutturale per la mobilità dolce, la valorizzazione e riqualificazione dei paesaggi costieri, i sistemi territoriali per la fruizione dei beni patrimoniali, il patto città-campagna e, fra l'altro, specifiche linee guida per la riqualificazione delle periferie e delle aree agricole periurbane, il restauro e riuso dei manufatti in pietra a secco, la qualificazione paesaggistica e ambientale delle infrastrutture, il recupero, la

manutenzione e il riuso dell'edilizia e dei beni rurali e dei manufatti edilizi pubblici nelle aree naturali protette.

Il patto città campagna è proprio rivolto a contrastare l'insostenibilità del modello insediativo urbano e produttivo prevalente, incentrato sul consumo di suolo e di risorse energetiche, idriche ecc., e sui mezzi privati di trasporto su gomma. Le regole introdotte dal PPTR non riguardano solo obiettivi di qualità paesaggistica, ma tutti gli aspetti della produzione ordinaria del territorio. Il patto città campagna consiste in un gioco a somma positiva: il miglioramento delle condizioni del mondo rurale attraverso le remunerazioni provenienti dalla produzione di beni e servizi pubblici; il miglioramento del benessere delle popolazioni urbane, acquisendo alla fruizione urbana porzioni di territorio agricolo. Il "patto" restituisca mira a restituire qualità ambientale e paesaggistica a entrambi i territori: a quello urbano definendone con chiarezza i margini, le funzioni e gli spazi pubblici che caratterizzano storicamente la città; a quello rurale, restituendogli specificità e proprietà di funzioni, superando il doppio processo degenerativo dell'urbanizzazione della campagna e dell'abbandono dell'agricoltura. A tal fine il progetto territoriale e le linee guida del "patto" forniscono ai Comuni e agli operatori economici indirizzi operativi volti a bloccare il consumo di suolo, dirottando i volumi di attività edilizia sul recupero delle aree dismesse, la demolizione degli edifici degradati privi di valore culturale e la riqualificazione dei margini urbani, supportati anche da strumenti normativi quali la legge regionale n. 21/2008 e specifiche risorse finanziarie di fonte regionale, statale e comunitaria.

- ***La strumentazione urbanistica favorisce o sfavorisce il riuso e il risparmio di suolo, la salvaguardia delle aree libere o di pregio naturalistico? Quali sono gli elementi che ritiene maggiormente favorevoli o sfavorevoli rispetto all'azione intrapresa dall'Amministrazione o che questa intende intraprendere?***

Ho risposto a questa domanda al punto precedente. Posso qui aggiungere alcuni elementi: il DRAG – Indirizzi per i Piani Urbanistici Generali - prevede che il Comune privilegi la riqualificazione rispetto all'espansione urbana, definendo obiettivi progettuali per la salvaguardia e valorizzazione delle invarianti strutturali e mettendo in luce i temi di intervento prioritario per la riqualificazione della città e del territorio. Le conoscenze da elaborare a tal fine devono essere più ricche e circostanziate rispetto a quelle dei vecchi PRG, per definire modi differenziati di tutela, valorizzazione e riqualificazione del territorio, coerenti con i relativi caratteri, valori e processi di trasformazione. Più in particolare, la parte strutturale del PUG, che è soggetta al controllo regionale, definisce il perimetro degli insediamenti meritevoli di tutela e individua le potenzialità di qualificazione e sviluppo, e stabilisce le disposizioni dirette a integrare le politiche di salvaguardia e riqualificazione con esigenze di rivitalizzazione e rifunzionalizzazione dei tessuti edificati, soprattutto se dismessi o degradati.

Un nodo critico è la lentezza con la quale procedono sia la sostituzione della vecchia strumentazione urbanistica generale comunale con quella prevista dalla nuova normativa regionale, sia l'evoluzione delle conoscenze e delle prassi delle strutture tecniche, dei professionisti e delle imprese. E' proprio per questa ragione che, come sottolineavo in risposta alla seconda domanda, la Regione ha puntato anche su strumenti programmatici e di incentivazione finanziaria per promuovere il riuso e la riqualificazione urbana.

Per quanto riguarda la salvaguardia delle aree libere o di pregio naturalistico, il PUG deve fondarsi sull'accurata conoscenza delle risorse ambientali, paesaggistiche, rurali e insediative e l'individuazione delle "invarianti strutturali", intese come quei significativi elementi patrimoniali del territorio sotto il profilo storico-culturale e paesistico-ambientale, caratterizzati dalla stabilità e dalla non negoziabilità dei valori nel medio-lungo termine. Detti elementi

assicurano rispettivamente l'integrità fisica e l'identità culturale del territorio, e l'efficienza e la qualità ecologica e funzionale dell'insediamento. Le invarianti strutturali pertanto corrispondono a parti del territorio interessate da:

- *risorse ambientali la cui trasformazione metterebbe a repentaglio la sicurezza* dei territori e delle popolazioni che li abitano (ad esempio parti di territorio che per caratteristiche idrauliche e geomorfologiche sono definiti pericolosi dal PAI o *a rischio di esaurimento o in stato di grave degrado* (ad esempio la flora e la fauna nell'ambito di zone SIC – Siti di Importanza Comunitaria e ZPS - Zone di Protezione Speciale della Rete Natura 2000, le acque sotterranee per effetto dell'incontrollato sovrasfruttamento della falda e dell'estesa impermeabilizzazione dei suoli che ne ostacola la naturale ricarica, la risorsa suolo per effetto della continua e sempre più diffusa espansione insediativa);

- beni che derivano da *qualità intrinseche del paesaggio-ambiente e del suo patrimonio culturale* che è interesse collettivo tutelare (ad esempio, gli "elementi strutturanti il territorio" definiti dal piano paesaggistico regionale, i centri antichi, la città storica ecc.);

- *l'insieme del territorio non urbanizzato*, comprendente anzitutto le aree destinate ad attività produttive agricole e zootecniche, per le quali si rende necessario integrare e rendere coerenti politiche mirate a salvaguardare il valore naturale, ambientale, paesaggistico del territorio con politiche volte a garantire lo sviluppo di attività agricole/produttive sostenibili.

- ***Ritiene che su scala statale o regionale possano essere prese importanti iniziative anche legislative per favorire il riuso e il risparmio di suolo e quali? Cosa pensa sul fatto che, come nella proposta di legge del WWF ci sia a) un Registro nazionale del suolo e un Bilancio locale dell'uso del suolo; b) una moratoria delle nuove occupazioni di suolo sino a quando il Bilancio locale non sia stato completato, c) misure fiscali di incentivazione del riuso/riqualificazione e penalizzazione del consumo di nuovo suolo, a cominciare dalla revisione del Contributo di costruzione?***

Lo sforzo regionale per favorire il riuso e il risparmio di suolo si è dovuto misurare con una legislazione statale obsoleta o estemporanea (vedi il cd piano casa). Sono assolutamente convinta della necessità di approvare una legge che contenga le misure proposte dal WWF, che rafforzerei nella parte destinata a introdurre misure fiscali a vantaggio del riuso/riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e a discapito del consumo di suolo inedificato, prevedendole anche per la conservazione e cura del patrimonio ambientale e culturale urbano e rurale. Il disegno di legge statale sul consumo del suolo deve essere approvato quanto prima con alcune modifiche essenziali per renderlo più incisivo ed efficace, evitando soprattutto che le norme transitorie comportino l'effetto perverso della moltiplicazione delle istanze di trasformazione di aree inedificate.

- ***Il tema del riuso e del risparmio di suolo coinvolge, su iniziativa dell'amministrazione, cittadini e associazioni in maniera rilevante, al punto da connotarli come soggetti che collaborano attivamente alla azione istituzionale?***

Certo. In tutti i nostri provvedimenti legislativi e programmatici la partecipazione degli abitanti è essenziale sin dalla fase di messa a punto del quadro strategico (nel Documento programmatico del Piano Urbanistico Generale o del Programma di Rigenerazione) così come dello specifico piano o programma d'area (dai piani esecutivi di iniziativa pubblica e privata ai programmi di rigenerazione delle periferie e di riqualificazione urbana). La Regione, dunque, promuove 'dall'alto' il coinvolgimento degli abitanti, dando vita a una varietà di forme di partecipazione nei diversi contesti locali: dall'informazione alla consultazione al controllo su

forme di intervento e uso delle risorse, alla co-decisione e progettazione con gli abitanti. L'esperienza attuativa ci racconta che i problemi di una reale e attiva partecipazione di cittadini e associazioni risiedono soprattutto nell'interpretazione locale degli indirizzi regionali, che può ridurre la partecipazione a modo di acquisizione del consenso o mero adempimento formale, o può determinare una professionalizzazione e istituzionalizzazione della partecipazione che in realtà inibisce, piuttosto che promuovere, la formazione di contesti di azione per gruppi autorganizzati, protagonisti di pratiche informali, promosse 'dal basso', di riuso del patrimonio dismesso.

- ***Vi sono state in tempi recenti esperienze positive di riuso – sia permanente che temporaneo - e quali sono stati gli elementi che le hanno favorite o che non le hanno favorite?***

In Puglia ormai si contano numerose iniziative di riuso: si pensi che sono stati coinvolti nell'attuazione dei Pirp 122 comuni, nella rigenerazione urbana 44 comuni medio-grandi e 45 raggruppamenti di piccoli centri. In quest'ambito molti sono gli interventi di qualità realizzati. Essi vanno dal recupero e la rigenerazione della città pubblica e delle periferie urbane alla riqualificazione dei centri storici, alla rigenerazione dei paesaggi costieri e dei waterfront urbani, al recupero e riuso di edifici e siti produttivi dismessi come spazi pubblici e collettivi, in quest'ultimo caso anche grazie al programma regionale Bollenti Spiriti promosso nell'ambito delle politiche giovanili.

- ***Come valuta la fattibilità e la efficacia delle proposte di carattere istituzionale e normativo avanzate nello "Strumentario" messo a punto dal WWF?***

Valuto fattibili ed efficaci le proposte avanzate dal WWF, anche perché largamente coincidenti con gli strumenti dei quali la Regione si è dotata negli ultimi anni, nei limiti delle proprie competenze e nonostante i problemi, inerzie e contraddizioni del quadro normativo statale. Merita ricordare, infatti, che il Piano paesaggistico territoriale regionale (Pptr) adottato nell'agosto 2013 è piano ex art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, interamente co-pianificato con il Ministero per i Beni e le Attività culturali, il quale persegue attraverso strumenti regolativi e di pianificazione strategica l'obiettivo primario del contenimento del consumo del suolo. Occorre anche sottolineare che il piano paesaggistico della Puglia ha valenza di piano territoriale il cui processo di elaborazione e adozione è stato accompagnato da una Valutazione Ambientale Strategica intesa quale strumento per esplicitare le modalità con le quali la componente ambientale è stata effettivamente integrata nel Piano e per indicare con chiarezza i risultati ambientali attesi. Dal punto di vista ambientale, pertanto, le azioni del PPTR si configurano come possibili "risposte" in grado di incidere non solo sul paesaggio come componente costitutiva dell'ambiente, ma su tutte le altre componenti ambientali quali l'atmosfera, le risorsa idrica superficiale e profonda, il suolo, la biodiversità. Merita anche segnalare che la Rete Ecologica Regionale è uno dei cinque Progetti territoriali per il paesaggio regionale previsti dal PPTR. Esso è volto specificamente a elevare la qualità ecologica e paesaggistica dell'intero territorio regionale attraverso il miglioramento della connettività complessiva del sistema di invarianti ambientali, affidato alla valorizzazione dei gangli principali e secondari, agli stepping stones, alla riqualificazione multifunzionale dei corridoi, all'attribuzione agli spazi rurali di valenze di rete ecologica minore a vari gradi di "funzionalità ecologica", nonché alla riduzione dei processi di frammentazione del territorio e all'aumento dei livelli di biodiversità del mosaico paesaggistico regionale.

Il PPTR suddivide l'intero territorio regionale in undici ambiti paesaggistici, a loro volta articolati in figure territoriali, la cui individuaizone si è fondata sulla valutazione integrata di

una pluralità di fattori: la conformazione storica delle regioni geografiche, i caratteri dell'assetto idrogeomorfologico, i caratteri ambientali ed ecosistemici, le tipologie insediative.

La condivisione dello strumentario WWF, anche nel caso della pianificazione comunale e provinciale, è testimoniata dalle regole approvate dalla Regione con il più volte citato Documento Regionale di Assetto Generale (DRAG) - Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto dei Piani Urbanistici Generali (PUG) e dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP). Il Documento persegue con chiarezza e coerenza gli obiettivi di contenimento del consumo di suolo e riutilizzo degli immobili e infrastrutture esistenti, delle aree compromesse o sottoutilizzate o dismesse, privilegiando quelle caratterizzate da condizioni di buona accessibilità, preferibilmente su ferro, e ubicate in prossimità dei nodi intermodali.

Infine, sembra utile accennare, con riferimento all'uso della perequazione e della compensazione indicato nello strumentario WWF, che le modifiche introdotte nel 2011 alla legge regionale n. 21/2008 "Norme per la rigenerazione urbana" incentivano la delocalizzare di edifici contrastanti, per dimensione, tipologia o localizzazione, con i caratteri paesaggistici, ambientali o idrogeologici, o al fine di riqualificare aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione. A tal fine, la legge prevede che i Comuni approvino piani urbanistici esecutivi che prevedono la delocalizzazione delle relative volumetrie mediante interventi di demolizione e ricostruzione in area o aree diverse, individuate anche attraverso meccanismi perequativi e specifiche misure premiali, in territori privi di tutele e già urbanizzati.

34.2. Gianfranco Bettin

***G**ià assessore all'Ambiente e alla Città Sostenibile del Comune di Venezia. Nato a Marghera nel 1960, ha vissuto a Venezia e abita a Mestre. Consigliere regionale da due legislature, ha prima insegnato e lavorato a lungo nel campo della ricerca e delle scienze politiche e sociali (all'Università di Padova e con i principali istituti di ricerca pubblici e privati). Giornalista pubblicista, collabora a diversi quotidiani e riviste. Narratore e saggista ha pubblicato romanzi e saggi, tra i quali "Dove volano i leoni. Fine secolo a Venezia", Garzanti editore), "Il clima è uscito dai gangheri" (editore Nottetempo) - un saggio sui mutamenti climatici - "Gorgo. In fondo alla paura" (editore Feltrinelli) - un saggio sull'insicurezza e lo spaesamento nel Nordest – e "Duemilauno. Politica e futuro" (Feltrinelli) scritto con Massimo Cacciari. E' stato deputato al parlamento, assessore comunale alle politiche sociali e prosindaco di Mestre. Come amministratore locale è stato, in particolare, tra i protagonisti della riorganizzazione e del potenziamento del sistema del welfare municipale, di politiche forti di lotta alla criminalità, della riqualificazione urbana di Mestre e della terraferma, della riconversione e bonifica del polo e delle aree industriali di Marghera, della salvaguardia della laguna e della rivitalizzazione di Venezia.*

- ***Quale spazio occupano i temi del riuso e del risparmio di suolo nella amministrazione della sua città? Se ne occupa soltanto il settore urbanistico territoriale oppure queste tematiche hanno assunto una dimensione trasversale riguardando la collaborazione tra assessorati diversi?***

Il tema del riuso e del recupero urbano è centrale nella pianificazione territoriale di questa Amministrazione e il problema è affrontato trasversalmente, coinvolgendo tutte le direzioni che si occupano di ambiente e di governo del territorio.

La città antica di Venezia, densamente abitata e carente di spazi da dedicare a nuove edificazioni, ha utilizzato il riuso e il recupero come strumenti essenziali del suo esistere. Anche le isole della Laguna in questi anni stanno vedendo lo svilupparsi di progetti che partono dal recupero dei volumi esistenti, e, nella terraferma veneziana il tema del riuso e del recupero è centrale per tutta l'area di Mestre e anche nel caso specifico della zona industriale di Porto Marghera. Proprio in questa area è in fase di attuazione uno dei maggiori progetti di recupero ambientale che porterà alla creazione di un grande parco pubblico e al riassetto idraulico della terraferma di Mestre; il progetto ambizioso è stato sottoscritto da Regione, Provincia, Comune, Autorità Portuale e da tutti gli enti coinvolti per il recupero dell'area del Vallone Moranzani che permetterà inoltre la messa in sicurezza permanente di una serie di discariche un tempo legate all'uso industriale.

- ***Quali sono le misure che l'Amministrazione ha già preso sul contenimento del consumo del suolo, la riqualificazione e la rigenerazione urbanistica, ambientale e naturalistica?***

Tra breve verrà approvato il nuovo strumento strategico di gestione del territorio, il Piano di Assetto del Territorio (PAT), all'interno del quale, oltre alla definizione dei limiti del costruito, sono declinate le politiche di recupero e di valorizzazione del patrimonio edilizio esistente.

L'obiettivo del PAT è di rispondere ad una crescita della popolazione senza prevedere nuovo consumo di suolo, ma riutilizzando quello esistente.

L'indirizzo assunto dal Piano persegue i principi di sostenibilità, con particolare attenzione all'utilizzo delle risorse materiali e immateriali presenti, spostando le finalità operative dalla crescita principalmente quantitativa a quella qualitativa. Nel PAT, alcune previsioni di nuova urbanizzazione contenute nel PRG vigente e non ritenute più attuali rispetto al principio di sostenibilità volto a privilegiare i valori paesaggistici e ambientali del territorio, sono state eliminate: alcune parti del territorio verranno restituite a funzioni agricole o ambientali

Tale inversione di tendenza costituisce un elemento di notevole innovazione rispetto alla generale attitudine all'aumento dell'espansione che caratterizza ancora gli strumenti di programmazione comunale nell'ambito della Provincia.

- ***La strumentazione urbanistica di cui è dotata la sua città favorisce o sfavorisce il riuso e il risparmio di suolo, la salvaguardia delle aree libere o di pregio naturalistico? Quali sono gli elementi che ritiene maggiormente favorevoli o sfavorevoli rispetto all'azione intrapresa dall'Amministrazione o che questa intende intraprendere?***

La L.R. 11/2004 della Regione Veneto, a differenza dalla precedente L.R. 61/85, definisce indirizzi precisi che vanno nella direzione del risparmio di suolo, della valorizzazione delle risorse naturali e ambientali presenti nel territorio, del miglioramento della qualità ambientale e della qualità della vita. Nell'ambito del tema "risparmio di suolo" è stata prevista una riduzione rispetto al dimensionamento del previgente PRG, stralciando previsioni che al momento non erano considerate più attuali e attuabili

Il PAT inoltre, segna un passaggio dall'"idea quantitativa dello standard urbanistico", alla "ricerca di una qualità", che trascende la parte urbana del territorio e si fonda sulla valorizzazione delle sue risorse ambientali e paesaggistiche, in funzione alla qualità di vita delle persone. Gli standard non solo vengono riconfermati (30,00 mq per abitante esistente o previsto e 1 mq per ogni mq di Slp per nuove attività terziarie), ma si mette in atto una possibilità di integrazione di aree da adibire a standard tramite lo strumento della perequazione e della compensazione.

L'assunzione del principio di sostenibilità come elemento fondativo del piano comporta necessariamente una gestione integrata delle problematiche urbane territoriali e ambientali. Di conseguenza qualità urbana, sviluppo sostenibile, pianificazione ecologica e ambientale sono concetti che devono costituire la trama fondamentale del processo di pianificazione.

L'elemento fondativo del PAT è il progetto ambientale, che fissa quanto finora realizzato (i parchi, il Bosco di Mestre, etc) e lo mette a sistema integrandolo alla città consolidata e progettando connessioni con aree, i Forti ad esempio, che assumono un ruolo primario di elementi portanti della rete ecologica. Le aree cui il PAT attribuisce valori e tutele che insistono sulla terraferma (invarianti ambientali, paesaggistiche e rete ecologica) sommano a 5.290 ha (circa il 90% delle aree esterne alla città consolidata e il 40% dell'intera superficie territoriale).

- ***Ritiene che su scala statale o regionale possano essere prese importanti iniziative anche legislative per favorire il riuso e il risparmio di suolo e quali? Cosa pensa sul fatto che, come nella proposta di legge del WWF ci sia a) un Registro nazionale del suolo e un Bilancio locale dell'uso del suolo; b) una moratoria delle nuove occupazioni di suolo sino a quando il Bilancio locale non sia stato completato, c) misure fiscali di incentivazione del riuso/riqualificazione e penalizzazione del consumo di nuovo suolo, a cominciare dalla revisione del Contributo di costruzione?***

Negli anni la consapevolezza dell'unicità e non riproducibilità della risorsa suolo è andata crescendo. Si sono affermate una serie di politiche volte al recupero del patrimonio edilizio e al risparmio di trasformazione del suolo. Tuttavia sono fortissimi i fattori economici che ancora spingono, spesso forti di accordi sottoscritti in anni passati, per proseguire il consumo di questa risorsa.

Senza dubbio un Registro nazionale può aiutare a capire a quale livello siamo arrivati e aiuterà a misurare le future politiche verso una riduzione. La moratoria potrebbe aiutare a fermare ma non a impedire in maniera definitiva il trend.

La vera sfida è riuscire a ridurre le necessità di "nuovo suolo" imponendo misure di recupero e incentivando il riuso urbano, la rigenerazione urbana.

La vera sfida è trasformare la rigenerazione urbana in una politica per uno sviluppo sostenibile delle città in grado di recuperare gli spazi abbandonati dai processi produttivi/residenziali introducendo nuova qualità ambientale, economica e sociale a parti rilevanti di città.

- ***Il tema del riuso e del risparmio di suolo nella sua città coinvolge, su iniziativa dell'amministrazione, cittadini e associazioni in maniera rilevante, al punto da connotarli come soggetti che collaborano attivamente alla azione istituzionale?***

La pianificazione che ha portato alla adozione prima, e approvazione poi, del Piano di Assetto del Territorio (PAT) è stata una pianificazione partecipata, che ha visto il coinvolgimento e la partecipazione di municipalità, associazioni, categorie, cittadini in diverse fasi e con diverse modalità.

Il processo di pianificazione è stato assoggettato a Valutazione ambientale strategica che ha previsto incontri di partecipazione mirati e specifici.

Tuttavia molto di più potrà essere fatto nelle successive fasi di pianificazione, nel momento in cui verranno delineati i contenuti del Piano degli Interventi. Sarà questa la fase in cui le strategie troveranno sostanza in un disegno programmatico più concreto. In questa seconda fase saranno attivati tavoli partecipativi come è stato fatto in precedenza per altri interventi di Pianificazione Attuativa da parte di questa Amministrazione.

- ***Vi sono state in tempi recenti esperienze positive di riuso - sia permanente che temporaneo - e quali sono stati gli elementi che le hanno favorite o che non le hanno favorite?***

Le esperienze riguardano in particolare progetti che hanno operato nelle aree centrali della città, riutilizzando, rimodernando o rigenerando completamente tessuti urbani degradati, dismessi o non più coerenti con le funzioni delle aree circostanti.

Gli elementi che favoriscono questi processi sono principalmente la definizione di obiettivi precisi, condivisi e concreti che permettano di mettere insieme le istanze dei privati che operano come investitori con le necessità dell'amministrazione di innescare processi di rigenerazione urbana che portino ad un miglioramento della qualità urbana e a nuove funzioni che fungano da volano per la ripresa della vita sociale ed economica delle aree interessate.

In casi specifici riferibili all'ambito della zona industriale invece, il principale elemento a sfavore è il problema delle bonifiche, che, in alcuni casi, fanno lievitare i costi delle operazioni di riqualificazione rendendo meno conveniente portare a termine i progetti.

Tra i numerosi progetti che hanno interessato il territorio ne elenchiamo, a semplice titolo di esempi, alcuni significativi:

- Contratto di Quartiere Altolbello a Mestre;
- Progetto Vaschette a Marghera;
- Il Parco scientifico tecnologico VEGA a Porto Marghera;
- Università in via Torino a Mestre;
- Università a San Giobbe – Venezia;
- L' Arsenale di Venezia;
- Il Parco San giuliano a Mestre;
- Il Forte Marghera a Mestre;
- L'area dell'ex ospedale Umberto I a Mestre;
- Il Museo del 900 M9 a Mestre;
- Il Multisala IMG e la nuova piazza Candiani a Mestre;
- Il progetto del Vallone Moranzani a Malcontenta – Fusina.

- ***Come valuta la fattibilità e la efficacia delle proposte avanzate nello "Strumentario" messo a punto dal WWF? (Cosa pensa ad esempio: della redazione di Piani urbanistico-ambientali che contemplino le misure di carattere energetico, climatico, di contenimento di consumo del suolo e di tutela delle aree agricole e della biodiversità; dell'inserimento in questi Piani di disposizioni che consentano nuove urbanizzazioni solo in caso di documentata insufficienza del riuso di aree ed edifici dismessi, individuino Zone di trasformazione e rigenerazione urbana e individuino chiaramente aree di inedificabilità assoluta nella aree a rischio di alluvioni; istituiscano "Laboratori urbani" che servano a garantire l'informazione e la partecipazione dei cittadini alle scelte urbanistiche?)***

Sono senza dubbio proposte che vanno nella giusta direzione.

Il principio di garantire la funzione ecologica del suolo deve diventare un punto centrale fra gli obiettivi di una corretta pianificazione. La stessa comunità europea ha più volte raccomandato la protezione del suolo come strategia principale tramite la quale arrivare al mantenimento di un corretto equilibrio fra uso antropico e funzioni ecologiche.

Naturalmente oggi l'attenzione è maggiore, soprattutto grazie al lavoro e all'azione di associazioni, cittadini, volontari che hanno aumentato, anche nell'opinione pubblica, la capacità di osservare e capire i mutamenti in corso.

34.3. Ada Lucia De Cesaris

Vice Sindaco e Assessore del Comune di Milano all'Urbanistica, Edilizia Privata, Agricoltura. E' nata e vive a Milano dove ha svolto la sua attività professionale di avvocato amministrativista. Ha partecipato ad attività di ricerca promosse dalla Fondazione Lombardia per l'Ambiente in particolare in materia di rifiuti, aria e rischi di incidenti rilevanti. Ha competenze in materia di valutazione di impatto ambientale, di inquinamento idrico, di ecolabel ed ecoaudit, di emissioni in atmosfera, di rifiuti, imballaggi, raccolta differenziata, di inquinamento acustico, di attività a rischio e di informatizzazione della attività amministrativa. Ha svolto attività di consulenza sia in materia ambientale sia in materia di sicurezza sul lavoro per importanti associazioni industriali oltre che per enti e numerose amministrazioni pubbliche. Ha svolto attività di docenza presso l'Università degli Studi dell'Insubria, facoltà di Scienze Ambientali, per l'insegnamento di Diritto Ambientale e attività di ricerca per Università e Enti di rilevanza nazionale e regionale in materia di ambiente ed energia. E' stata consigliere di amministrazione della Fondazione Badaracco e consigliere, nonché socio fondatore, dell'Associazione Usciamo dal silenzio. E' membro del Comitato Scientifico e del Consiglio di Direzione della Rivista Giuridica dell'Ambiente, edita dalla Giuffrè.

- ***Quale spazio occupano i temi del riuso e del risparmio di suolo nella amministrazione della sua città? Se ne occupa soltanto il settore urbanistico territoriale oppure queste tematiche hanno assunto una dimensione trasversale riguardando la collaborazione tra assessorati diversi?***

L'orizzonte politico e culturale che ispira l'azione dell'Amministrazione nel governo urbano è basato sulla promozione di un modello di sviluppo più equilibrato e sostenibile, che si proponga di rispettare i tessuti sia fisici sia sociali di Milano, mettendo al centro la città pubblica.

A partire da questo presupposto il lavoro svolto fino ad oggi è stato teso a un bilanciamento tra interventi di trasformazione già in atto e cura della città consolidata, agendo in tempi rapidi e in linea con le attuali fasi di mercato.

La quasi totalità delle nuove previsioni insediative del nuovo PGT, approvato nel 2012, hanno riguardato aree già urbanizzate, puntando sul contenimento del carico urbanistico e del relativo consumo di suolo, salvaguardando le aree agricole (in primis quelle incluse nel Parco Agricolo Sud Milano) e promuovendo la valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio.

Questo percorso non lo abbiamo costruito da soli, ma con i diversi assessorati del Comune di Milano che hanno sperimentato e avviato una serie di politiche e azioni volte al riuso temporaneo e di lunga durata di edifici di proprietà comunale e sulla realizzazione di orti e giardini condivisi.

Ad oggi sono stati avviati su tutto il territorio circa una cinquantina di bandi di cui più della metà sono stati assegnati sottolineando le vocazioni degli spazi e avviando un confronto aperto con la cittadinanza che ha contribuito a trovare molte delle soluzioni sviluppate.

- ***Quali sono le misure che l'Amministrazione ha già preso sul contenimento del consumo del suolo, la riqualificazione e la rigenerazione urbanistica, ambientale e naturalistica?***

All'interno del Piano di Governo del Territorio (PGT) le azioni di contenimento del consumo di suolo trovano operatività prevalente in relazione a tre strategie prioritarie:

- innanzitutto attraverso la tutela delle aree agricole esistenti, di cui si conferma la destinazione d'uso in coerenza con la disciplina del Parco Agricolo Sud Milano;

- in secondo luogo destinando a verde e servizi la parte prevalente dei suoli liberi esistenti, interni alla città consolidata, attraverso modalità attuative di tipo perequativo. L'acquisizione di aree da destinare a verde contribuisce, con valenza strategica alla costruzione della rete ecologica comunale, finalizzata alla tutela della struttura ambientale e al mantenimento/rafforzamento della potenzialità ecologica del territorio comunale.

- Infine, il PGT prevede in via prioritaria interventi di trasformazione (ATU) e di riqualificazione (ARU) della città esistente per il soddisfacimento della domanda insediativa (residenziale, occupazionale, etc), limitando le nuove urbanizzazioni di suoli liberi.

I principali interventi di riuso e riqualificazione sono infatti disciplinati all'interno degli Ambiti di Trasformazione del Documento di Piano (Scali ferroviari dismessi, caserme, aree produttive dismesse, 21 ambiti per circa 480 ettari) e negli Ambiti di Rinnovamento Urbano del Piano delle Regole, laddove si concentrano, all'interno dei tessuti urbani consolidati, situazioni di sottoutilizzo e di parziale dismissione delle attività (prevalentemente produttive ma oggi anche terziarie direzionali in essere) che potranno diventare oggetto di interventi di riuso e modificazione funzionale della città esistente.

In questa luce uno tra i principali obiettivi della variante parziale al PGT sarà quello di intensificare e semplificare l'azione di rigenerazione, dotandosi di strumenti di intervento più efficaci.

Ritenendo che in certi casi l'intervento di demolizione è particolarmente opportuno per l'eliminazione delle criticità causate dal fenomeno del degrado e dell'abbandono e al fine di promuovere mediante propri strumenti regolamentari la rigenerazione urbana, è stata introdotta come misura immediatamente eseguibile la delibera della Giunta Comunale n°886 del 10/05/2013 anche al fine di contenere il consumo di suolo.

Questa disposizione consente, per interventi di demolizione e ricostruzione riguardanti immobili degradati, la salvaguardia e la conservazione delle volumetrie esistenti, nell'ottica di razionalizzare il patrimonio edilizio esistente nonché al fine di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree fortemente degradate, con la consapevolezza che il fenomeno del degrado e dell'abbandono incide sulla collettività creando un forte impatto sul paesaggio urbano.

All'interno del Regolamento Comunale recentemente adottato le misure a sostegno delle politiche di contenimento del consumo del suolo e per il recupero e rinnovamento del patrimonio edilizio si concentrano nel Titolo II che disciplina la "qualità dell'abitato".

L'obiettivo è quello di creare dei sistemi virtuosi che consentano ai proprietari che non possono utilizzare subito il loro patrimonio, di utilizzarlo e presidiarlo temporaneamente fintanto che non si renda attuabile un recupero più completo.

Inoltre al fine di preservare il corretto utilizzo del suolo, l'amministrazione nel corso dell'istruttoria di nuovi interventi inerenti aree libere dovrà accertare se il richiedente sia titolare di beni immobili in disuso e/o abbandonati.

In caso affermativo. l'avvio degli interventi sull'area libera sarà condizionato alla presentazione di una proposta di intervento dell'immobile in disuso e/o abbandonato e all'avvio dei lavori sullo stesso.

- ***La strumentazione urbanistica di cui è dotata la sua città favorisce o sfavorisce il riuso e il risparmio di suolo, la salvaguardia delle aree libere o di pregio naturalistico? Quali sono gli elementi che ritiene maggiormente favorevoli o sfavorevoli rispetto all'azione intrapresa dall'Amministrazione o che questa intende intraprendere?***

Le politiche di riuso sono ampiamente sostenute, sia attraverso la previsione in via prioritaria nel PGT di interventi di trasformazione e riqualificazione urbanistica di aree già urbanizzate (ATU e ARU) sia favorendo i cambi d'uso, attraverso la facoltà dell'indifferenza funzionale e del mantenimento completo delle superfici edificate esistenti per una parte significativa degli interventi di riuso ammissibili (interventi fino a 5000 metri quadri).

Tra le condizioni di particolare problematicità negli interventi di rigenerazione urbana è il tema delle bonifiche, rispetto al quale, nel garantire la qualità ambientale dei suoli, diventa sempre più importante trovare forme e procedure di intervento semplificate.

- ***Ritiene che su scala statale o regionale possano essere prese importanti iniziative anche legislative per favorire il riuso e il risparmio di suolo e quali? Cosa pensa sul fatto che, come nella proposta di legge del WWF ci sia a) un Registro nazionale del suolo e un Bilancio locale dell'uso del suolo; b) una moratoria delle nuove occupazioni di suolo sino a quando il Bilancio locale non sia stato completato; c) misure fiscali di incentivazione del riuso/riqualificazione e penalizzazione del consumo di nuovo suolo, a cominciare dalla revisione del Contributo di costruzione?***

Ad oggi, per sostenere efficacemente politiche di contenimento del consumo di suolo e al tempo stesso favorire strategie di rigenerazione urbana appare senz'altro opportuna l'introduzione di nuovi dispositivi attraverso una legge nazionale (e regionale).

In particolare pare prioritario non solo definire obiettivi di riduzione del consumo di suolo effettivamente monitorabili, tramite la misurazione annuale della quantità di suoli urbanizzati, individuando l'ente pubblico preposto alla costruzione di un Registro Nazionale del consumo di suolo.

Sulla base dei dati forniti sarà possibile introdurre a livello nazionale e regionale efficaci misure di contrasto all'urbanizzazione dei suoli liberi.

Da un lato affiancando alle tradizionali forme di regolazione degli usi del suolo, nuove misure di tassazione capaci di incidere direttamente sulla rendita fondiaria, ancora oggi motore principale del consumo di suolo, finalizzate a rendere sempre meno convenienti, fino a emarginarle dal mercato, gli interventi di nuova urbanizzazione su aree libere extraurbane; dall'altro, prevedendo modalità di incentivazione, con investimenti e misure di defiscalizzazione che sostengano il recupero delle aree dismesse e sottoutilizzate.

Si tratta di attuare una strategia d'azione combinata, quella del contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana, praticata con successo in molte nazioni europee.

- ***Il tema del riuso e del risparmio di suolo nella sua città coinvolge, su iniziativa dell'amministrazione, cittadini e associazioni in maniera rilevante, al punto da connotarli come soggetti che collaborano attivamente all'azione istituzionale?***

Nei processi di costruzione del Piano e in generale nelle grandi trasformazioni in fase di avviamento tutte le scelte di contenimento del consumo di suolo e di sostegno alle politiche di riqualificazione urbana sono discusse e ampiamente condivise dalle associazioni ambientaliste locali e dai cittadini, diventando obiettivo comune dell'azione pubblica, laddove la città e il suolo sono stati riconosciuti come bene comune.

- ***Vi sono state in tempi recenti esperienze positive di riuso – sia permanente che temporaneo - e quali sono stati gli elementi che le hanno favorite o che non le hanno favorite?***

Il progetto "LIBERTY Ospitalità e scambio" è stato attivato nell'Ottobre del 2013, in ZONA 4 promosso dal Comune di Milano e So. Ge. Mi. a cura di TEMPORIUSO ed è stato inserito nel percorso progettuale "Riattivazione di spazi di interesse cittadino con progetti di riuso temporaneo" del DAStU Politecnico di Milano.

Il progetto si propone di utilizzare il patrimonio edilizio esistente e gli spazi aperti vuoti, in abbandono o sottoutilizzati di proprietà pubblica o privata, per riattivarli con progetti legati al mondo della cultura e dell'associazionismo, dell'artigianato e della piccola impresa, dell'accoglienza temporanea per studenti e del turismo giovanile, con contratti ad uso temporaneo a canone calmierato.

Tramite il riuso temporaneo di una delle palazzine liberty in Viale Molise 78, denominata "Palazzina 7" di proprietà So.Ge.Mi, abbiamo riattivato un edificio ormai inutilizzato da tempo creando uno studentato al piano primo e spazi per aggregazione ed incontro delle realtà associative di quartiere al piano terra.

Seppur piccola, abbiamo avviato una prima sperimentazione, grazie al supporto della proprietà So. Ge. Mi. che speriamo possa ispirare le proprietà private di immobili in disuso, ad attività e progetti temporanei di questo tipo.

Ad oggi infatti persiste ancora molta diffidenza su questi meccanismi seppur si siano via via, andate consolidando le regole, le procedure e le garanzie giuridiche che sono state già ampiamente sperimentate in altri Paesi e non vi sia infatti alcun rischio per la proprietà privata, anzi nella maggior parte dei casi si sono create delle opportunità inusuali in grado di avviare nuove economie.

- ***Come valuta la fattibilità e l'efficacia delle proposte avanzate nello "Strumentario" messo a punto dal WWF? (Cosa pensa ad esempio: della redazione di Piani urbanistico-ambientali che contemplino le misure di carattere energetico, climatico, di contenimento di consumo del suolo e di tutela delle aree agricole e della biodiversità; dell'inserimento in questi Piani di disposizioni che consentano nuove urbanizzazioni solo in caso di documentata insufficienza del riuso di aree ed edifici dismessi, individuino Zone di trasformazione e rigenerazione urbana e individuino chiaramente aree di inedificabilità assoluta nella aree a rischio di alluvioni; istituiscano "Laboratori urbani" che servano a garantire l'informazione e la partecipazione dei cittadini alle scelte urbanistiche?)***

Le proposte avanzate dal WWF sembrano assai pertinenti e coerenti con gli obiettivi di riduzione del consumo di suolo. Al di là di introdurre nuovi strumenti di pianificazione o

programmazione territoriale pare senz'altro condivisibile che nello strumento generale di governo del territorio (alla scala comunale) trovino coordinamento le previsioni ambientali e urbanistiche, con l'obiettivo sia di migliorare le prestazioni energetiche non solo degli edifici ma della città in senso più generale, nonché di contenere i nuovi consumi di suoli agricoli o naturali. E' ormai necessario subordinare qualunque nuova antropizzazione di aree libere non edificate al prioritario riuso delle aree dismesse e sottoutilizzate esistenti, in tal senso è necessario avere una quantificazione puntuale del patrimonio dismesso e non utilizzato disponibile, come nel caso del Comune di Milano che sta completando il suo monitoraggio. Infine appare senz'altro opportuno condividere le principali scelte operative del Piano attraverso una sempre più ampia partecipazione locale; in tal senso forme istituzionalizzate come i "laboratori urbani" proposti dal WWF possono senz'altro essere una forma interessante di condivisione delle scelte.

34.4. Patrizia Gabellini

Assessore all'Urbanistica, Città storica e Ambiente del Comune di Bologna. Nata a Riccione nel 1950, è laureata in Architettura al Politecnico di Milano nel 1974 ed è iscritta all'Ordine degli architetti della provincia di Bologna. Ha collaborato alla redazione degli strumenti urbanistici di importanti città italiane (Siena, Iesi, Roma, Bologna) e scritto testi fondamentali in materia urbanistica. Professore ordinario di Urbanistica al Politecnico di Milano, insegna alla Scuola di Architettura e società nel corso di laurea magistrale in Pianificazione urbana e politiche territoriali (Master of Science in Urban Planning and Policy Design). Dal 2009 al 2011 è stata direttore del Dipartimento di Architettura e Pianificazione, dopo averne diretto la Scuola di specializzazione in Pianificazione del territorio e dell'ambiente e coordinato il Dottorato in Progetti e Politiche.

- ***Quale spazio occupano i temi del riuso e del risparmio di suolo nella amministrazione della sua città? Se ne occupa soltanto il settore urbanistico territoriale oppure queste tematiche hanno assunto una dimensione trasversale riguardando la collaborazione tra assessorati diversi?***

Tra gli orientamenti strategici che caratterizzano le scelte del PSC (Piano Strutturale Comunale) di Bologna, approvato nel 2008, è individuata la "priorità di ristrutturazione e riqualificazione urbana", che si articola in due linee d'azione: interventi di riordino urbanistico e interventi (di minori dimensioni) di qualificazione diffusa. Gli interventi di riordino urbanistico sono pensati per le parti di città individuate come "Ambiti da riqualificare", mentre gli interventi di qualificazione diffusa sono pensati prioritariamente per gli "Ambiti consolidati di qualificazione diffusa".

Il RUE (Regolamento Urbanistico Edilizio), approvato nel 2009, in coerenza con il PSC, ha assunto l'obiettivo di miglioramento della qualità diffusa del territorio comunale, dal punto di vista urbano ed ambientale, incentivando interventi urbanistici ed edilizi che perseguono l'efficienza energetica, il risparmio delle risorse idriche e la permeabilità dei suoli quali scelte cardine sulle quali impostare nuove strategie di trasformazione urbana ed edilizia.

Il tema del contenimento del consumo di suolo e della rigenerazione urbana, già presente negli strumenti di governo del territorio del Comune, ha avuto negli ultimi anni un ulteriore sviluppo con la scelta di tutelare e valorizzare i terreni naturali e agricoli e in considerazione del crollo della domanda immobiliare.

Da questo punto di vista, appare sempre più chiaro che rilancio del settore edilizio e sostenibilità ambientale possono trovare motivo di convergenza se si sanno cogliere le grandi potenzialità di sviluppo del riuso, della rigenerazione urbana e delle politiche per la residenza sociale. Per questo motivo il contenimento del consumo di suolo ha trovato importante spazio all'interno delle strategie del Piano Strategico Metropolitano, concepito come processo volontario e collegiale, e promosso da Comune, Provincia e Regione Emilia Romagna.

Fra le azioni del Piano, completato nel 2013, è inclusa la definizione di un "Patto metropolitano per il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana" che propone alle istituzioni che detengono le competenze fondamentali in materia di governo del territorio (i Comuni che faranno parte della Città Metropolitana, la Provincia e la Regione) di affrontare le problematiche legate al contenimento del consumo di suolo e alla rigenerazione urbana.

Riuso e risparmio di suolo sono concepiti a Bologna come priorità che investe anche aspetti ambientali ed economici.

- ***Quali sono le misure che l'Amministrazione ha già preso sul contenimento del consumo del suolo, la riqualificazione e la rigenerazione urbanistica, ambientale e naturalistica?***

L'Amministrazione comunale, in coerenza con le linee programmatiche di mandato 2011-2016, nelle quali si è evidenziato come le opportunità di crescita siano da ricercare nella riqualificazione urbanistica ed edilizia del patrimonio esistente e nella rigenerazione delle aree dismesse e sottoutilizzate, ha elaborato uno specifico Programma per la promozione della qualità diffusa del territorio urbano strutturato, anche con la volontà di contribuire al rilancio di investimenti diffusi sul territorio sostenendo l'occupazione nell'edilizia e nell'indotto. Il programma si attuerà attraverso una variante del vigente POC (Piano Operativo Comunale) che dà attuazione al PSC e che sarà approvata nei prossimi mesi.

Accanto alle grandi aree da riqualificare esistono numerosi possibili interventi di media dimensione che l'Amministrazione ha cercato di intercettare promuovendo un programma apposito. Esso incentiva il recupero e la riqualificazione urbanistica finalizzati ad un minore consumo del suolo, al miglioramento ambientale (riduzione dell'impermeabilizzazione, risparmio energetico) e alla sicurezza degli edifici esistenti, promuove la rigenerazione delle aree con immobili dismessi, indirizza l'intervento dei privati verso la valorizzazione dello spazio pubblico e la produzione di edilizia sociale.

Dei 28 progetti di qualificazione ammessi nel POC di qualificazione diffusa, la maggior parte riguarda infatti la trasformazione di edifici che ospitavano attività produttive commerciali, oggi dismessi.

I progetti di riqualificazione inseriti nel POC consentiranno di ottenere benefici da vari punti di vista:

- ambientale: i nuovi edifici previsti avranno elevate prestazioni energetiche (bassi consumi e utilizzo di energie rinnovabili), cntribuendo alla riduzione delle emissioni di CO2, secondo gli obiettivi del Piano d'azione per l'energia sostenibile (PAES);

- aumento dello spazio pubblico che va ad integrarsi con quello già presente (luoghi per la sosta, slarghi, percorsi pedonali e ciclabili, aree alberate, giardini, parcheggi pubblici ecc);

- sociale: la realizzazione (ovvero la monetizzazione) di edilizia residenziale sociale è resa obbligatoria per tutti gli interventi che hanno proposto residenza.

Una seconda misura importante riguarda la stesura del Piano di Adattamento ai cambiamenti climatici di Bologna attraverso il progetto europeo BLUE AP (Bologna Local Urban Environment Adaptation Plan for a Resilient City). BLUE AP è un progetto LIFE+ che oltre al Piano di Adattamento prevede anche la sperimentazione di alcune misure da attuare a livello locale, per rendere la città meno vulnerabile e in grado di agire in caso di alluvioni, siccità e altre conseguenze del mutamento climatico.

Bologna sarà quindi città pilota nel dotarsi di strumenti per affrontare la sfida del clima, ritenuta ormai una priorità a livello europeo e nazionale.

Il progetto prevede inoltre l'elaborazione di uno schema economico, che costituirà strumento utile per valutare le modalità di finanziamento delle azioni identificate e permetterne la concreta

realizzazione: ad esempio, ricorrendo a Partenariati Pubblici – Privati, a fondi internazionali e a finanziamenti della Banca Europea per gli Investimenti destinati alle città che vorranno creare infrastrutture ambientali.

Fra le strategie del Piano, la cui redazione è in corso e sarà completata nell'estate 2014: greening urbano, permeabilizzazione, agricoltura urbana e interventi da mettere in atto in occasione di eventi meteorologici non convenzionali.

- ***La strumentazione urbanistica di cui è dotata la sua città favorisce o sfavorisce il riuso e il risparmio di suolo, la salvaguardia delle aree libere o di pregio naturalistico? Quali sono gli elementi che ritiene maggiormente favorevoli o sfavorevoli rispetto all'azione intrapresa dall'Amministrazione o che questa intende intraprendere?***

Il PSC di Bologna ha introdotto in modo significativo strategie di tutela e uso sostenibile delle aree non urbanizzate. Le "Sette Città" sono le figure del territorio che il PSC usa per identificare le strategie. Ognuna delle "Sette Città" corrisponde ad un insieme di trasformazioni da realizzare nella catena di luoghi in cui sono presenti caratteristiche simili (dal punto di vista territoriale, sociale ed urbanistico). Queste caratteristiche consentono di pianificare, per ognuna delle città, strategie di sviluppo urbanistico ispirate da criteri di sostenibilità.

Di queste sette Città tre riguardano territori prevalentemente non urbanizzati, caratterizzati dal rapporto con lo spazio aperto:

- Città della collina: intende affermare una nuova identità per il "giardino di Bologna" che nel tempo ha subito una progressiva riduzione e privatizzazione degli usi;

- Città del Reno: riconquista il rapporto con il fiume che scorre a ovest, attraverso la costituzione di un parco fluviale metropolitano ad elevata qualità ambientale;

- Città del Savena: declina il tema del parco fluviale ad est, intercalato da aggregati residenziali e produttivi di qualità.

- ***Ritiene che su scala statale o regionale possano essere prese importanti iniziative anche legislative per favorire il riuso e il risparmio di suolo e quali? Cosa pensa sul fatto che, come nella proposta di legge del WWF ci sia a) un Registro nazionale del suolo e un Bilancio locale dell'uso del suolo; b) una moratoria delle nuove occupazioni di suolo sino a quando il Bilancio locale non sia stato completato, c) misure fiscali di incentivazione del riuso/riqualificazione e penalizzazione del consumo di nuovo suolo, a cominciare dalla revisione del Contributo di costruzione?***

La proposta di legge del WWF contiene molti elementi di rilievo (in particolare l'approfondimento sui meccanismi incentivanti), si ritiene però importante un raccordo con le numerose proposte in campo. Comunque è prioritaria una legge nazionale, cornice indispensabile per eventuali iniziative regionali.

- ***Il tema del riuso e del risparmio di suolo nella sua città coinvolge, su iniziativa dell'amministrazione, cittadini e associazioni in maniera rilevante, al punto da connotarli come soggetti che collaborano attivamente alla azione istituzionale?***

Il suolo non edificato deve essere componente vitale della città. Per raggiungere questo obiettivo è fondamentale il coinvolgimento ampio di cittadini e associazioni nelle scelte.

Riteniamo sia questo il momento per valorizzare le aree periurbane, quelle rurali incuneate in pianura e dominanti in collina, nell'ottica di uno sviluppo dell'agricoltura già richiamato nel PSC e individuato da indagini e ricerche territoriali (come per esempio quella relativa al parco città campagna incentrato su Villa Bernaroli), anche alla luce delle numerose iniziative che si sono sviluppate negli ultimi anni (mercati agricoli a chilometri zero, riqualificazione di alcuni immobili pubblici, ecc.).

Esempi delle iniziative in corso sono il bando per la definizione dei criteri di progettazione di una nuova generazione di orti urbani e il "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni".

- ***Vi sono state in tempi recenti esperienze positive di riuso – sia permanente che temporaneo - e quali sono stati gli elementi che le hanno favorite o che non le hanno favorite?***

Per quanto riguarda il riuso temporaneo, l'esempio di maggiore successo riguarda l'area ex militare Staveco, a ridosso del centro storico. Staveco, già laboratorio pirotecnico, poi arsenale militare e officina di manutenzione e riparazione di mezzi corazzati, occupa una superficie pari a 93.288 mq, 45.500 dei quali coperti da edifici.

Il Piano strutturale comunale prevede la realizzazione di studentati e strutture ricettive, commercio in strutture di vicinato e artigianato di servizio, pubblici esercizi e altri servizi, un sistema di verde pubblico che unisca i viali di circonvallazione sui quali l'area affaccia con il parco pubblico di San Michele in Bosco ai piedi della collina, oltre ad un parcheggio pubblico a servizio del centro, per circa 400 posti auto. La sottoscrizione di un recente accordo con l'Alma Mater destina interamente quest'area all'Università.

In attesa della trasformazione definitiva, è divenuta da alcuni anni uno dei parcheggi di attestamento del centro storico più utilizzati.

Il progetto più significativo di riuso di strutture esistenti riguarda la realizzazione, di prossimo avvio, del parco tematico FICo (acronimo che sta per Fabbrica Italiana Contadina) dedicato alla valorizzazione delle filiere agro alimentari che costituiscono altrettante eccellenze italiane. Il progetto, di livello nazionale, è unico nel suo genere e apre importanti prospettive per gli operatori all'ingrosso e i produttori agricoli locali. Il parco verrà realizzato utilizzando le strutture già esistenti del mercato agroalimentare di Bologna CAAB, una superficie coperta di oltre 80.000 mq.

La previsione è che FICo possa attirare da 5 a 10 milioni annui di visitatori, un terzo dei quali stranieri, con imponenti flussi didattici e la creazione di un migliaio circa di nuovi posti di lavoro diretti e 5mila nell'indotto. Le strutture necessarie sono gia' esistenti e non vi è consumo di suolo agricolo, la sostenibilità energetica è del 100% grazie all'impianto fotovoltaico esistente (16.000.000 Kwh), il più vasto su tetto attualmente esistente in Europa.

- ***Come valuta la fattibilità e l'efficacia delle proposte avanzate nello "Strumentario" messo a punto dal WWF? (Cosa pensa ad esempio: della redazione di Piani urbanistico-ambientali che contemplino le misure di carattere energetico, climatico, di contenimento di consumo del suolo e di tutela delle aree agricole e della biodiversità; dell'inserimento in questi Piani di disposizioni che consentano nuove urbanizzazioni solo in caso di documentata insufficienza del riuso di aree ed edifici dismessi, individuino Zone di trasformazione e rigenerazione urbana e individuino chiaramente aree di inedificabilità assoluta nella aree a rischio di alluvioni; istituiscano "Laboratori urbani" che servano a garantire l'informazione e la partecipazione dei cittadini alle scelte urbanistiche?)***

Lo "strumentario" messo a punto da WWF persegue certamente obiettivi importanti (l'integrazione degli approcci negli strumenti), ma ritengo vada inteso come suggerimento di possibilità. Se si considerano assieme lo Strumentario e la proposta di legge, infatti, si configura una griglia troppo dettagliata, mentre la complessità del tema merita approcci più sperimentali e contestuali, in grado di tenere conto delle diverse realtà. E' apprezzabile l'introduzione di valutazioni da parte della amministrazioni e di compensazioni, oltre che di sistemi di incentivazione e penalizzazione. A proposito dei Laboratori, ritengo che già in molte realtà il coinvolgimento della popolazione sia acquisito.



Perché siamo qui.

Per fermare il degrado del pianeta e costruire un futuro in cui l'uomo possa vivere in armonia con la natura.

wwf.it

© 1986 Panda Symbol WWF - World Wide Fund For Nature
® "WWF" è un Marchio Registrato WWF