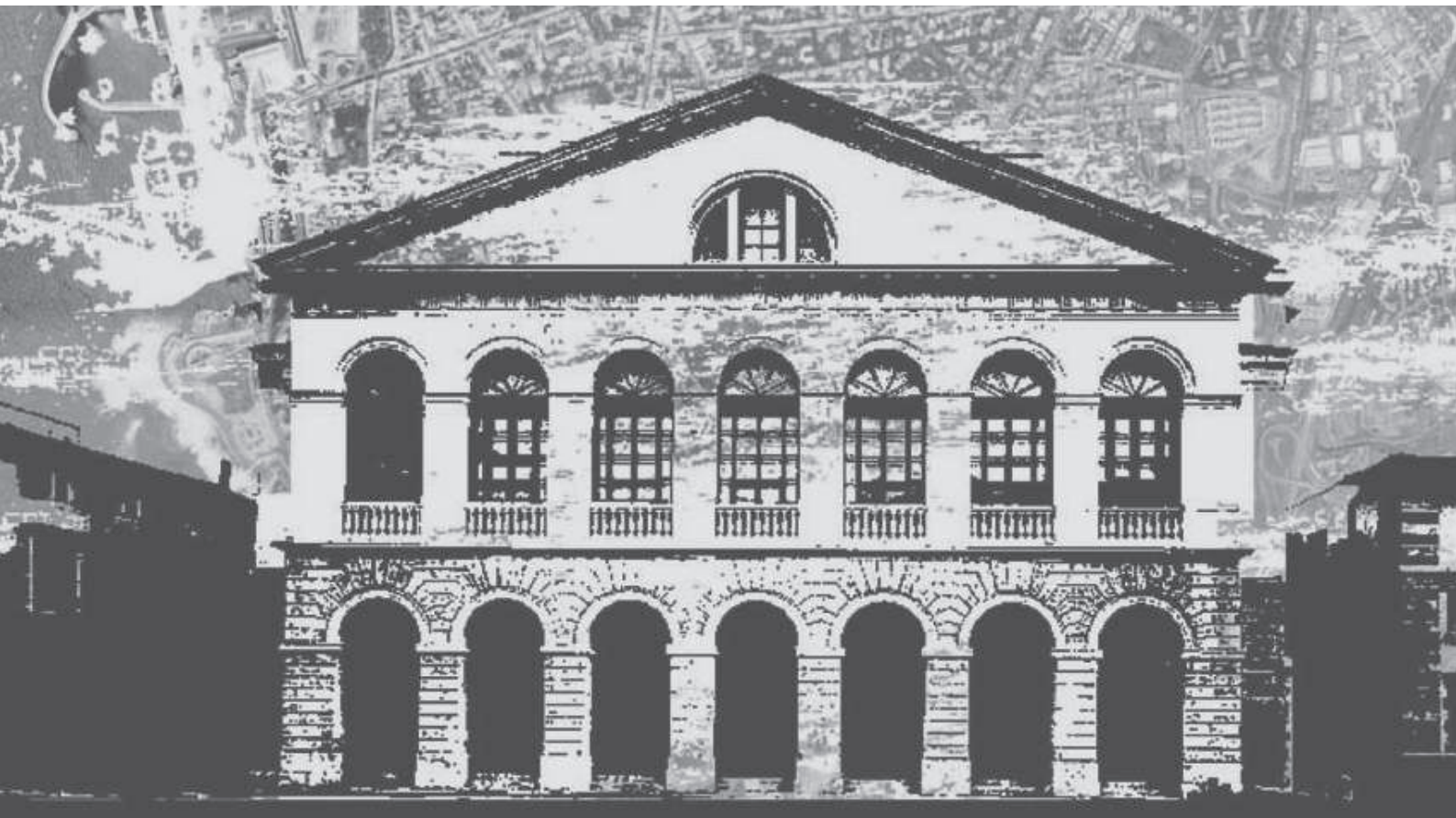
CONTRIBUTI AL DIBATTITO

SEZIONI REGIONALI

COMMISSIONI

GRUPPI DI STUDIO

a cura di: Silvia Viviani



LIVORNO TEATRO GOLDONI 7/9 APRILE 2011

Indice

La città oltre la crisi: risorse, governo, welfare
Documento congressuale *pag. 3*
I contributi pre-congressuali
Silvia Viviani *pag. 10*

SEZIONI REGIONALI

Energia, sostenibilità e pianificazione locale
INU Emilia Romagna *pag. 11*
Città, motore del futuro
INU Veneto *pag. 14*
Verso un nuovo interesse per il governo del territorio
INU Calabria *pag. 17*
Contributo al dibattito congressuale
INU Lazio *pag. 20*
Urbanistica sarda di inizio secolo: gosos e dannos
INU Sardegna *pag. 25*
Contributo al dibattito congressuale
INU Toscana *pag. 30*
Paesaggi urbani contemporanei
INU Marche *pag. 35*
Urbanistica e risorse per la città
INU Umbria *pag. 38*

COMMISSIONI

Paesaggio per città intelligenti
Commissione Paesaggio *pag. 41*
Temi e obiettivi per il Congresso
Commissione Politiche infrastrutturali *pag. 44*
Attività e iniziative
Commissione Partecipazione *pag. 46*

GRUPPI DI LAVORO

Concorrere mettendo a sistema, semplificare mettendo in contatto: sull'adeguatezza nel governo del territorio.
Pianificazione provinciale *pag. 48*
Nuovi spunti di approfondimento per la VAS: oltre la procedura, i contenuti
La proposta INU per una procedura di VAS più snella per una pianificazione efficace
VAS *pag. 51*
L'edilizia residenziale sociale nella pianificazione urbanistica
Città contemporanea
Edilizia residenziale sociale *pag. 55*
Governare il rischio
Vulnerabilità sismica urbana *pag. 59*
Territori della diffusione: Marche, Toscana e Veneto
Città diffusa *pag. 61*

XXVII CONGRESSO INU

Livorno 2011

CONTRIBUTI AL DIBATTITO:
SEZIONI REGIONALI
COMMISSIONI
GRUPPI DI STUDIO

a cura di: Silvia Viviani

ISBN 978-88-7603-053-6
Editore: **INU edizioni • piazza Farnese, 44 • 00186 Roma**

Stampa: **GGE srl • Roma**

Finito di stampare aprile 2011

La città oltre la crisi: risorse, governo, welfare

Documento congressuale

L'Italia sta vivendo oggi una crisi economica particolarmente acuta, insieme a un evidente peggioramento delle condizioni delle città, nell'ambito del più generale processo di metropolizzazione che esse stanno vivendo. Questa doppia dinamica recessiva va quindi risolta congiuntamente, affrontando il problema delle risorse con cui garantire la costruzione della "città pubblica" e, in generale, la qualità e la sostenibilità della città. L'attuale riduzione delle risorse necessarie e la loro probabile ulteriore contrazione nel dopo crisi, rappresenta dunque la problematica principale che l'INU mette al centro del proprio XXVII Congresso.

La riduzione degli investimenti pubblici nelle infrastrutture e la tendenza alla loro concentrazione nei poli metropolitani e lungo le principali dorsali di collegamento europee, determinano un progressivo peggioramento delle prestazioni territoriali delle aree della metropolizzazione, che non si traduce solo in un più generale degrado delle condizioni di vita della popolazione, ma comporta un'ulteriore perdita di competitività delle imprese che operano in questi contesti. Al contrario, una strategia di uscita dalla crisi basata sullo sviluppo della green economy prefigura un differente paradigma, nel quale le politiche di promozione dello sviluppo e quelle che puntano ad un diverso ordine urbano possono realizzare fertili e inattese sinergie. In questa prospettiva, le politiche per il contenimento del consumo di suolo conquistano una valenza strategica, mentre una maggiore sobrietà dei processi di urbanizzazione o la tendenza a ricompattare la trama urbana esistente non sembrano destinate a contrapporsi frontalmente ai ritmi di una crescita dettata in prevalenza dall'attuale processo di formazione e acquisizione della rendita, ma possono far leva su un sistema di valori assai più bilanciato e inclusivo. Si può così fare strada una coalizione di interessi in grado di legare insieme gli obiettivi, spesso contrapposti, dei produttori della ricchezza nazionale e degli attori delle trasformazioni urbane, in modo tale che su un nuovo e più equilibrato modello insediativo possano misurarsi significative proposte territoriali finalizzate a contrastare la spinta verso un'ulteriore dilatazione degli insediamenti.

Una parte molto estesa del territorio italiano ha conosciuto gli effetti traumatici di dinamiche urbane che la nostra cultura tecnica e amministrativa non ha saputo governare. Tali dinamiche, dopo aver favorito un consumo dissennato di risorse non riproducibili, possono trasformarsi in un laboratorio in cui sperimentare un nuovo modo di produzione, nel quale la tensione verso forme insediative "a emissione zero" è tale da alimentare rilevanti programmi di sostituzione edilizia e di riorganizzazione delle reti infrastrutturali. Il progetto di una città sostenibile deve dunque affrancarsi dal marchio di un'utopia irrealizzabile per coniugare concretamente il disegno di una nuova forma urbana con le principali articolazioni del benessere ambientale. Lo stesso legame già evidenziato tra crisi economica e crisi urbana deve essere infranto da efficaci politiche di governo del territorio, basate su strategie diverse dalle consuete pratiche di valorizzazione del territorio non più sostenibili. Si prospetta quindi una quarta generazione dell'urbanistica italiana, caratterizzata da una strategia tanto chiara, quanto difficile da mettere in atto, soprattutto per le ingenti risorse alle quali deve fare riferimento, oltre che per gli strumenti necessari. Il piano appare ancora come lo strumento fondamentale anche se non esclusivo, mentre la sua riforma proposta dall'INU nel 1995 è ancora oggi la più efficace. Tuttavia, gli obiettivi della città sostenibile e del controllo della metropolizzazione non saranno raggiunti senza il contributo determinante di alcune leggi di politica urbanistica di competenza statale: lo sviluppo della mobilità di massa per le città, il contenimento del consumo di suolo, la stabilità e l'equilibrio idrogeologico del suolo, un adeguato programma di edilizia residenziale sociale.

L'INU richiama, inoltre, l'attenzione su due temi generali da approfondire che precedono ogni altro ambito di riflessione: la necessità di affrontare la rendita fondiaria nelle nuove forme con cui oggi si presenta e l'adeguamento dell'assetto istituzionale alle trasformazioni territoriali avvenute. Per quanto riguarda la rendita, la proposta è di garantirne la ridistribuzione sociale con una specifica normativa, considerandola una risorsa in quanto componente fondamentale del surplus generato dall'economia urbana; mentre per quanto riguarda l'assetto istituzionale, fondamentale per restituire competitività al sistema urbano, la prospettiva è quella di una sua organica riorganizzazione, modellandolo sulla dimensione della metropolizzazione e comunque sull'assetto reale oggi esistente, anche per dare maggiore efficacia al nuovo sistema di pianificazione.

Quanto ai tre ambiti di riflessione, essi riguardano le risorse necessarie per il governo del territorio nella situazione che si creerà dopo la crisi, i decisori e il modello di governo, gli utenti senza welfare.

Per quanto riguarda il primo ambito di riflessione, si sottolinea la necessità che gli strumenti di pianificazione si facciano carico di questioni rilevanti quali la riduzione degli sprechi, l'efficienza nell'uso delle risorse, una maggiore sobrietà nei progetti urbani e infrastrutturali, il coinvolgimento di nuovi soggetti, la sperimentazione di forme di collaborazione tra soggetti e interessi differenti, la prefigurazione di abitudini e stili di vita improntati ad un uso più consapevole e responsabile del proprio territorio. Per il secondo ambito, si evidenziano le difficoltà che un progetto riformista ha incontrato in assenza di una riforma statale sui temi della fiscalità, dei regimi proprietari, delle prestazioni minime, dell'assetto istituzionale federativo, difficoltà che hanno prodotto una stasi nella produzione legislativa delle Regioni, determinando un sistema che ha ridotto le responsabilità frazionandole, senza verificarne l'adeguatezza né la autonomia delle singole com-

ponenti decisionali. Infine per quanto riguarda il terzo ambito di riflessione, vengono evidenziate le conseguenze dell'effetto congiunto della diffusione insediativa e dei tagli operati nella pubblica amministrazione e nel sistema del welfare, con il progressivo "avvitamento" della crisi dell'occupazione e dell'economia urbana che rischia di minare in profondità il ruolo stesso delle città a livello nazionale e internazionale.

Per ciascun ambito di riflessione sono indicate, a titolo esemplificativo, alcune linee di approfondimento da sviluppare nell'ambito della discussione congressuale.

1. Crisi economica e crisi urbana
il nostro Paese sta vivendo oggi una crisi economica particolarmente acuta, insieme a un drastico peggioramento delle condizioni insediative offerte dalle nostre città e dal nostro territorio. Per quanto marcate siano le differenze che questi fenomeni evidenziano (il declino della nostra economia è iniziato almeno dieci anni fa, mentre il settore immobiliare, che maggiormente riguarda la crescita urbana, ha registrato andamenti largamente positivi almeno fino al 2008) non si può dimenticare che nemmeno nel periodo economico più favorevole la struttura urbana e l'organizzazione del territorio hanno saputo dotarsi di istituti più moderni e di dotazioni territoriali più avanzate, in grado di mantenere il passo degli altri Paesi europei.

Tutto ciò nell'ambito del grande cambiamento che la città contemporanea ha registrato in questa fase di metropolizzazione: la città, in Italia come in Europa e nel mondo è il luogo dove la maggioranza della popolazione vuole vivere, dove si concentrano i migranti, dove nuovi abitanti sperano di trovare una casa, un lavoro, una vita migliore. Dopo la breve crisi conseguente alla fase più acuta delle trasformazioni economiche e produttive nella parte finale del XX secolo, la città contemporanea italiana ha ricominciato a crescere con grande intensità, superiore per occupazione territoriale anche a quella della fase dell'espansione urbana, un processo che è stato rallentato solo negli ultimi anni dagli effetti della crisi economica. D'altronde, non si può dimenticare che le città accolgono oggi il 50% della popolazione mondiale (un dato in continua crescita) e consumano il 75% delle risorse dell'intero pianeta: le città pongono quindi un sostanziale problema di sostenibilità, la cui soluzione rappresenta la sfida principale da affrontare, insieme alla necessità di assicurare condizioni di vita (e quindi di qualità della città) accettabili per la popolazione urbana.

In Italia, la crisi economica e la crisi urbana, pur seguendo logiche talvolta contrapposte, sembrano, comunque, il prodotto di uno stesso e più generale declino e di un modello di sviluppo diventato sempre più insostenibile; sembra quindi giusto affidare l'obiettivo di contrastare questa dinamica recessiva ad una azione comune, che affronti congiuntamente le criticità manifestate dal sistema economico e quelle relative al nostro modello insediativo. Emerge con evidenza il problema delle risorse con cui contrastare l'insostenibilità e garantire la qualità della città italiana, un problema aggravato dalla crisi economica che ha ridotto le disponibilità marginali della crescita e, contemporaneamente, ha spinto la politica verso una riduzione della spesa pubblica. La riduzione delle risorse utilizzate nel governo del territorio e lo scenario di ulteriore contrazione che sembra delinearsi nel dopo crisi, sono le problematiche fondamentali che l'INU intende mettere al centro del proprio XXVII Congresso, consapevole che le soluzioni non saranno di natura congiunturale, ma tali da prefigurare una radicale prospettiva di cambiamento.

2. Verso l'affermazione di un nuovo paradigma insediativo
Negli anni dell'esposizione crescente dei mercati locali alla competizione internazionale il ritardo maturato dalla armatura urbana e dalle principali infrastrutture non costituisce più solamente un fattore di arretratezza civile e sociale, ma si trasferisce inevitabilmente sui costi produttivi sostenuti dalle imprese. Una siffatta lettura sembra confermata dalle scelte operate tra il 2007 e il 2010 in materia di investimenti in opere pubbliche (- 21%), che nel testimoniare la preoccupazione del nostro Governo per la stabilità dei nostri conti pubblici hanno tuttavia comportato la rinuncia a varare quelle misure anticicliche adottate da altri Paesi europei con effetti positivi per l'occupazione e per il sistema delle imprese.

Si deve inoltre a questa linea di rigore se l'impulso alla polverizzazione che è stato fortemente sospinto in questi anni dallo sprawl urbano e che rappresenta l'immagine speculare di una struttura produttiva sempre più orientata alla frammentazione, subisce inevitabilmente gli effetti di questa tendenza preoccupante al disinvestimento, che sembra coronare una prolungata tendenza a concentrare gli interventi infrastrutturali nei poli metropolitani e lungo le principali dorsali di collegamento con la rete europea. Ne consegue che il progressivo peggioramento delle prestazioni territoriali offerte dalle aree della dispersione non si traduce solo in un più generale degrado delle condizioni di vita della popolazione, ma comporta un'ulteriore perdita di competitività delle imprese che operano in questi contesti.

Nel più generale favore che ha accompagnato la presentazione delle tesi che associano la ricerca di una strategia di uscita dalla crisi a un consistente sviluppo della green economy non è difficile cogliere alcune implicazioni territoriali e specificatamente urbanistiche di qualche interesse. Basti pensare che la prefigurazione di nuove frontiere nel campo del risparmio energetico o della lotta all'inquinamento non rappresenta soltanto un disegno di lungo periodo, in grado cioè di orientare i processi di globalizzazione verso obiettivi più sostenibili, ma punta a definire un differente paradigma, nel quale le politiche di promozione dello sviluppo, e quelle che puntano

invece ad un diverso ordine urbano, possono realizzare fertili e inattese sinergie.

In questa prospettiva, le politiche per il contenimento del consumo di suolo possono sfuggire a una discussione specialistica sul corretto uso delle risorse o sul tradizionale conflitto tra impieghi agricoli e urbani del territorio, per conquistare una valenza strategica: una maggiore sobrietà dei processi di urbanizzazione o la tendenza a ricompattare la trama urbana esistente non sembrano destinate a contrapporsi frontalmente ai ritmi di una crescita dettata in prevalenza dall'attuale processo di formazione e acquisizione della rendita, ma possono far leva su un sistema di valori assai più bilanciato e inclusivo.

In questo modo può farsi strada una coalizione di interessi in grado di legare insieme gli obiettivi, troppo spesso confliggenti, dei produttori della ricchezza nazionale e degli attori delle trasformazioni urbane, in modo tale che su un nuovo e più equilibrato modello insediativo possa misurarsi la concretezza di significative proposte territoriali finalizzate a contrastare la spinta verso una ulteriore dilatazione degli insediamenti.

3. Quali contenuti per le politiche urbane

Alcuni recenti studi sul consumo di suolo, evidenziano il condizionamento della impostazione ideologica adottata sulla qualità dei risultati ottenuti e, al tempo stesso, la difficoltà a sistematizzare comportamenti insediativi che, soprattutto negli interstizi della città diffusa, si rivelano di difficile classificazione. Ma per quanto le cifre utilizzate per descrivere il consumo di suolo possano apparire discutibili, è difficile negare che una parte molto estesa del territorio italiano ha conosciuto gli effetti traumatici (alterazione e talvolta cancellazione dei paesaggi storici, annullamento della identità urbana, grave squilibrio del bilancio energetico, ecc.) di dinamiche urbane che la nostra cultura tecnica e amministrativa non ha saputo governare. E se il cosiddetto "piano casa" promosso dal Governo e la legislazione regionale che ne è conseguita non hanno determinato finora le conseguenze traumatiche che molti avevano paventato, ciò rappresenta probabilmente la conseguenza preterintenzionale del cortocircuito che si è stabilito tra le nuove norme e deregolatrici e una congiuntura particolarmente sfavorevole per gli investimenti immobiliari.

Privilegiando questo punto di vista si può dunque ritenere che non solo la crisi economica che ha investito i mercati mondiali, ma anche il cambiamento climatico causato dalla precedente e prolungata fase di crescita, potranno costituire al tempo stesso una minaccia e un'opportunità per le nostre città e la nostra economia. Le dinamiche urbane più recenti, dopo aver favorito un consumo dissennato di risorse non riproducibili, possono trasformarsi in un laboratorio in cui sperimentare un nuovo modo di produzione, nel quale la tensione verso forme insediative "a emissione zero" è tale da alimentare ambiziosi programmi di sostituzione edilizia e di riorganizzazione delle reti infrastrutturali, tali da favorire la riconversione del nostro apparato produttivo e, più in generale, di promuovere la modernizzazione della cultura tecnica e della società.

E' altresì evidente che se il progetto di una città sostenibile in grado di produrre più energia di quanto ne consumi, deve affrancarsi dal marchio di un'utopia irrealizzabile per coniugare concretamente il disegno di una nuova forma urbana con le principali articolazioni del benessere ambientale: dal potenziamento e razionalizzazione del sistema della mobilità e del trasporto pubblico al trattamento più efficiente dei rifiuti, dal risparmio dell'energia e delle risorse idriche alla realizzazione di corridoi verdi. Lo stesso legame già evidenziato tra crisi economica e crisi urbana può e deve essere infranto da efficaci politiche di governo del territorio. Sono tuttavia necessarie strategie diverse dalle consuete pratiche di valorizzazione del territorio non più sostenibili, che promuovano, in alternativa, l'adozione di politiche urbane finalizzate a invertire la tendenza alla riduzione degli investimenti nelle dotazioni urbanistiche e territoriali.

Si prospetta quindi una quarta generazione dell'urbanistica italiana, caratterizzata da una strategia tanto chiara, quanto difficile da mettere in atto, soprattutto per le ingenti risorse alle quali deve fare riferimento, per ridurre la distanza tra il nostro Paese e il resto dell'Europa. A questo proposito bisogna porsi il problema fondamentale su quali possano essere gli strumenti e le risorse sulle quali basare un rinnovato governo del territorio. Per quanto riguarda gli strumenti, l'approccio in termini di piano appare ancora fondamentale anche se non esclusivo e la riforma del modello di pianificazione proposta dall'INU nel 1995 risulta ancora oggi la più efficace; essa deve però essere da un lato completata con la legge statale sui principi fondamentali, mentre dall'altro lato il modello proposto deve essere meglio realizzato a livello regionale, liberandolo da ogni condizionamento del passato. L'obiettivo della città sostenibile e quello del contestuale controllo della metropolizzazione del territorio non potranno tuttavia essere raggiunti senza alcune leggi di politica urbanistica di competenza statale che devono diventare una rivendicazione dell'INU per i prossimi anni: ci si riferisce, in particolare, alla mobilità di massa sostenibile per la città e il territorio, al contenimento del consumo di suolo, alla stabilità ed all'equilibrio idrogeologico del suolo, ai nuovi diritti di cittadinanza tra i quali preminente quello all'abitazione sociale. Quanto alle risorse, il nuovo sistema di fiscalità locale in corso di definizione con la riforma federalista dovrà affrontare oltre al funzionamento delle amministrazioni e l'attuazione delle stesse leggi regionali di governo del territorio, anche le questioni strutturali delle trasformazioni ter-

ritoriali: da questo punto di vista, appare necessario allargare anche alla rendita fondiaria le politiche fiscali, con l'obiettivo primario della sua ridistribuzione sociale.

Quanto al modello di valutazione ambientale, l'INU ritiene che lo stesso debba essere pienamente integrato nella pianificazione, che diventa sistema di eccellenza per la per promozione della sostenibilità complessiva delle trasformazioni. L'endoprocedimentalità della VAS, codificata nella proposta INU di emendamento al TU sull'ambiente, che già nel 2009 anticipava quanto sancito dalla recente sentenza del Consiglio di Stato n. 133/2011, si rende sempre più necessaria per conferire maggiore certezza alla pianificazione e rendere la VAS un elemento di snellimento delle procedure, anziché un inutile esercizio di valutazione ex post.

4. Le questioni da affrontare nel prossimo Congresso

In questa transizione è necessario che la cultura urbanistica, e quindi in primo luogo l'INU, sappiano analizzare in modo critico e autocritico la propria storia più recente e le prossime sfide, sottoponendo a revisione anche i traguardi raggiunti in campo disciplinare. Più in particolare, il prossimo Congresso di Livorno consentirà di mettere a punto nuove proposte e iniziative con cui affrontare la complessa inversione di tendenza prima evidenziata, predisponendo un'agenda dei temi che sembrano in grado di orientare una riflessione finalizzata non solo a rinnovare la nostra disciplina, ma anche, e soprattutto, a contrastare la crisi urbana con la proposta di una città più efficiente, più giusta e anche più bella.

Il dibattito precongressuale e le iniziative che hanno già accompagnato il percorso verso il Congresso si sono articolati in tre ambiti di riflessione: le risorse necessarie per il governo del territorio nella situazione che si creerà dopo la crisi, i decisori e il modello di governo, gli utenti senza *welfare*.

Preliminarmente emergono, tuttavia, due temi di grande importanza: la rendita fondiaria e le modalità della sua ridistribuzione sociale e l'assetto istituzionale delle nostre città e del nostro territorio; il primo tema è evidentemente relativo alle risorse, mentre il secondo al modello decisionale e di governo. Si tratta di temi che comportano una riflessione di carattere interdisciplinare, anche nella definizione degli strumenti d'intervento, che sollecitano un ampio coinvolgimento di saperi e di competenze e che quindi chiamano in causa, oltre agli urbanisti, gli economisti, i sociologi, i geografi, il mondo della progettazione e della produzione edilizia, gli esperti del settore immobiliare e, ovviamente, gli amministratori e i politici. La discussione che s'intende sviluppare non parte, evidentemente, da zero e sarà cura dell'INU evidenziare e sostenere le politiche positive che sono state promosse in questi anni da soggetti pubblici e privati.

La rendita fondiaria e la sua totale privatizzazione sono stati i più pesanti fattori distorcenti le trasformazioni territoriali dell'Italia moderna e contemporanea e il motore del regime immobiliare. Pur essendo valutata negativamente dai principi dell'economia liberale, la concreta applicazione più o meno liberista dell'economia capitalista italiana non ha mai voluto attuare un controllo reale dei meccanismi di formazione e, soprattutto, di acquisizione della rendita stessa. Dopo il ritiro della riforma Sullo nel 1963, che attraverso l'esproprio preventivo annullava sostanzialmente la rendita assoluta, cioè quella componente fondamentale della rendita che si formava nelle aree di attesa dell'espansione urbana anche se non rese formalmente edificabili dalle scelte di piano, nessun Governo ha più affrontato tale questione, ad eccezione della riforma Bucalossi del 1977, che introducendo il principio della concessione edilizia, intendeva ridistribuire socialmente una quota della rendita attraverso i relativi oneri, troppo esigui però per controbilanciarne il peso effettivo. Il controllo della rendita è stato quindi affrontato solo attraverso la pianificazione, che ha utilizzato i limitati strumenti a disposizione: riproporre oggi la massimizzazione delle zone pubbliche per servizi e per insediamenti sociali attraverso l'esproprio sarebbe, a parte le evidenti difficoltà di fattibilità, del tutto inutile a causa dei valori raggiunti dalle relative indennità. Va quindi dato atto all'INU agli urbanisti riformisti, di avere cercato di fornire alle Amministrazioni più impegnate, pur senza strumenti risolutivi, un supporto per il governo della rendita urbana, sperimentando nuove forme di pianificazione e sollecitando l'innovazione legislativa.

L'assenza di una norma legislativa efficace di controllo della rendita fondiaria ne ha tuttavia spesso legittimato una gestione politica, consentendone colpevoli distorsioni del processo decisionale, oltre che delle trasformazioni territoriali. Tuttavia, in Italia, la messa in discussione di questa straordinaria anomalia rappresentata dai meccanismi di formazione e distribuzione della rendita, è letteralmente scomparsa dall'agenda politica, ma anche da quella disciplinare. Oggi tale messa in discussione va ripresa, anche alle luce delle profonde modificazioni che la rendita fondiaria ha nel frattempo subito: nella dimensione della metropolizzazione, infatti, la rendita assoluta si è dilatata su tutte le aree interessate dall'esplosione della città, vuoti e interstizi più o meno ampi compresi; una situazione resa ancora più problematica dal venire meno dell'efficacia dell'approccio regolativo - autoritativo nella pianificazione e dall'affermarsi di quello negoziale. La rendita oggi si trasforma così da problema da contrastare in opportunità da governare, perché rappresenta il surplus di ricchezza che oggi il territorio offre: se le città devono competere con i propri specifici progetti territoriali per acquisire ogni risorsa disponibile, devono soprattutto gestire il surplus che si genera all'interno del proprio sistema economico e affrontare la regolazione della rendita fondiaria, che è una componente fondamentale di tale *surplus* urbano.

Altrettanto importante è il tema dell'assetto istituzionale: molti studiosi hanno, giustamente, messo in relazione la crisi urbana italiana, valutata in termini di mancato incremento dell'occupazione, di diminuzione della competitività e di riduzione della spesa sociale, con il mancato adeguamento istituzionale alla nuova dimensione che la città ha assunto non solo ora nella fase della metropolizzazione, ma già dalla fine degli anni ottanta con gli effetti dell'espansione urbana nella fase dell'industrializzazione diffusa. Cambiare l'assetto istituzionale italiano non è certamente semplice per la storia del Paese e il ruolo che i Comuni hanno svolto e svolgono tuttora e una conseguente cultura municipalista, ma le trasformazioni più recenti e ancora in atto rendono questo passaggio assolutamente indispensabile, non solo per consentire un effettivo governo dei territori metropolizzati, ma per razionalizzare e ridurre la spesa pubblica, senza intaccare il livello dei servizi, come invece si è fatto recentemente, con tagli generalizzati e indiscriminati. L'obiettivo, semplice e chiaro nella sua enunciazione ma difficile e complesso nella sua realizzazione, è quindi quello di riorganizzare il sistema istituzionale italiano per restituire competitività al sistema insediativo, modellandolo sulla dimensione della metropolizzazione e comunque sull'assetto reale oggi esistente. Coerentemente con il ridisegno del sistema di pianificazione si pone quindi l'esigenza di collegare i temi della riforma delle istituzioni di governo alla riorganizzazione della mappa amministrativa del Paese (Città metropolitane, Circondari, Unione dei Comuni, ecc.), proponendo eventualmente il rafforzamento delle competenze provinciali in materia di pianificazione di area vasta anche attraverso un più efficace coordinamento tra pianificazione territoriale e di settore.

4.1. Le risorse dopo la crisi

In un contesto caratterizzato da una scarsità di risorse pubbliche e private, gli strumenti di pianificazione dovranno farsi carico, in modo creativo e non subendole passivamente, di questioni quali la riduzione degli sprechi, l'efficienza nell'uso delle risorse, una maggiore sobrietà nei progetti urbani e infrastrutturali, il coinvolgimento di nuovi soggetti, la piena applicazione del principio di sussidiarietà la sperimentazione di inedite forme di collaborazione tra soggetti e interessi differenti, la prefigurazione di abitudini e stili di vita improntati ad un uso più consapevole e responsabile del proprio territorio. Si tratta, quindi, per l'urbanistica di interpretare un nuovo modello sociale.

Il primo ambito tematico di riflessione del Congresso riguarda la formazione e l'impiego delle risorse (pubbliche e private), che occupano, come già evidenziato, un ruolo fondamentale, anche perché in una situazione economica particolarmente difficile come quella attuale si profila l'esigenza di elaborare un progetto di città e di territorio in grado di attrarre nuovi investimenti, di modificare i comportamenti delle persone e delle imprese orientati al consumo, e di assicurare la sostenibilità dei processi di valorizzazione, evitando di valorizzare beni collettivi e diffusi.

Come già sottolineato, tra questioni inerenti le risorse necessarie emergono le problematiche legate alla ridistribuzione sociale della rendita fondiaria, il surplus che il territorio produce, e che può essere garantita attraverso un provvedimento organico di riforma della fiscalità, che elimini l'attuale distorsione nell'utilizzazione degli oneri di costruzione (oneri di urbanizzazione e contributo sul costo di costruzione) per la spesa corrente dei Comuni e che restituisca una capacità adeguata di investimento per gli stessi finalizzata alla riqualificazione della città e alla costruzione della città pubblica. Una riforma che consenta a tutti i Comuni di partecipare alla competizione per lo sviluppo, senza forzature sia negli strumenti urbanistici, sia nello sfruttamento caso per caso delle occasioni di trasformazione.

I contributi propositivi che INU intende sollecitare nel prossimo Congresso, oltre a quello generale della rendita, potrebbero riguardano i temi di seguito indicati in via esemplificativa:

- la dimostrazione che la tracimazione edilizia costituisce il frutto malato della rinuncia ad affrontare i problemi del governo territorio, e che la contabilizzazione dei costi, pubblici e privati, dello sprawl si propone come autentico snodo concettuale in vista della messa a punto di nuove politiche pubbliche
- la definizione di un progetto di città dopo la crisi che sappia coniugare la fattibilità economica ai principi della sostenibilità e che si proponga di mettere a punto politiche integrate volte al contenimento del consumo di suolo, al risparmio energetico, alla razionalizzazione del sistema della mobilità e alla tutela della diversità ecologica;
- la sperimentazione di un vasto programma di demolizione e ricostruzione (messa in sicurezza del patrimonio, riduzione dei consumi energetici, controllo degli effetti del cambiamento climatico, riqualificazione del paesaggio) che utilizzi la leva normativa e fiscale per determinare un consistente afflusso di risorse private, favorendo, con apposite incentivazioni, la mobilità dei residenti all'interno del patrimonio edilizio esistente;
- l'innovazione (e il rafforzamento) dei fondamentali riferimenti del piano, laddove quest'ultimo è chiamato a promuovere una distribuzione equa ed efficace del surplus urbano, allargando la platea dei soggetti che possono essere invitati a partecipare alla riqualificazione della città e alla costruzione della "città pubblica";
- il contrasto risoluto, grazie alla migliore comprensione del ruolo svolto dalla rendita nei nuovi processi di urbanizzazione, dell'alleanza tra promotori immobiliari e capitale finanziario che rischia di mettere a repentaglio il principio stesso della lealtà territoriale e quindi la proponibilità un approccio integrato allo sviluppo

sostenibile;
- la verifica dello strumento della perequazione urbanistica, la cui applicazione, anche se ha dimostrato di costituire un metodo di notevole efficacia nel perseguire una maggiore giustizia distributiva (oltre a risolvere il problema dell'acquisizione delle aree necessarie per la collettività), non ha evitato, a volte, la formazione di nuove plusvalenze che possono mettere in discussione la natura pubblica del piano.

4.2 Decisori e modelli di governo

Il secondo ambito di riflessione ci invita ad approfondire le prospettive di affermazione di un nuovo modello di governo della città, premettendo che esiste il problema generale, prima ricordato, dell'adeguamento del nostro sistema istituzione all'assetto reale del nostro territorio e alla nuove dimensione delle città.

Anche un affrettato esame delle criticità che hanno impedito negli ultimi anni un efficace governo del territorio, evidenzia subito le difficoltà che un progetto riformista ha incontrato in assenza di una riforma della fiscalità, dei regimi proprietari, delle prestazioni minime (diritti di cittadinanza, obiettivi di qualità), dell'assetto istituzionale federativo o comunque destrutturato nella prospettiva del titolo V della Costituzione.

Queste difficoltà hanno prodotto una stasi nella produzione legislativa regionale (Vedi Rapporto dal Territorio 2007-2010) e al contempo una "inutile" differenziazione che, giocata essenzialmente in termini nominalistici, ha però prodotto un disorientamento notevole non solo negli operatori; ma sono difficoltà derivanti anche da un'accelerata disarticolazione del modello Paese intesa nelle sue componenti essenziali.

I sistemi di pianificazione regionali non facilitano la costruzione di catene decisionali efficaci in quanto sovrapposti alle tutele separate dello Stato e intersecati da forme di valutazione strutturale (VAS, VINCA, VIA) applicate a piani e progetti in maniera non strutturale ed endoprocedimentale, senza un riferimento a Quadri conoscitivi e valutativi condivisi.

L'assenza di modelli territoriali credibili, sia a livello locale che centrale, alimenta processi localizzativi non pianificati e favorisce l'affermazione inerziale di un modello centrato sulla mobilità privata di massa e la conseguente dispersione insediativa. Tali processi hanno pesantemente modificato i sistemi insediativi regionali, in particolare quelli a più alto tasso di metropolizzazione, che ora si presentano con inedite forme post urbane.

Quello che nei fatti si è determinato è un sistema zoppo che ha ridotto le responsabilità frazionandole, ma senza verificarne l'adeguatezza né la autonomia delle singole componenti decisionali. Le catene decisionali sono solo apparentemente più brevi, e il loro centraggio verso il basso vive momenti profondamente contraddittori (energia, paesaggio).

In parallelo è aumentata la deresponsabilizzazione dei soggetti decisionali centrali a fronte di una incerta dimensione di localismo che ha mostrato le sue implicite debolezze nell'esperienza della Programmazione dei fondi strutturali. Ciò nel momento in cui solo interventi centrali di riscalatura e ridefinizione di rigorose priorità sembra l'unico in grado di fronteggiare l'impressionante crisi sistemica che va maturando.

Coerentemente con questa impostazione, i contributi che si sollecitano in sede congressuale potrebbero riguardare, sempre in via esemplificativa, i seguenti argomenti:
- la titolarità pubblica del governo del territorio deve poter contare su capacità politiche, culturali, amministrative e tecniche straordinarie, tali cioè da legittimare costantemente l'impiego di risorse particolarmente scarse a presidio del patrimonio territoriale, del ridisegno degli assetti urbani, delle solidarietà istituzionali e del rilancio della cultura del territorio;
- il completamento della riforma del governo del territorio per eliminare gli inevitabili elementi di criticità che si traducono in particolare nella moltiplicazione e/o nella sovrapposizione dei processi decisionali, e in un crescente divario tra aree del Paese a differente capacità di autogoverno;
- emerge la necessità di un progetto politico complessivo, che punti a rifondare il patto fra istituzioni e cittadini, e a recuperare la serenità del dialogo e un pari ruolo decisionale anche attivando l'assunzione di responsabilità in merito alla eccessiva complessità delle procedure di pianificazione che hanno prodotto conseguenze particolarmente negative sotto il profilo del'efficienza e della trasparenza degli atti amministrativi;
- appare necessario basare il processo decisionale su Quadri Conoscitivi certi, sia nella logica di una progressiva condivisone da parte delle società locali del conferimento di senso e di valore agli oggetti territoriali, al paesaggio e all'ambiente, sia per il superamento delle ambigue forme di autoreferenzialità pseudoscientifica propria delle valutazioni strutturate predisposte a monte dei progetti;
- la possibilità di innovare il governo del territorio senza apportare cambiamenti radicali appare pertanto illusoria, mentre è necessaria l'assunzione di una esplicita posizione di contrasto nei confronti della proliferazione degli strumenti e delle procedure, della burocratizzazione degli atti amministrativi, del continuo mutamento di disposizioni e indirizzi e della tendenza a non considerare gli effetti negativi indotti da una eccessiva durata dell'iter di pianificazione; a questo proposito è fondamentale proporre l'innovazione nelle norme

e nella prassi, per pervenire ad una piena integrazione della VAS nella pianificazione, utilizzandola come sede per annullare duplicazioni e sovrapposizioni di procedure e come vero snodo concreto di articolazione della sostenibilità di piani e programmi;
- la necessità di garantire una maggiore coerenza tra le scelte urbanistiche e il sistema della mobilità, anche attraverso un orientamento della domanda verso il trasporto pubblico, insieme all'adozione di politiche integrate tra i diversi settori del governo locale ed eventualmente alla creazione di nuove authority.

4.3 Verso un'accresciuta sostenibilità dei sistemi del *welfare*
Per quanto riguarda infine l'ultimo ambito di riflessione, conviene partire da una valutazione critica delle conseguenze prodotte sulle trasformazioni insediative dalla crisi del welfare, per poi evidenziare i possibili effetti di misure rivolte ad accentuare la competitività dei sistemi urbani. E', infatti, sufficiente pensare all'effetto congiunto della diffusione insediativa, che mina alla base i processi che contribuiscono al rafforzamento della centralità urbana e dei tagli operati nella pubblica amministrazione e nel sistema del welfare, per accorgersi che il progressivo "avvitamento" della crisi della occupazione e della economia urbana rischia di minare in profondità il ruolo stesso delle città a livello nazionale e internazionale.

Il dibattito e l'approfondimento potrebbero essere indirizzati verso alcuni assi tematici in grado di proporre soluzioni concrete e positive, superando una riflessione attualmente penalizzata dal prevalere di visioni negative e pessimistiche; anche per questo ambito di riflessione si indicano alcuni temi di possibile approfondimento:
- il modello di una città solidale e amica è ancora molto radicato nell'immaginario collettivo e nelle aspirazioni di larghi strati della popolazione, che sono orientati a ritenere che il suo conseguimento presupponga inevitabilmente l'adozione di politiche pubbliche e il progetto di spazi di relazione e di condivisione;
- a fronte dei tagli operati nei bilanci delle Amministrazioni e degli Enti Locali il primato della dimensione pubblica della città può essere sostenuto e praticato solamente se si diffonde la consapevolezza che esso è ingrediente fondamentale delle capacità attrattive di un insediamento e del suo successo durevole;
- nel difficile equilibrio tra i costi e i benefici della "città pubblica", l'aumento progressivo della popolazione immigrata di recente nel nostro Paese introduce un nuovo elemento di criticità e pone la questione di una difficile compatibilità tra la formazione della città multietnica e la crisi del welfare, che può essere risolta solamente ricordando che l'immigrazione non costituisce il problema, ma piuttosto la sua soluzione;
- se non si vuole mettere in crisi il rapporto fondamentale tra città e democrazia, le richieste partecipative e la domanda di governo della trasformazione urbana devono diventare componenti positive di un progetto pubblico di rigenerazione urbana, soprattutto a partire da una interpretazione in chiave federalista del demanio, che tuttavia deve porsi l'esigenza di prevedere regole più chiare e condivise circa la valorizzazione di un ingente patrimonio che altrimenti rischia di rappresentare un ulteriore fattore di squilibrio;
- nel proporre un differente scenario per la città del futuro dovremmo sfuggire alla apparente contraddizione tra gli oneri non sostenibili di un apparato pubblico costoso e poco qualificato e la necessità di immaginare percorsi innovativi – e compatibili con le nostre esigenze – in grado di utilizzare al meglio la creatività e il talento delle nuove generazioni.

I contributi pre-congressuali

Silvia Viviani

La lettura dei testi inviati da sezioni regionali, commissioni e gruppi di studio, restituisce un quadro nel quale non mancano analisi e proposte.
Nelle diversità dei campi di lavoro o delle realtà territoriali, emergono sostanziali convergenze.
Infine, i ranghi e i ruoli dei diversi organi sono profili chiaramente riconoscibili: la precisa collocazione delle sezioni nei contesti territoriali e il loro sostegno per processi di pianificazione culturalmente avanzati, declinati in ordine ai caratteri emergenti delle differenti situazioni; gli approfondimenti dei gruppi di studio che supportano o reindirizzano i campi di attenzione e di lavoro; il riordino delle materie trattate dalle commissioni, ove si individuano le priorità e le posizioni dell'Istituto.
Gli scenari di crisi, già diversi da quelli nei quali è partita la discussione pre-congressuale, assumono connotazioni drammatiche, che aggiungono distrazione alla ordinaria disattenzione verso il governo del territorio.
Comunemente, fuori dagli ambienti tecnici più attrezzati e dagli interessi politici più raffinati, non si colgono le relazioni fra le sciagure che si stanno abbattendo sul Paese, che irrompono in diretta dalla rete e dalle televisioni, e la prevenzione del rischio quale componente della pianificazione sostenibile, irrorata da politiche integrate e programmi accorti di spesa; non si connettono le masse contrapposte di cittadini vecchi e nuovi con l'inefficienza delle relazioni fra i soggetti pubblici, chiusi nell'avvitamento burocratico e con la miope misura del taglio generalizzato, che copre, grazie a emergenza e scarsità delle risorse, visioni strumentali ed egoistiche.

Da tutti i contributi espressi dall'Istituto emerge un indirizzo di lavoro, in due diverse forme, convergenti verso un posizionamento energico e robusto di INU nel Paese.
L'una si muove da un bilancio critico e onesto del modello lanciato nel 1995 e compiuto nel 2008. Ciò è utile per le realtà territoriali che ora vedono il rinnovo della pianificazione, ma anche per quelle nelle quali, a maturo quadro di leggi e piani, si affrontano questioni rilevanti di politiche e programmi. Qui si tratta di definire con chiarezza le disfunzioni e le misure irrinunciabili: dalla fiscalità alla co-pianificazione, dal progetto dello spazio pubblico alla manutenzione urbana, dalla conoscenza non autoreferenziale ma a supporto della sostenibilità e della prevenzione ambientale, dalla perequazione alle alleanze per gestire strumenti complessi, dalla valutazione alla partecipazione. Vi si collocano anche la consapevolezza e la definizione delle molteplici condizioni territoriali, che nel nostro Paese sono differenziate tanto da non permettere la riduzione banale dei termini. Con ciò anche denunciando la scarsa utilità delle immagini unificanti, che nel dibattito corrente vengono usate per avallare i prevalenti giudizi di indiscriminata condanna.
Valgano per questi temi le letture dei contributi dei gruppi vulnerabilità sismica, partecipazione, VAS, città diffusa, delle sezioni Umbria, Emilia Romagna, Veneto e Lazio.

In questo campo, l'Istituto può essere soggetto formativo, può incidere sul consolidamento teorico e per pratiche sperimentali, utilizzando forme e modalità di approfondimento scientifico, dalle quali muovere verso l'esterno con la divulgazione degli esiti più proficui, per incrementare qualità e coraggio delle filiere istituzionali, consapevolezza e cultura delle forze politiche, alleanze fra le forze culturali.
Appaiono prioritarie la necessità di una riforma della finanza locale che risponda a pochi ma stringenti principi (manutenzione e gestione urbana, tassazione commisurata delle trasformazioni, credibilità del piano a fronte di concrete risorse); il riordino del processo di formazione del piano in ordine alla sua sostenibilità (integrazione della VAS nel procedimento, partecipazione sostantiva scevra dall'intercettazione dello scontento, consapevolezza dei rischi sociali e culturali della calamità naturale e relativa capacità di strutturare il piano, dalla formazione all'attuazione per garantire la tenuta sia fisica che funzionale della città); l'investimento in risorse non banalmente finanziarie (infrastrutture energetiche e ambientali e gestione dei servizi a rete: energia, acqua, rifiuti) e la rigenerazione ambientale delle componenti urbane più suscettibili alla trasformazione (dalle periferie residenziali alle aree produttive).

L'altra impone un rapporto diretto verso l'esterno, verso la società e la politica, di affondo. E' qui che l'analisi critica dell'applicazione del modello INU svela inerzie e inefficienze, soprattutto per quel che riguarda la filiera istituzionale: le catene decisionali si vanno disfacendo, tirate agli opposti estremi da forze tra loro divergenti.
Si tratta di proporre un miglior funzionamento degli assetti istituzionali e robuste quote di politiche pubbliche: una efficace applicazione degli attrezzi a disposizione, a partire da una lucida interpretazione delle nostre città e dei nostri territori. Dai quadri offerti dai gruppi pianificazione provinciale, città contemporanea, edilizia residenziale sociale, come dai testi di Inu Calabria, Inu Sardegna, Inu Toscana, Inu Marche, e delle commissioni paesaggio, e infrastrutture, emergono spunti di creatività: un colpo d'ala per l'Istituto, con il quale si interpretano senza timore le differenze d'Italia, si tratteggiano città riorganizzate e piacevoli, non si sfugge al faticoso cammino dell'innovazione, non si cade nella facile restaurazione né nel rassicurante decisionismo, e si delinea un progetto di città ove si affronta l'emergenza abitativa con lungimiranza.

Tutti i testi, mi pare, possono essere stoffa per consolidare impegno e fiducia, per allargare l'orizzonte del nostro sguardo e delle nostre riflessioni, per parlare di società e di senso civico, di un progetto culturale e politico, perchè dare senso e qualità alla città contemporanea non è meramente un progetto tecnico, bensì presuppone uno scenario di valori da offrire alle popolazioni.

Energia, sostenibilità e pianificazione locale in Emilia Romagna

Sezione Emilia Romagna

Risorse e sostenibilità ambientale

La crisi economica degli ultimi anni, dalla quale l'Italia sta uscendo con grande fatica e maggiore inerzia rispetto agli altri paesi dell'Unione Europea ha fatto emergere molte delle difficoltà delle politiche locali di governo del territorio, basate in gran parte sull'attivazione di investimenti privati esterni a sostegno anche del sistema infrastrutturale e degli obiettivi pubblici dei piani. La riduzione degli investimenti, sia pubblici che privati, ha provocato una contrazione drastica delle possibilità locali di qualificare città e centri urbani. Fra i nodi emersi vi è quello delle risorse inteso, si badi bene, non soltanto come sinonimo elegante di *denaro* ma come alimentazione della vita urbana: l'energia, l'acqua, le materie prime per le costruzioni ecc. Il fatto di dover ragionare con un costo crescente di queste risorse aumenta la consapevolezza rispetto alla loro finitezza a livello locale.

Gli studi del Dipartimento Programmazione del Comune di Bologna mostrano come la spesa energetica di una famiglia media sia aumentata nell'ultimo anno di circa 250 euro fra benzina per l'auto e gas o gasolio per il riscaldamento[1]. La Camera di Commercio di Milano ha quantificato in 3.500 euro l'anno la perdita media di una singola azienda che opera nel milanese dovuta al traffico ed all'inquinamento per un totale di un miliardo di euro. L'inquinamento atmosferico determina anche un impatto sanitario stimabile in termini di ricoveri e patologie diffuse oltre che di riduzione della speranza di vita[2].

Il tema è ancora da approfondire perché molti dei costi legati all'ambiente sono costi indiretti o esternalità che non appaiono esplicitamente nei bilanci dell'ente locale che pianifica. Un esempio noto a tutti riguarda la bonifica dei siti contaminati. Solo sul territorio di Bologna (che non può dirsi, nel panorama nazionale, una città industriale come Torino o Mestre) sono presenti oltre 90 siti contaminati in corso di bonifica. Il costo della bonifica è sostenuto nella maggior parte dei casi dalla proprietà e rientra fra gli oneri necessari alla trasformazione di quell'area. In un equilibrio complessivo di risorse questo costo andrà perciò a pesare sul costo finale della trasformazione urbana. I temi ambientali impattano quindi sulla competitività dei sistemi urbani e sulla loro capacità di trasformazione e qualificazione.

Un territorio in trasformazione

La graduale transizione verso modelli produttivi ed economici ambientalmente più sostenibili coinvolge in vari modi il territorio e l'evoluzione dei sistemi insediativi.

Un nodo strategico emerso con prepotenza negli ultimi anni riguarda le infrastrutture energetiche e ambientali e la gestione dei servizi a rete: energia, acqua, rifiuti. Sul fronte energetico, la combinazione tra risparmio e sviluppo delle fonti rinnovabili può consentire ai sistemi urbani di contribuire direttamente ai propri fabbisogni. Una città energeticamente efficiente consuma meno e produce di più introducendo un nuovo modello di produzione dell'energia diffusa sul territorio e *discretizzata*. Paradossalmente la compatibilità paesaggistica di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (eolico e fotovoltaico in particolare) è stato uno dei pochi temi che negli ultimi anni ha tenuto vivo il dibattito, anche mediatico, sulle trasformazioni territoriali.

La produzione di energia da fonti rinnovabili beneficia delle agevolazioni riassumibili nel comma 1 del *famoso* art.12 del DLgs 387/2003 che sembra svincolare la localizzazione degli impianti dagli strumenti di pianificazione territoriale[3]. Molte regioni, fra cui l'Emilia Romagna si sono dotate di linee guida per indicare le aree non idonee alla localizzazione ed i criteri di inserimento. La normativa è in costante e rapida evoluzione: è in fase di approvazione il decreto legislativo di recepimento della Direttiva 2009/28/CE sulla promozione delle fonti rinnovabili che definisce anche le condizioni all'interno delle quali saranno concessi gli incentivi.

Il proliferare di impianti per la produzione di energia non è l'unico esito tangibile di una graduale transizione verso un'economia sostenibile. La riqualificazione ambientale sta portando a trasformazioni a volte frutto di scelte consapevoli dei piani ed a volte conseguenze di eventi e accordi ulteriori rispetto agli strumenti di pianificazione territoriale e legati alle politiche economiche o agricole.

Il primo esempio è quello delle Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate (APEA). La LR 20/2000[4], recepita nei PTCP, richiede agli Ambiti Produttivi di rilievo sovracomunale di acquisire la qualifica di APEA. Le Provincie sono quindi chiamate a fornire indicazioni su come le aree produttive debbano essere pianificate per acquisire le caratteristiche di *ecologicamente attrezzate* attraverso la definizione di linee guida. Le APEA programmate sul territorio regionale sono 43, coinvolgono circa 3000 aziende già insediate e 1500 aziende che si insedieranno[5].

Altro esempio riguarda l'accordo sottoscritto nel 2010 tra proprietà, istituzioni e sindacati, per la riconversione degli zuccherifici emiliano-romagnoli. Per 3 ex zuccherifici (Russi, Finale Emilia, Ostellato) è in corso la riconversione alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di origine agricola consolidando una nuova filiera produttiva sul territorio e garantendo l'occupazione.

La Regione ha inoltre avviato negli ultimi anni un consistente programma per promuovere la ricerca industriale e il trasferimento di conoscenze scientifiche verso il sistema produttivo. Ne è nata una rete di strutture dedicate a tematiche di interesse industriale che, con il contributo dei

1 Cfr. www.comune.Bologna.it

2 Cfr. www.saluter.it

3 Il comma recita: "Le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili [...] sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti".

4 Legge Regionale 24 marzo 2000, n. 20 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio"

5 Cfr. Atlante ERVET delle APEA http://atlante.ervet.it/apa/

fondi europei, vedrà la realizzazione nel territorio regionale di un insieme di tecnopoli, cioè di infrastrutture fisiche dove i laboratori di ricerca potranno insediarsi, espandersi, organizzarsi adeguatamente per lavorare con le imprese in particolare sulla conversione verso la green economy.
Nel novembre 2009 sono stati firmati gli accordi della Regione con le Università, gli enti di ricerca e gli enti locali che permettono di dare il via ai progetti[6]. Il sistema avrà un 'Hub' nel tecnopolo bolognese che sarà realizzato nell'ex stabilimento della Manifattura Tabacchi. Per questo intervento è già stato bandito un concorso di architettura mentre il progetto per il tecnopolo di Ferrara è già stato presentato.

Pianificazione e sostenibilità
I temi ambientali hanno investito la pianificazione territoriale con attenzione crescente verso la questione dei cambiamenti climatici. Molte città nel mondo hanno adottato obiettivi ambiziosi da raggiungere: New York ha recentemente varato un piano urbanistico che prevede la riqualificazione energetica di tutti gli edifici ed altri interventi significativi in materia ambientale per diventare la città più verde d'America[7], Parigi prevede di ridurre le emissioni di CO2 del 75 % al 2050 e obiettivi analoghi si sono posti altre capitali europee quali Londra, Madrid Amsterdam, Copenaghen e Berlino[8]. Si tratta di piani dove gli obiettivi di qualità ambientale sono coerenti con gli obiettivi di crescita e sviluppo (sia demografico che economico) delle città.
Nel 2008 la Commissione europea ha lanciato il Patto dei Sindaci, aperto a tutte le città europee, con la finalità di coinvolgerle nello sviluppo della politica energetica dell'Unione europea. Il Patto consiste nell'impegno delle città firmatarie di andare oltre gli obiettivi della UE per ridurre le emissioni di CO2 (-20% al 2020). La Commissione Europea ha inoltre identificato nelle Province i soggetti che possono aiutare, in qualità di Strutture di Supporto, i Comuni che per le loro dimensioni non abbiano le risorse per ottemperare agli obblighi dell'adesione al Patto.
La Regione Emilia Romagna sta inoltre avviando l'ambizioso progetto per la definizione di un *piano clima* regionale in coordinamento con i piani clima delle Provincie e dei Comuni capoluogo, attraverso la sperimentazione delle linee di indirizzo per una metodologia di calcolo delle emissioni redatte da un gruppo di regioni della Rete Cartesio[9].
Questi temi trovano nel piano riformato dell'INU uno strumento di integrazione seria ed adattabile che permette, ad esempio, di affiancare il processo di definizione delle scelte di piano con la valutazione dei suoi effetti e che prevede un monitoraggio che accompagna la attuazione operativa del piano e la programmazione delle trasformazioni del territorio.

In questa accezione la pianificazione si propone come elemento di governo delle opportunità e delle criticità che oggi più di prima gravano sulla risorsa territorio nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile.
Il piano trasferisce il tema della efficienza energetica in quello della sostenibilità territoriale con obiettivi chiari fra cui:

- ridurre i consumi, aumentare l'efficienza energetica come priorità;
- contrastare la tendenza al consumo d suolo;
- promuovere la produzione locale da fonti rinnovabili;
- ridurre i consumi d'acqua e limitare l'impermeabilizzazione del territorio;
- incrementare e dare continuità al verde pubblico per creare i corridoi ambientali;
- individuare attraverso un complessivo 'progetto di città' modelli territoriali ed insediativi sostenibili che promuovono forme di mobilità a basso impatto;
- favorire l'integrazione di funzioni per rendere efficiente la città e diminuire l'esigenza di spostamenti;
- promuovere l'integrazione sociale anche attraverso una equilibrata distribuzione degli insediamenti.

L'incisività di tale impostazione oggi trova un limite nel fatto che l'attenzione è principalmente rivolta ai nuovi insediamenti, mentre la maggior parte delle trasformazioni avvengono, e presumibilmente avverranno nel prossimo futuro, all'interno della così detta città consolidata. I nuovi modelli di pianificazione dovranno pertanto porsi l'ambizioso obiettivo di governare, in modo sostenibile, interventi di riqualificazione diffusa e di processi di rifunzionalizzazione o di sostituzione di parti di città, nei quali perseguire 'standard' di sostenibilità risulta estremamente più complesso e comunque più costoso.
Se questi sono alcuni obiettivi concreti del piano non si può prescindere dalla loro valutazione indicando concrete e semplici azioni migliorative nell'ottica di raggiungere risultati ottimali. Occorre quindi dotarsi di un sistema di indicatori per misurare la qualità urbana in termini di performance di sostenibilità.

Il quadro in Emilia Romagna
La Regione Emilia Romagna ha promosso una integrazione delle politiche energetiche negli strumenti di pianificazione del territorio, disciplinati dalla LR 20/2000, attraverso la LR 26/2004 che definisce finalità ed obiettivi generali di politica energetica affrontando i modo organico le interrelazioni fra pianificazione territoriale ed urbanistica e in materia energetica il Piano Energetico Regionale (PER). I contenuti della LR 20/2000 prevedono esplicitamente che gli strumenti di pianificazione governino le dotazioni impiantistiche e le reti chiarendo quindi l'ambito di competenza della pianificazione urbanistica anche su temi ambientali[10]. Que-

6 Cfr. www.regione.emilia-romagna.it
7 Cfr. www.ilsole24ore.com
8 Cfr. www.c40cities.org
9 Cfr. www.retecartesio.it

10 Cfr. l'art. A23 'infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti'

sto ha permesso lo svilupparsi di esperienze innovative a cominciare dal livello di area vasta, in cui è possibile cogliere la dimensione territoriale del fenomeno energetico, in termini dinamici, attraverso una matrice dei consumi energetici correlata ai caratteri del sistema insediativo ed alle potenzialità energetiche degli insediamenti presenti nel territorio, con l'obiettivo di ridurre il carico energetico degli insediamenti e di favorire l'avvicinamento dei luoghi di produzione ai luoghi di consumo in un'ottica di equilibrio di risorse.

Il PTCP di Modena con il progetto PRODEM, fa riferimento ad ambiti territoriali omogenei per caratteri insediativi, socio economici ed ambientali, denominati Bacini Energetico Territoriali (Bet) a cui sono associate strategie e azioni di governo del territorio. Nel piano settoriale che definisce il programma energetico provinciale non sono stati assunti a priori criteri localizzativi per le fonti energetiche ma è stato demandato ai Comuni di sviluppare nel PSC una valutazione della domanda e dell'offerta di energia e delle variabili insediative correlate a differenti fabbisogni energetici secondo criteri di sostenibilità[11].

Il PTCP della Provincia di Bologna propone un modello territoriale forte che contrasta le tendenze dispersive concentrando gli insediamenti su una rete di centri serviti dalle radiali di trasporto pubblico del Servizio Ferroviario Metropolitano e dal nuovo passante autostradale. Il modello strategico assunto è quello a cui fanno riferimento anche i documenti europei, come lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo del 1999, e quello regionale *la Regione Globale* del 2001[12]. Le strategie del PTCP di Bologna sono state integrate nel PSC del capoluogo che ha espresso una priorità per la riqualificazione urbana o per la tutela della collina e dei cunei agricoli recependo gli aspetti della sostenibilità direttamente o indirettamente connessi ai processi insediativi anche sulla base delle analisi e degli esiti del Programma Energetico Comunale[13]. Uno degli aspetti sostanziali per l'attuazione degli obiettivi di risparmio energetico è rappresentato dall'introduzione di meccanismi per la promozione della sostenibilità energetica negli edifici esistenti, come i premi di volumetria su interventi di ristrutturazione finalizzati al miglioramento dell'efficienza energetica.

Nel rapporto sullo stato di attuazione del Piano Energetico Regionale (PER) sono monitorate le azioni sul territorio per il miglioramento del rendimento energetico degli edifici:

- la definizione dei nuovi standard prestazionali di rendimento energetico in edilizia[14];
- la ricerca per la determinazione dei requisiti di *ecosostenibilità* a scala insediativa ed edilizia;
- la programmazione di azioni per il miglioramento della qualità architettonica[15];
- l'attuazione dei PRU ex LR 19/98 e la programmazione dei Contratti di Quartiere II;
- i programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile[16].

Nella consapevolezza che i maggiori sforzi devono essere compiuti per la qualificazione della città esistente la LR 6/2009 ha indirizzato la pianificazione locale verso la qualificazione degli ambiti consolidati chiedendo ai Comuni di favorire la qualificazione e il recupero funzionale del patrimonio edilizio esistente anche mediante la concessione di incentivi volumetrici ed altre forme di premialità progressiva per realizzare obiettivi di interesse pubblico.

Su questa linea è opportuno soffermarsi sul caso di programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile, lanciati con bando regionale ed entrati recentemente nella fase attuativa[17]. Gli interventi edilizi finanziati da questo bando devono raggiungere obiettivi di efficienza energetica correlati alla normativa in vigore nel territorio della Regione pari alle prescrizioni del DM 311/06 ridotti del 30%.

Il bando ha promosso obiettivi di mobilità sostenibile e sicurezza urbana per qualificare gli interventi sulle dotazioni infrastrutturali:

- miglioramento della qualità ambientale e dell'aria, inquinamento acustico, risparmio di uso del territorio mediante la riqualificazione delle aree già urbanizzate;
- miglioramento di accessibilità e fruibilità della *città pubblica* in particolare, per le persone anziane;
- sicurezza dello spazio pubblico e controllo spontaneo dell'ambiente urbano.

Infine il provvedimento regionale in attuazione dell'intesa sancita il 1 aprile 2009 tra Stato, Regioni ed Enti Locali per individuare misure che contrastino la crisi economica mediante il riavvio dell'attività edilizia, il *piano casa*. L'Emilia Romagna non ha ritenuto di adottare un provvedimento ad hoc ma di inserire tali misure sotto forma di norme per la qualificazione del patrimonio edilizio abitativo nella LR 6/2009 su *Governo e riqualificazione solidale del territorio* che riforma in modo organico il quadro delle norme regionali che disciplinano la pianificazione del territorio (LR 20/20000), la riqualificazione urbana (LR 19/98) e l'attività edilizia (LR 31/02) con la prospettiva di un riordino complessivo della materia attraverso la definizione di un 'testo unico' con significative ricadute sull'efficacia della pianificazione locale e sulla sostenibilità dell'attività edilizia.

Il documento, elaborato da Giovanni Fini, Ennio Nonni, Mario Piccinini, Simona Tondelli, Sandra Vecchietti, Michele Zanelli, è stato discusso in Direttivo il 22 febbraio scorso.

11 Cfr. www.provincia.modena.it
12 Cfr. www.provincia.bologna.it
13 Cfr. www.comune.bologna.it
14 DAL 156/08, aggiornata nel settembre 2010
15 Legge Regionale 16/2002
16 Programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile (D.G.R n. 1105/08)
17 Cfr. www.regione.emilia-romagna.it/inforumrer/

Città, motore del futuro

Sezione Veneto

La Regione Veneto è costituita da un insieme di territori che possono essere letti, a partire dal quadro di riferimento, in modo differente secondo l'approccio adottato.
Rispetto al **sistema insediativo** sono riconoscibili almeno quattro modelli che si relazionano tra loro nel contesto regionale e che, ciascuno in modo diverso, costruiscono relazioni dirette con un intorno molto più esteso, nazionale ed europeo:

	CARATTERI	LOCALIZZAZIONE	RISORSE	EFFETTI NEGATIVI
modello metropolitano	Insediamento denso e continuo che ha nella città capoluogo il suo centro	Il centro e l'ambito metropolitano di Venezia, Padova e Verona	importanti risorse propulsive per lo sviluppo	congestione, inquinamento, degrado urbano
modello pedemontano	Policentrismo e diffusione produttiva	Treviso, Vicenza e le città della fascia pedemontana	cuore produttivo/economico della regione	rilevante pressione antropica e infrastrutturale e criticità ambientali
montagna	Popolazione enucleata con concentrazioni di popolazione e servizi nei fondovalle e nei centri turistici più rinnomati	Le montagne del Veneto	patrimonio ambientale zone montane ad elevato sviluppo turistico	situazioni di marginalità zone montane svantaggiate e svuotamento demografico
pianura	Insediamento a nuclei compatti con presenza di importanti corridoi ambientali	La "bassa"	grandi territori non urbanizzati risorse agricole e ambientali	Ridotto sviluppo socioeconomico

La **geografia delle relazioni**, economiche, sociali, amministrative rappresenta la seconda chiave di lettura.

	CARATTERI – RISORSE – CRITICITA'
Relazioni lunghe	verso l'esterno che evidenzia i punti di accumulo di eccellenze infrastrutturali (porti e aeroporti), produttive e di ricerca
Relazioni interne	esalta le direttrici e i nodi ancora una volta infrastrutturali, ma anche amministrativi e di servizio
Competizioni internazionali	punta al centro verso i nodi (ancora deboli) metropolitani
Cooperazione	esalta i rapporti tra le città in una logica di complementarietà delle funzioni rare

Gli **orizzonti di riferimento** rappresentano la sintesi di quello che possiamo definire il punto di osservazione della realtà veneta, punto di osservazione che si modifica in relazione della *messa a fuoco* e della distanza di osservazione.

	CARATTERI	IL NODO
Dall'Europa	Il Veneto è un insieme unico ad alto sviluppo produttivo capace di coniugare storia ed innovazione, dove è indifferente il posizionamento dei fattori verso l'esterno che evidenzia i punti di accumulo di eccellenze infrastrutturali (porti e aeroporti), produttive e di ricerca	in questo modello Venezia rappresenta il "brand" conosciuto e consolidato per tutta la regione
Dall'interno alla scala regionale	è il Veneto visto dall'interno, dove tutto è compresente e poco gerarchizzato sia nella logica della competizione che in quella della complementarietà.	Nel Veneto delle trenta città i sette capoluoghi rappresentano l'esplicitazione di questo modello.
Il nuovo orizzonte metropolitano	per la competizione in Europa e nel mondo, ma anche nel quadrante est e nel nord Italia, emerge dalle dinamiche che investono i centri metropolitani	Venezia e Padova attraverso un nuovo e originale modello di concentrazione; Verona attraverso processi di autoaffermazione.
I distretti industriali	nella nuova evoluzione dei processi produttivi e relazionali tentano di costruire anche nuovi rapporti territoriali cercando qualità e servizi urbani.	Compresenza sul territorio di una elevata compresenza di imprese fra loro integrate in un sistema produttivo rilevante e da un insieme di attori istituzionali operanti nell'attività di sostegno all'economia locale
Il governo amministrativo	Il quadro amministrativo è costruito attraverso la lettura dei diversi comparti che compongono il settore pubblico	Le piccole capitali: l'insieme dei comuni che storicamente, socialmente ed economicamente hanno svolto, per diverse funzioni, un ruolo di governo su un territorio più vasto.

La rete infrastrutturale

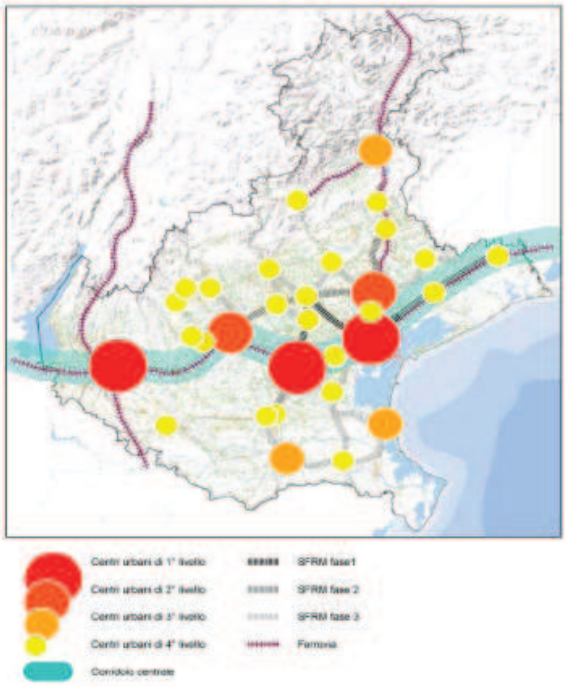
Si incrociano con queste chiavi di lettura che afferiscono a dinamiche economiche e territoriali alcune nuove infrastrutture destinate a segnare il territorio e a sostenere modelli e direttrici del sistema di città.
Si tratta della pedemontana veneta, strada che non solo è destinata ad alleggerire l'asse del centrale, ma a sostenere i processi economici e territoriali andando ad affermare la città estesa. Il Passante di Mestre, che finalmente consente lo sviluppo della nuova città cerniera del nord est. Ed infine della rete SFRM collegamento tra i punti forti della città estesa e della città metropolitana.

L'assetto e le strategie

Il sistema urbano rappresenta la strategia di governo della rete di città. Il Veneto costituisce infatti una esemplare realtà territoriale di tipo policentrico dove le funzioni direzionali ed economiche tipiche della grande città non sono concentrate in un unico agglomerato urbano, ma
distribuite in più centri, di dimensioni ed importanza relativamente equilibrate.
Ai processi di trasformazione, iniziati negli anni '80 e che durano ancora oggi, se n'è affiancato uno completamente nuovo, che ha ampliato a dismisura la tendenza alla diffusione insediativa già presente in alcune aree, dando forma a quella che oggi è chiamata la "metropolizzazione" del territorio, in altre parole la formazione di una "nuova città", nella quale accanto a tessuti urbani storici e consolidati e alle periferie urbane più o meno recenti convivono tessuti ed insediamenti a bassa densità, più o meno di qualità e, con una sempre più estesa occupazione di suolo.
Le più recenti tendenze dello sviluppo economico in Italia, ma non solo, mostrano una tendenziale riconcentrazione della crescita nei nodi metropolitani: essi rappresentano, oggi più che mai, le aree di maggiore densità di opportunità e di fattori di innovazione, nodi di raccordo, connessione ed integrazione tra scala globale e dimensione locale, luoghi della raccolta ed elaborazione delle conoscenze, dove è possibile realizzare sempre nuove sintesi.

Le trenta città venete

Gli abitati della pianura urbanizzata, distribuiti su una struttura insediativa di medio-bassa densità, costituiscono il riferimento consolidato della rete delle città venete. I mille campanili che rappresentano il modello insediativi originario sono andati nel tempo strutturando una gerarchia di città (trenta è un numero simbolico) dove si sono progressivamente concentrati servizi amministrativi, servizi alle presone (sanità, tribunali, ecc.) e più recentemente servizi alle imprese: si tratta di una rete di sostegno locale che ha funzionato egregiamente quale supporto nella fase di avvio dei distretti produttivi, così come rete di sostegno alla residenza interna ed esterna alle trenta città.
Questo modello servito sia dalla strada sia dalla ferrovia, necessita di una profonda ridefinizione della struttura viaria che rappresenta la più alta criticità del sistema.
Il reticolo di raccordo tra le trenta città è destinato a favorire un processo di rilocalizzazione gerarchica di molte attività di servizio e, in modo più diffuso nelle aree extraurbane, anche di residenze. L'obiettivo è quello di rafforzare il ruolo delle città, come luogo della innovazione e dello scambio del patrimonio di conoscenza, strategico modo di servizio rinnovato per essere capace di guidare la competizione dell'intero sistema regionale.
In questo quadro emerge il ruolo del progetto strategico dei nodi per la mobilità delle persone offerti dal sistema urbano del Veneto costituiti da: stazioni urbane centrali;stazioni SFMR periurbane; caselli autostradali.



Le città metropolitane

I nodi metropolitani rappresentano le aree di maggiore densità di opportunità e di fattori di innovazione, nodi di raccordo, connessione ed integrazione tra scala globale e dimensione locale, luoghi della raccolta ed elaborazione delle conoscenze, dove è possibile realizzare sempre nuove sintesi.
Nel Veneto i modelli da considerare sono identificabili in almeno tre "città" diverse.
La prima è la città formata da Venezia e Padova e dal territorio compreso tra le due; la seconda la città di Verona da leggere anche nelle strette relazioni con il territorio lombardo.
Diverse le tematiche da affrontare in relazione alla città estesa che si innerva a partire dai nodi di Vicenza, Treviso e comprende i comuni a nord dei due capoluoghi tra i quali, di fatto storicamente e geograficamente, si è ormai creata una completa continuità urbana, in relazione alla residenzialità, ai servizi e alla produzione. Questo ambito può essere considerato come un'unica area metropolitana, derivante dalla

sintesi di nuclei urbani, non tanto nel senso che non sussista più un'identità e un'autonomia di ciascuno come sistema (appunto) urbano, bensì per il fatto che è l'insieme che sostanzia la dimensione, la tipologia e il livello qualitativo delle caratteristiche e delle problematiche per le quali si ritiene appropriato l'attributo della metropolitanità.

L'assetto territoriale del Veneto

Il sistema urbano rappresenta la strategia di governo della rete di città. Il Veneto costituisce infatti una esemplare realtà territoriale di tipo policentrico dove le funzioni direzionali ed economiche tipiche della grande città non sono concentrate in un unico agglomerato urbano, ma
distribuite in più centri, di dimensioni ed importanza relativamente equilibrate.

E' necessario supportare, attraverso politiche integrate, una strategia di rafforzamento dell'armatura urbana regionale, riconoscere e riaffermare una serie di sistemi urbani, da quello della Valbelluna a quello della Bassa Veronese alla direttrice costiera, che non si caratterizzano come nel passato come aree esterne e/o di transizione, ma come ambiti che possiedono invece una autonomia e identità proprie.

Le criticità e i nodi

Il clima, tema urbano

Le città evidenziano un progressivo aumento delle temperature e sono sempre più esposte ai cambiamenti climatici. A concorrere ad un aumento generalizzato delle temperature è un aspetto troppo spesso sottovalutato: il calore generato dall'urbanizzazione e dalle attività umane in città. E' il cosiddetto fenomeno dell'isola di calore che comporta temperature costantemente superiori a quelle che si registrano nelle aree limitrofe, rurali o semi rurali, e che è dovuto alle maggiori capacità delle aree urbane di catturare le radiazioni solari e conservare il calore.

Il verde urbano può essere una cosa seria, anche dal punto naturalistico. Se le foreste arrivassero fino alla soglia di casa, come vediamo in tante città europee, la nostra stessa percezione del rapporto con la natura cambierebbe. Il progetto consiste nella costruzione di ambiti di connettività ecologica, reti naturali che contornano e penetrano nelle città con siepi, in molti casi affiancate da percorsi ciclabili, pedonali,

Città compatta

Un tema rilevante è costituito dai comuni di cintura nei quali è ancora forte la pressione residenziale e anche produttiva e che rischiano di diventare una periferia estesa nella quale riversare funzioni che la città capoluogo non riesce ad accogliere.

Consumo di suolo trasformazione urbana e nuove direttrici di sviluppo

L'intervento di edificabilità incrementale viene misurato in rapporto agli effettivi fabbisogni, alla fattibilità temporale degli interventi di trasformazione e con rigoroso contenimento del consumo di suolo.

Trasporto pubblico come risorsa per la progettazione della città esistente

La rete della mobilità, non inquinante non energivora, che assicuri la massima efficienza della "nuova città", e alla quale sia subordinata ogni trasformazione rilevante prevista sul territorio. Stazioni ferroviarie, Stazioni SFRM, nodi di scambio modale e parcheggi scambiatori costituiscono nell'intero territorio regionale e specificatamente nella pianura urbanizzata rappresentano punti e nodi per la riorganizzazione della rete urbana e del sistema di accessibilità ai servizi e non solo un supporto per il trasporto casa – lavoro.

All'interno delle aree metropolitane, ma anche dei centri maggiori il sistema del trasporto pubblico vincolato costituisce il prolungamento del sistema regionale. Sia alla scala regionale che a livello urbano tale processo deve diventare un modello per la ri-progettazione della città esistente sia in termini urbanistici che funzionali.

	LE AZIONI STRATEGICHE
la rete della mobilità	che garantisca una mobilità non inquinante non energivora, che assicuri l'efficienza della "nuova città", che riduca in modo significativo il carico inquinante e alla quale sia subordinata ogni trasformazione rilevante
la rete ecologica	che colleghi, attraversando i tessuti della metropolizzazione, le aree di più rilevante valore naturalistico e ambientale, con l'obiettivo di tutelare e garantire un significativo processo di rigenerazione delle risorse ambientali riproducibili
il contenimento del consumo di suolo	indirizzando le trasformazioni urbanistiche verso soluzioni alternative all'utilizzazione delle aree extraurbane, che privilegino gli interventi di recupero e di trasformazione dell'esistente, di riqualificazione delle aree degradate e che siano comunque subordinate a condizioni che garantiscano la massima compatibilità ambientale
la sostituzione dei tessuti più degradati	con interventi di limitata densificazione attraverso la demolizione e ricostruzione di tipologie edilizie oggi non più adeguate, per garantire prestazioni energetiche migliori e contribuire al risparmio di nuovo suolo da urbanizzare
la costruzione di nuove centralità	che polarizzino il territorio metropolizzato, integrando le centralità già esistenti e trasformino la "nuova città" in un sistema policentrico; nuove centralità accessibili dalla mobilità di massa
l'attenzione alle problematiche energetiche	nelle scelte del piano, per lo sviluppo sostenibile del territorio; ciò comporta un aggiornamento del quadro conoscitivo, ma anche un approfondimento scientifico.

Contributo al dibattito congressuale

Sezione Calabria

L'attività della Sezione Calabria dell'INU si è caratterizzata in questi ultimi anni per il costante tentativo di accompagnare la Regione e gli Enti Locali verso la ripresa di una politica di governo del territorio a cui sembravano aver definitivamente rinunciato.
La legge urbanistica regionale della Calabria (n. 19/2002), dopo la falsa partenza e i ritardi iniziali, ha aperto una nuova stagione di pianificazione che sta raggiungendo in questi mesi il proprio momento culminante. Si tratta, per la prima volta, di un'attività di pianificazione a 360 gradi, che vede impegnati contemporaneamente ed in stretta collaborazione tutti i livelli di governo del territorio. Il Piano territoriale regionale (QTR secondo la denominazione della legge regionale) con valenza paesistica, è arrivato, per la prima volta nella storia regionale, quasi alla conclusione del suo iter ed è oggi sottoposto a revisione dalla nuova Giunta Regionale.
La maggior parte delle province ha avviato e alcune anche concluso le attività di redazione del Piano Territoriale di Coordinamento (e anche in questo caso si tratta di strumenti inediti). Più della metà dei comuni della Regione sta affrontando la transizione verso il Piano Strutturale (il che vuol dire ca. 200 nuovi strumenti comunali in itinere).
La pianificazione è, per la prima volta, al centro dell'interesse politico, economico e della collettività che ripone grandi aspettative negli esiti del processo in corso. Questa intensa attività ha consentito alla Sezione regionale di organizzare alla fine del 2009 la prima Rassegna Urbanistica Regionale che ha rappresentato l'occasione per porre al centro del dibattito regionale alcune questioni chiave che sono state oggetto di approfondimento nell'anno appena trascorso. Alcune di tali questioni sono direttamente connesse ai temi del Congresso di Livorno.

Il tema della conoscenza

Si legge nel documento congressuale: *appare necessario basare il processo decisionale su Quadri Conoscitivi certi, sia nella logica di una progressiva condivisone da parte delle società locali del conferimento di senso e di valore agli oggetti territoriali, al paesaggio e all'ambiente, sia per il superamento delle ambigue forme di autoreferenzialità pseudoscientifica propria delle valutazioni strutturate predisposte a monte dei progetti*.
Tale necessità, fortemente condivisa dalla Sezione, specialmente in un territorio che ha sempre sofferto della carenza di informazioni di base, deve essere posta tra le priorità delle attività di pianificazione in corso. L'occasione del contemporaneo rinnovo di tutti gli strumenti di governo del territorio, è irripetibile e non può essere persa. La mancanza di un protocollo per la costruzione dei quadri conoscitivi, ai diversi livelli di governo del territorio, che stabilisca tanto le modalità di raccolta delle informazioni, quanto quelle per la loro restituzione, sembra una falle grave nel sistema di pianificazione in costruzione.
La molteplicità di centri abitati e di nuclei insediativi diffusi capillarmente su tutto il territorio regionale ha prodotto nei secoli un patrimonio straordinario fatto di beni culturali e ambientali, abilità manifatturiere, chiese e conventi, dimore storiche e giardini, archivi e biblioteche. Risorse immense che, valorizzate in modo adeguato, possono diventare la reale forza sociale ed economica della Regione. La capacità di conseguire impatti significativi in termini di valorizzazione delle risorse umane, d'integrazione economica e benessere sociale, di salvaguardia ambientale, costituisce — accanto agli elementi d'efficienza economica — un elemento fondamentale nella selezione delle iniziative da attivare.
Questo deve avvenire non più in una prospettiva di crescita economica e sociale generale, ma in una strategia di sviluppo differenziato nella quale trovino coerente collocazione scelte di espansione, di stabilizzazione, di rifondazione dell'equilibrio armonico fra individuo e comunità.
La complessità dei fattori antropici e naturali che concorrono a mutare l'ambiente tuttavia non consente una corretta valutazione se non si dispone di una seria base informativa nonché di idonei strumenti adatti a gestirla. L'aumento quasi esponenziale dei dati disponibili non costituisce, infatti, un reale arricchimento della conoscenza, della capacità di gestione e di una fattiva programmazione, se non si dispone anche di opportuni strumenti di sintesi e d'interpretazione delle informazioni.
In tale prospettiva risulta evidente la necessità di possedere informazioni corrette, aggiornate e dettagliate sulle caratteristiche del territorio al fine di consentire la massima partecipazione delle comunità alle decisioni.
La raccolta, l'archiviazione, la diffusione di dati e la successiva analisi, interpretazione e rappresentazione combinata con le tecnologie di informazione geografica e le tecniche di partecipazione, sono ausili fondamentali alle decisioni. Spostare l'attenzione dalla semplice costruzione di apparati conoscitivi a quello della decisione partecipata rappresenta uno degli aspetti sui quali la Sezione sta molto lavorando.
Rimane tuttavia aperta una questione: negli strumenti urbanistici che iniziano a prendere forma nella Regione, la conoscenza soprattutto in campo ambientale sembra ancora orientata ad un approccio improntato alla preservazione e conservazione della risorsa, mentre solo in alcuni casi si assume come base per politiche di valorizzazione. Non sembra ancora compiuto, pertanto il passaggio da una definizione naturalistica d'ambiente ad una definizione interattiva, ad una nozione complessa che racchiude al suo interno una grande gamma d'interessi e d'auspicabili soluzioni.
Le esperienze di pianificazione urbanistica che in Regione iniziano a prendere luce sembrano pertanto portarsi dietro una sorta di retaggio *culturale* concentrando ancora una volta i propri interessi nei confronti dello *spazio antropizzato* mettendo da parte altre forme di conoscenza dei fenomeni territoriali ed in particolare, tra l'altro, le forme di conoscenza delle culture che hanno in comune lo spazio naturale, l'ambiente nella sua complessità, le c*ulture dello spazio aperto* o le culture povere quale quella dei pastori e dei contadini.

Sembrerebbe prevalere in altri termini un'interpretazione ancora "regolativa" dello strumento di piano che si concentra esclusivamente sui processi di trasformazione del territorio antropizzato, in quanto strettamente connessi ai meccanismi di formazione della rendita. Peraltro alcune esperienze condotte nell'ambito di Piani Strutturali redatti in forma associata, iniziano a praticare strade diverse, mettendo il territorio, nella sua complessità, al centro della costruzione dei quadri conoscitivi e delle successive scelte.
In quest'ottica va sostenuto lo sforzo che la Regione Calabria (e anche alcune Province) stanno mettendo in campo per dotarsi di un Sistema Informativo Territoriale in grado di assicurare una "conoscenza" accurata del territorio. Sarebbe importante che tutte le risorse attualmente mobilitate ai diversi livelli di governo del territorio, interagissero reciprocamente per contribuire al raggiungimento di un risultato comune.

Il consumo di suolo
Il documento congressuale sottolinea l'importanza *di un progetto di città dopo la crisi che sappia coniugare la fattibilità economica ai principi della sostenibilità e che si proponga di mettere a punto politiche integrate volte al contenimento del consumo di suolo, al risparmio energetico, alla razionalizzazione del sistema della mobilità e alla tutela della diversità ecologica*. Il tema del consumo di suolo è particolarmente sentito in un territorio che, se ancora non risente di processi di metropolizzazione spinta (anche in ragione della conformazione territoriale), ha comunque assistito alla compromissione di buona parte delle sue risorse ambientali (le coste in primo luogo). La Sezione regionale ha lavorato molto in questa direzione e recentemente ha elaborato, congiuntamente con lo Slow Food Calabria, un documento-manifesto per lo stop al consumo di suolo. La collaborazione con lo Slow Food non è casuale, in quanto si ritiene che l'attività di divulgazione e sensibilizzazione sia prioritaria per ottenere risultati concreti su questo versante. Non sono infatti tanto i grandi investimenti ovvero le speculazioni edilizie con finalità pseudo-turistiche a minacciare ulteriormente il territorio regionale, quanto la miriade di micro-azioni quotidiane che trasformano quasi impercettibilmente, ma inesorabilmente il paesaggio.
La legge urbanistica regionale assume la limitazione del consumo di suolo come principio guida, che viene più volte richiamato all'interno del testo. Tuttavia, al di là dell'incentivo al recupero dell'esistente, attraverso il recupero dei sottotetti e dei piani seminterrati, mancano indicazioni proattive e meccanismi concreti di limitazione del consumo di suolo.
Bisogna passare dalla generica affermazione di principio alla consapevolezza culturale che ogni trasformazione deve essere accompagnata da un serio processo di valutazione riguardante la reale necessità di trasformare irreversibilmente un determinato suolo. Nel caso in cui si convenga della ragionevolezza della trasformazione, questo non deve far dimenticare che essa determina una sottrazione (quand'anche fosse minima) di spazi e di risorse naturali che gravano sulla bilancia ambientale locale. Si devono pertanto introdurre una serie di contropartite, a carico del trasformatore (pubblico o privato che sia), capaci di fornire in altri lotti, ma in un intorno territoriale definito (tendenzialmente nello stesso ambito) un credito ecologico.
Questi meccanismi sono ancora poco praticati nella realtà regionale: il generico principio di limitazione al consumo di suolo, innesca in via prioritaria tentativi di aggiramento del divieto. Al contrario è necessario consolidare un approccio diverso che vincoli la trasformazione ad una valutazione preventiva dei suoi effetti ed alla successiva compensazione. Tenendo conto che la compensazione non è una pratica generalizzabile e utilizzabile a piacimento e che ci sono trasformazioni "non compensabili".

La Valutazione Ambientale Strategica
Ancora, il documento afferma come sia *fondamentale proporre l'innovazione nelle norme e nella prassi, per pervenire ad una piena integrazione della VAS nella pianificazione, utilizzandola come sede per annullare duplicazioni e sovrapposizioni di procedure e come vero snodo concreto di articolazione della sostenibilità di piani e programmi*.
La procedura di VAS non deve configurarsi come l'ennesima autorizzazione o giudizio di compatibilità ambientale quanto, piuttosto, come un processo d'analisi e valutazione degli effetti ambientali prodotti da un piano, che deve vedere piena collaborazione tra l'autorità preposta alla formazione e approvazione del Piano e quella preposta alla valutazione ambientale congiuntamente con gli altri soggetti competenti in materia ambientale. In coerenza con questo principio, il procedimento di VAS non deve essere parallelo o autonomo rispetto alle fasi procedimentali di un Piano, ma pienamente ricompreso e integrato nelle ordinarie procedure di formazione e approvazione del Piano.
Nella prassi regionale, tale obiettivo non sembra ancora pienamente raggiunto: dall'emanazione del Regolamento regionale le applicazioni della VAS in Calabria sono portate avanti dal settore VAS del Dipartimento Politiche dell'Ambiente che ha pubblicato una serie di documenti per facilitarne l'applicazione.
La norma tuttavia rimane di difficile integrazione con le procedure di formazione dei diversi piani e programmi ai quali si applica la VAS richiedendo indicazioni chiare su come armonizzare processo pianificatorio e processo di valutazione e sulle altre questioni poste dalla Direttiva Comunitaria.
Da un lato si rileva l'esigenza di integrare la VAS nel processo di pianificazione, sin dall'avvio del procedimento di formazione del piano, in maniera che la considerazione degli effetti ambientali delle scelte pianificatorie assuma il carattere di supporto alle decisioni; dall'altro si richiede una com-

patibilità temporale, in assenza della quale, le procedure di valutazione rischiano di complicare e allungare a dismisura l'iter di approvazione del piano.
La discrasia nella tempistica rischia inoltre di determinare un altro effetto negativo: la Valutazione potrebbe infatti intervenire su di uno schema di piano che, nella sua versione finale, potrebbe subire cambiamenti anche sostanziali.
L'applicazione della procedura VAS nella Regione Calabria è ancora in una fase iniziale ed occorre ancora maturare una certa esperienza per poter decidere quali misure potrebbero migliorarne l'attuazione e l'efficacia. I due dipartimenti regionali deputati al controllo delle due procedure (Urbanistica e Ambiente) stanno svolgendo delle prove di dialogo per superare questa dicotomia. La Sezione regionale si sta adoperando per accompagnare e favorire l'incontro tra le due procedure.

La perequazione
Infine, in un altro passaggio del documento congressuale si evidenzia l'importanza della *verifica dello strumento della perequazione urbanistica*. Questa verifica risulta indispensabile nel caso specifico della Calabria, dove ancora siamo nella fase di una prima sperimentazione. Si rileva una duplice necessità: una di tipo formativo, in quanto l'applicazione del metodo perequativo richiede una maggiore capacità degli uffici tecnici incaricati della gestione del piano, che sembrano al momento sprovvisti delle necessarie competenze; una seconda investe esigenza di un monitoraggio degli esiti, attraverso l'istituzione di uno specifico osservatorio regionale.
Da una prima analisi dei piani in corso di formazione, anche in virtù dell'approccio scarsamente innovativo denunciato in precedenza, emerge una forte incertezza nell'utilizzo delle tecniche perequative. Si può affermare che la perequazione rappresenti attualmente, nella prassi regionale, un oggetto *misterioso*, la cui natura deve però essere rapidamente chiarita, per non inficiare in partenza i processi pianificatori in corso.

Contributo al dibattito congressuale

Sezione Lazio

I temi al centro del Congresso hanno suscitato un notevole dibattito e molto interesse tra gli associati dell'INULazio. Di ciò si è avuta testimonianza sia all'interno del Direttivo, sia nel corso dell'Assemblea dei soci tenuta il 4 marzo scorso.

Tra i temi affrontati ha avuto largo spazio quello delle *risorse*, cui sono dedicati i due contributi che qui si raccolgono in vista del previsto Dossier destinato al dibattito delle Sezioni regionali. Essi iniziano a configurare una proposta di riordino della fiscalità urbana e di recupero di quote rilevanti dei plusvalori urbani per la manutenzione e il miglioramento della qualità urbana.

Non meno rilevanti per l'attività della Sezione Lazio sono gli altri temi congressuali. In particolare quello della crisi del welfare anche nella sua dimensione urbana, rispetto alla quale il documento congressuale ricorda che *Il modello di una città solidale e amica è ancora molto radicato nell'immaginario collettivo e nelle aspirazioni di larghi strati della popolazione*. Per declinare concretamente quel modello la sezione Lazio è impegnata da tempo nel ricostruire una dimensione dello spazio pubblico urbano come *bene comune*. Con questo punto di vista ha promosso, assieme a numerose altre Sezioni regionali, la prima Biennale dello Spazio pubblico il cui appuntamento conclusivo si terrà a Roma nel prossimo mese di Maggio.

Il tema del *governo* delle città e del territorio è presente nel dibattito della Sezione in una duplice forma. Quella di una attenzione crescente alla questione del governo metropolitano, oggetto nel corso del 2010 di diverse iniziative soprattutto da parte della Provincia di Roma, che alla fine dell'anno ha anche definitivamente approvato il Piano Territoriale provinciale generale. E quella di una attenta e preoccupata considerazione del progressivo smantellamento degli apparati tecnico-amministrativi pubblici deputati alla gestione dell'urbanistica e delle politiche territoriali.

Una fiscalità razionale per città più sostenibili e democratiche[1]

Nel corso degli ultimi tre anni, prima con la soppressione dell'ICI sulla prima casa, poi con il patto di stabilità, infine con la legge 122/2010, la finanza locale ha subito un terremoto, che sta mettendo in crisi le basi economiche delle comunità locali.

La riduzione delle risorse spinge gli enti locali verso una strategia della sopravvivenza a breve termine che riduce la razionalità complessiva del sistema dei bilanci e la sostenibilità delle nostre città.

E' preoccupante in particolare l'evoluzione della fiscalità che, a diverso titolo, incide sul governo del territorio:

- l'eliminazione dell'ICI sulla prima casa ha ridotto enormemente per i Comuni la principale entrata a flusso costante e legata all'esistenza degli immobili, ossia direttamente proporzionale alla dimensione fisica della città, indipendentemente dalla sua espansione o dalla sua trasformazione;
- è rimasta invece inalterata l'incidenza dell'ICI sulle aree edificabili, che la giurisprudenza ha indicato come applicabile a tutte le previsioni edificatorie contenute nei piani urbanistici generali a partire dalla data di adozione; questa può indurre i comuni a dilatare le previsioni urbanistiche di crescita, e genera nei proprietari immobiliari aspettative difficilmente reversibili, rendendo di fatto impossibile, seppur formalmente riconosciuta, la soppressione di previsioni edificatorie già tassate; è inoltre evidente che la tassazione delle previsioni edificatorie per un lungo periodo, in attesa che esse diventino efficaci, incrementa il peso della rendita sul prezzo degli edifici e crea un trattamento differente tra i proprietari in relazione alle scelte discrezionali della P.A.
- gli oneri di urbanizzazione, spesso non adeguati ai costi effettivi dell'urbanizzazione, stanno progressivamente perdendo la loro natura di "tassa di scopo" finalizzata a garantire la realizzazione delle opere di urbanizzazione dei nuovi interventi privati, per la possibilità accordata ai comuni di destinarle, invece che agli "investimenti", alla spesa "corrente" della manutenzione ordinaria del patrimonio comunale;
- anche gli oneri straordinari, che spesso accompagnano le principali trasformazioni urbanistiche, si stanno allontanando dall'originaria finalità di finanziamento alla riqualificazione urbana del contesto dell'intervento che li produce e rischiano di disperdersi in attività manutentive o gestionali.

Questo quadro segnala un deterioramento della fiscalità urbana sia in termini di minore trasparenza - e quindi di minore credibilità del governo del territorio - sia in termini di insostenibilità, in quanto le risorse per la manutenzione urbana dipendono sempre più dalla crescita del sistema insediativo e la realizzazione delle urbanizzazioni necessarie per i nuovi pesi insediativi è rinviata come un debito che le generazioni future dovranno saldare.

L'INU deve affermare con forza la necessità di una riforma della finanza locale che risponda a pochi ma stringenti principi:

1. La manutenzione e la gestione urbana, ossia l'esercizio ed il mantenimento in efficienza delle reti, dei servizi pubblici e degli spazi pubblici, deve essere finanziata con risorse permanenti, derivanti dalla tassazione annuale degli immobili esistenti. La fiscalità sugli immobili deve essere ricondotta alla sua natura di tassa - ossia di contropartita per i servizi che mantengono il valore degli immobili e li rendono fruibili – e deve essere dimensionata sui costi parametrici della manutenzione e della gestione urbana. Questo principio trova fondamento nell'ovvia considerazione che anche i centri urbani a crescita zero devono avere uguali risorse per la manutenzione e la gestione urbana.
2. La tassazione sulle aree edificabili, che per sua natura deve essere inessenziale rispetto ai bilanci comunali,

1 di Lucio Contardi, Daniel Modigliani e Nico Savarese

deve essere applicata alle sole trasformazioni programmate nel breve periodo, ossia al piano operativo; la finalità della tassazione delle aree edificabili deve consistere da un lato nella riduzione delle rendite da attesa e nell'accelerazione degli esiti della programmazione pubblica, dall'altro nel contenimento delle spinte private al riconoscimento di diritti edificatori.

3. Il contributo di costruzione deve essere effettivamente commisurato ai costi dell'urbanizzazione e i suoi proventi devono essere vincolati alla realizzazione di reti, di spazi e di servizi pubblici. Un'entrata "una tantum" deve servire esclusivamente ad incrementare il capitale fisso della città. Il contributo di costruzione potrebbe essere riorganizzato accorpando oneri di urbanizzazione e costo di costruzione in un'unica imposizione finalizzata all'urbanizzazione e calibrata in funzione delle caratteristiche economiche e funzionali degli immobili, in relazione alle politiche dell'ente locale.
4. I piani, nell'ambito delle loro previsioni, devono distinguere:
   - la trasformabilità che essi riconoscono in base ad un principio di equo trattamento delle proprietà, quale è il completamento di tessuti già esistenti o anche l'espansione con modalità perequative, e che deve essere assoggettata ai soli oneri ordinari (contributo di costruzione),
   - e la trasformabilità che essi progettano per riqualificare la città, come addizione esterna o come radicale trasformazione interna, e che deve essere assoggettata a contributi straordinari commisurati alla rendita prodotta dalla previsione urbanistica. La destinazione dei contributi straordinari deve essere per le opere di riqualificazione dell'intorno urbano della trasformazione che li ha generati (contributo di riqualificazione).
5. Solo il riconoscimento per legge di questo diverso regime dei suoli può fare uscire gli extra-oneri dal limbo dell'urbanistica contrattata e dalle continue varianti al piano urbanistico.
6. La tassazione sugli affitti – la cosiddetta cedolare secca che dovrebbe rientrare nell'IMU destinata ai comuni – dovrebbe andare a sostenere l'edilizia sociale, sia come produzione di edilizia sovvenzionata, sia come contributo per l'affitto delle fasce sociali deboli. L'apparente sperequazione tra i comuni in cui è già attivo un mercato dell'affitto - che ne avrebbero quindi maggiori introiti fiscali - e quelli in cui il mercato della locazione è assente, corrisponderebbe così ad una corretta ripartizione delle risorse in funzione delle maggiori esigenze, nel settore, dei comuni ad alta tensione abitativa.

Una quota del bilancio dello Stato deve andare annualmente a sostenere le grandi opere infrastrutturali nelle aree metropolitane, per la mobilità e per i trasporti, per la gestione dei rifiuti e del ciclo delle acque. Questi investimenti superano la soglia ordinaria dei bilanci comunali, né trovano nei bilanci delle provincie un'adeguata capacità di spesa e sono pertanto affidati occasionalmente alla scoperta di emergenze o alla localizzazione di grandi eventi. L'infrastrutturazione del territorio è quindi assoggettata a logiche episodiche di contiguità politica o di commissariamento, dove invece serve una costante analisi dei bisogni e la programmazione degli investimenti da parte degli enti territoriali dimensionalmente più appropriati.

La stagione dei programmi complessi ha insegnato agli urbanisti che il disegno del piano ha un senso solo se mobilita le risorse per attuarlo in tempi credibili. Per farlo occorre una fiscalità di scopo.

Se si vuole rilanciare l'economia italiana partendo dal grande capitale sociale costituito dalle nostre città, occorre far comprendere alla classe politica che il riordino della fiscalità urbana è il tassello principale di una riconversione federalista dello Stato nella direzione di una democrazia più vicina al cittadino.

Sulla manutenzione della città[2]

La ricchezza materiale del paese è la somma dei valori dei terreni, delle infrastrutture e degli edifici. Il lavoro dell'uomo ha formato questi valori nel tempo. Gli edifici e le infrastrutture valgono sul mercato molto più dei terreni. Le città quindi e le aree metropolitane in particolare sono i luoghi di massima concentrazione della ricchezza reale.

Questa ricchezza è una somma di valori di mercato, misurabile sulla base dei valori catastali quando questi ultimi siano correttamente e dinamicamente aggiornati.

Le città e le aree metropolitane, oltre ad essere il concentrato della ricchezza reale sono anche, naturalmente un potente motore economico del paese. Da dove traggono le città le risorse per tenere vivo il loro corpo fisico, per migliorarne la qualità o per farlo crescere?

Soprattutto dagli investimenti privati ed in piccola parte dagli investimenti in opere pubbliche. Una ricerca del CRESME del 2007 riguardante il settore delle costruzioni nell'economia della provincia romana rileva una ripartizione in termini di valore della produzione edilizia tra 18% di investimenti pubblici e 82% di investimenti privati. Il 18% di investimenti pubblici è la somma degli interventi sul patrimonio esistente e per le nuove opere e mette insieme Stato, Regione, Provincia e Comune. Come questa quota (inferiore ad un quinto degli investimenti complessivi) sia ripartita tra i vari Enti e tra manutenzioni e nuove opere non si sa.

In termini di ripartizione tra esistente e nuovo si ha nel 2007 e sempre su dati della stessa ricerca CRESME il 62,2 % dei valori per l'esistente, contro il 37,8% della nuova edificazione. Ma eravamo al picco espansivo della attività edilizia, mentre negli ultimi anni sono diminuiti i valori complessivi e tende a salire l'investimento sulla manutenzione rispetto a quello per la nuova edificazione.

Le opere pubbliche a carico dei lottizzatori privati, riguardano solo le nuove espansioni e sono quantitativamente

2 di Daniel Modigliani

sempre meno. Le altre opere pubbliche sono realizzate o mediante trasferimenti dallo Stato o dalle Regioni, o con risorse reperite da prelievi fiscali locali. Non affrontiamo qui i temi della realizzazione di opere pubbliche a carico dei privati, possibile solo quando la tariffazione dell'uso le rende remunerative. Questa forma di realizzazione e gestione delle opere pubbliche si è dimostrata valida ed efficiente solo in limitati casi.
I Comuni non possono più contare su risorse certe in entrata da quando è stata abolita l'ICI. Siamo in attesa delle nuove norme che verranno introdotte con il federalismo fiscale. Per ora i Comuni navigano nell'incertezza.
Una programmazione attendibile della distribuzione delle risorse dello Stato alle Regioni per interventi settoriali di competenza (grandi infrastrutture o salvaguardia del territorio ad esempio) è diventata una esigenza che si perde nella memoria del passato, sostituita da liste abnormi inattuate ed inattuabili, se non in minima parte, di opere pubbliche indicate quali obiettivi di anno in anno, di finanziaria in finanziaria. Basta leggere il bilancio di dieci anni di "legge obiettivo" (dossier di Legambiente del 24 febbraio 2011) per avere il quadro della situazione .Una incertezza generalizzata che mina anche la sola sopravvivenza delle città.
Come è noto le componenti della ricchezza materiale delle città sono due: il patrimonio privato e quello pubblico. Il patrimonio privato è largamente prevalente rispetto al patrimonio pubblico. Le mappe catastali con le relative classificazioni degli immobili dividono esattamente le due quantità ed i due campi del territorio fisico.
Mentre per una entità privata singola o composta da una pluralità di proprietà il codice civile regola i rapporti tra i proprietari stabilendo diritti e doveri per la manutenzione e la gestione delle parti comuni, non si trova una simile articolazione normativa per le parti comuni di una città. I privati quindi ed i condomini o le figure giuridiche che li rappresentano debbono curare e curano, ciascuno per la sua parte, le loro proprietà. Lo stesso dovrebbero fare i proprietari pubblici. Le proprietà pubbliche dello Stato e delle Regioni sono enucleate ed autonomamente gestite, ma, proprio perché questi Enti non riescono a far fronte agli oneri necessari per la gestione, stanno dismettendo il loro patrimonio (vendite, svendite e cartolarizzazioni).
C'è quindi da molti anni un processo in corso di privatizzazione dei beni dello Stato e delle Regioni non più funzionali all'esercizio dei rispettivi compiti istituzionali. Privatizzazioni però senza vantaggi, se non marginali, per le comunità locali, lanciate per contribuite a sanare i bilanci degli Enti Centrali e delle Regioni, disastrati soprattutto dal lato della spesa corrente.
Le dismissioni quindi tendono ad accrescere il patrimonio privato e non quello pubblico locale. Nonostante i beni da alienare abbiano una destinazione pubblica nei piani urbanistici, destinazione che tiene conto del reale stato di fatto, il potenziale per sanare il deficit di servizi pubblici nella città compatte e per intervenire con programmi di recupero in quella diffusa, si perde a vantaggio dei privati.

I Comuni sono direttamente ed indistintamente proprietari di tutto il patrimonio pubblico quando non sia di proprietà degli enti sovraordinati. Strade e marciapiedi, piazze, verde pubblico, sedi amministrative, case di proprietà comunale, scuole dell'infanzia, musei, biblioteche, impianti sportivi, pubblica illuminazione, reti di smaltimento. E, come il buon padre di famiglia, dovrebbero garantire che questo patrimonio si conservi e non si sperperi. Con quali risorse?
Vorremmo qui affrontare solo i problemi della gestione del patrimonio immobiliare dei comuni senza entrare nel merito degli altri compiti istituzionali, ad esempio della gestione ed erogazione dei servizi pubblici, che è bene tenere in capitoli separati (Aziende partecipate, scuole per l'infanzia, assistenza, cultura, ecc).
Dovendo affrontare solo il tema della manutenzione, si dovrà innanzi tutto tornare ad una programmazione tecnicamente ineccepibile. Peraltro la procedura è obbligata dalla legge per la formazione delle previsioni di bilancio. Si intende qui il bilancio annuale degli investimenti, quale parte dei bilanci triennali delle opere pubbliche. Ma quando si parla di manutenzione programmata o di programmi operativi di opere pubbliche e private, non si può operare con un orizzonte temporale così limitato, che corrisponde nei fatti alla sola logica degli interventi emergenziali. Ferma restando la necessaria flessibilità per l'adeguamento dei programmi, l'orizzonte temporale per la manutenzione ordinaria e straordinaria ad esempio non può essere inferiore a dieci-quindici anni.
La determinazione di un fabbisogno realistico per la manutenzione è condizione preliminare per avere per tempo le relative disponibilità economiche. Quando questo equilibrio non è rispettato, come non è in generale rispettato nelle aree metropolitane, si determina un danno al patrimonio sia pubblico che privato, indotto dal degrado, che si configura oltre che come perdita di valore, anche come danno erariale nel caso del patrimonio pubblico.
Gli aspetti tecnici della programmazione poliennale sarebbero facilmente gestibili. Purtroppo le strutture tecniche delle amministrazioni, sottodimensionate e sempre in affanno, non sono in grado di sostenere alcun compito che vada oltre la gestione delle urgenze.
Una tassazione locale del patrimonio privato per far fronte agli obblighi della manutenzione si impone. E queste entrate non debbono essere stornate su altri capitoli per alcun motivo. Si tratta della base necessaria di investimenti per non perdere il patrimonio. E' evidente che la tassa dovrà tener conto delle diversità delle varie parti della città in particolare valutando le densità insediative e le diverse dotazioni dei servizi esistenti. A queste risorse possono essere sommate quelle derivanti dalla occupazione temporanea o permanente degli spazi pubblici.
Se queste entrate fossero garantite e non stornabili per altri fini avremmo per lo meno la possibilità di arrestare il degrado progressivo della parte pubblica della città.

Ma questo non basta, perché la città esistente si trasforma anche attraverso piani, programmi e progetti di iniziativa sia pubblica che privata che hanno come obiettivo il

miglioramento di parti di città e che nel complesso indicano la capacità generale di inventare e di investire per ricavare guadagni quantitativi e qualitativi dalle iniziative intraprese. Affronteremo poi il tema delle espansioni urbane, oggi quantitativamente marginali, che hanno altra natura ed altro ruolo nella economia urbana. Le città più belle e più attive nel mondo si qualificano per la continua capacità di rinnovarsi. Queste azioni delle comunità locali vedono sempre una concertazione tra pubblico e privato. Mettono in moto progetti ed investimenti per produrre quelle che ormai nel gergo vengono definite "valorizzazioni". Si incrementa sia il capitale immobiliare sia la sua capacità di produrre reddito. Le amministrazioni locali, valutando la sostenibilità urbanistica e la coerenza con i piani approvati decidono insieme ai promotori privati se aumentare le quantità rispetto alle preesistenti, e di introdurre funzioni più redditizie. Il prodotto nasce e si realizza per una convergenza di interessi privati e pubblici. In quale quota tra pubblico e privato va ripartita la "valorizzazione"? La valutazione della valorizzazione attesa per essere condivisa deve essere attendibile nella entità e nei tempi di realizzo. Poi, fermo restando un adeguato riconoscimento dell'utile privato tenendo conto di tutti i costi sostenuti, la quota residua della "valorizzazione" deve costituire il ritorno pubblico (alla città) dell'intrapresa, in beni immobili ceduti o in denaro da reinvestire in opere pubbliche nelle stesse parti di città. Le norme del piano regolatore di Roma, che hanno resistito a tutti gli attacchi della proprietà privata, indicano come si possono regolare questi rapporti.
Dobbiamo in prospettiva uscire dalla logica di un contributo ordinario, quello calcolato in base alla legislazione vigente, più un contributo straordinario, quello che i Comuni riescono ad ottenere in più, negoziando con i privati o introducento specifici criteri nelle proprie norme tecniche, per avere un modo unico e - per quanto possibile- oggettivo per la valutazione di quanto dovuto al pubblico.
Gli oneri che spettano ai comuni per gli interventi che incrementano i pesi urbanistici debbono essere quindi sempre commisurati alle "valorizzazioni".
E queste si basano sulle potenzialità del mercato che debbono essere lette e condivise dal privato e dal pubblico.
Gli oneri cosiddetti ordinari sono stati pensati per la città in espansione ed in epoca di inurbamento. Sono stati pensati per garantire le urbanizzazioni primarie dove non esistevano e la realizzazione dei servizi di standard. E questi criteri restano validi per i nuovi quartieri.
Ma non possono essere validi dove le opere di urbanizzazione primaria già ci sono, dove gli standard sono insufficienti e mancano le aree pubbliche, nella città esistente. Oggi le amministrazioni comunali continuano ad applicare gli oneri concessori della Bucalossi anche per gli interventi nella città esistente. Per le ristrutturazioni operano, a discrezione, riduzioni in percentuale sugli stessi oneri. Siamo fuori da ogni valutazione dall'economia reale della trasformazione urbana.
Infine qualche considerazione sul tema del deficit congenito delle infrastrutture di trasporto pubblico nelle città e nelle aree metropolitane italiane.

Il trasporto pubblico da sempre vede bilanci in passivo delle aziende che lo gestiscono perché le tariffe (politiche) non coprono, se non in parte minoritaria, il costo del servizio. Quindi lo Stato e le Regioni programmaticamente ripianano a piè di lista con soldi pubblici i bilanci delle aziende di trasporto. Ferma restando la possibilità ed il dovere di diminuire il differenziale, vi sembra possibile in questa situazione dire che una linea della metropolitana, (vedi la linea D a Roma) possa essere realizzata con un progetto di finanza e risorse private? Questa strada tuttavia è stata intrapresa a Roma. Ed è stata intrapresa anche per il completamento delle linee metropolitane esistenti.
I costi delle grandi infrastrutture delle aree metropolitane in tutto il mondo sono sostenuti dagli Enti centrali perché non sono compatibili con i bilanci degli enti locali. Sono le aree metropolitane il motore economico del paese? La loro crescita economica ed il loro sviluppo vanno programmati centralmente. Il perno di queste scelte centrali deve essere una politica delle grandi infrastrutture che risolva i problemi del deficit pregresso di mobilità pubblica e garantisca una prospettiva di mobilità quantitativamente e qualitativamente sostenibile. Sia per le grandi infrastrutture a servizio dell'intero paese che per quelle interregionali e regionali che garantiscono il trasporto locale per le aree metropolitane.
Le svendite ai privati di aree ed immobili comunali per far fronte alla domanda di grandi infrastrutture di trasporto di massa sono errori strategici gravissimi. Già il patrimonio di aree pubbliche è ridottissimo ed insufficiente per gli interventi pubblici di recupero e riqualificazione. Se lo si aliena si perde per sempre l'unica disponibilità residua dei comuni per il governo delle trasformazioni urbane locali. La città perde beni che non riavrà più, e, per contro, queste alienazioni non sono che un minimo contributo per la realizzazione e la gestione delle infrastrutture che si vogliono realizzare.
La copianificazione e la sussidiarietà tra i vari livelli delle amministrazioni pubbliche debbono garantire che i Comuni siano in grado di sostenere da sé le manutenzioni e traggano, sempre da sé, le risorse dalle trasformazioni locali per il recupero e la riqualificazione e che lo Stato e le Regioni provvedano, programmando di concerto, al potenziamento delle grandi infrastrutture di mobilità con priorità per il trasporto pubblico.

Riflessioni su efficienza ed efficacia dei piani[3]

Questa mia breve nota parte dalle riflessioni pubblicate nel n° 231 di UI "Efficienza ed efficacia dei piani a confronto con lo stato delle cose" , sintesi, a loro volta, di "Riflessioni sullo stato dell'arte", che concludevano il volume *Lo stato della pianificazione urbana in Italia: 20 città a confronto*, 3° volume de *Il nuovo manuale di urbanistica*, Mancosu ed., 2009.
Una delle riflessioni conclusive, a proposito della strumentazione, era la seguente:"... la panoplia degli strumenti

3 di Elio Piroddi

cresce a dismisura come se fossimo nel mondo di Pangloss, mentre lo stato delle cose rappresenta una realtà assai critica, che forse, quanto agli strumenti, avrebbe bisogno di una riforma della riforma. Si sono affacciati nuovi problemi, segnalati già in queste pagine e altrove, che dovrebbero far scattare l'allarme rosso a livello nazionale: il consumo di suolo, il dissesto del territorio, l'intercettazione della rendita, la tenuta della legalità, la metropolizzazione , la liquidazione dei paesaggi. Questi sì argomenti per una legge, non di palingenesi, non di principi astratti, ma semplicemente di contrasto alla altrimenti irreversibile degrado del territorio."

Nella copertina di UI il direttore riassumeva così il senso del mio articolo: "Efficienza ed efficacia dei piani chiamano in causa la gestione più che la pianificazione, la capacità di regia pubblica degli interventi più che la loro meccanica attuazione".

Nello stesso numero di UI Walter Tortorella, direttore dell'Ufficio Studi dell'ANCI in "La pianificazione comunale: forma o sostanza?", riferendosi anche al nostro lavoro, scriveva tra l'altro: ".....a mancare non è stata certo l'intensa attività pianificatrice; i mali comuni sono sotto gli occhi di tutti e si chiamano: confuse linee di indirizzo nazionale; federalismo urbanistico asimmetrico (Piroddi); pletora di strumenti pianificatori; planning by doing, sconsiderato consumo di suolo.....nessuno sarebbe così ingenuo da credere che le emergenze delle nostre città – mobilità, sicurezza, casa, spazio pubblico, inquinamenti, decoro urbano, ecc. – necessitino di una nuova ondata pianificatrice.....senza abilità gestionali e risorse economiche certe.....".

Se le cose stanno così chi, se non l'INU, sarebbe titolato a proporre come uscire dall'ingorgo normativo in cui si è cacciato il federalismo urbanistico e come impedire che all'abusivismo privato continui a sommarsi l'abusivismo pubblico (a cominciare da quello di Stato per i "grandi eventi") proprio con l'alibi di sottrarsi a quell'ingorgo? Piuttosto che lamentare "una stasi nella produzione legislativa delle Regioni", in un paese intasato da norme e strumenti di ogni tipo?

E a chi, se non all'INU, competerebbe, a oltre quindici anni dalla proposta di Bologna, una onesta autocritica della "riforma", non tanto sui punti cardine, quanto sui modi di applicarla e su ciò che essa non seppe o non potè risolvere; ad esempio le "pianificazioni separate", oggi alla radice dei problemi di controllo dell'area vasta e della metropolizzazione?

E, per non uscire dai temi del congresso, chi, meglio dell'INU, può dire come andare un po' oltre l'auspicio di una "organica riorganizzazione" dell'"assetto istituzionale" e proporre come si fa ad uscire dalla contraddizione delle province dotate di poteri e prive di risorse?

E come costruire addirittura "una quarta generazione dell'urbanistica italiana, caratterizzata da una strategia tanto chiara, quanto difficile da mettere in atto"?

E con quali alleati sviluppare la "strategia di uscita dalla crisi": con il mondo della cultura e del giornalismo d'inchiesta (che ha surclassato l'accademia degli urbanisti nella denuncia dello stato delle cose) e i costruttori più avveduti (che continuano a chiedere un grande progetto di manutenzione delle città e dei territori) o con coloro che chiedono non uno ma cento, mille nuovo stadi?

Lo ammetto, la tentazione di andare fuori tema è forte. Ma è difficile negare che sarebbe anche utile approfondire alcune questioni teorico-pratiche che sono già all'ordine del giorno del modo di pensare l'urbanistica. Per esempio, quella del passaggio, ormai in corso seppure in forme improprie, da un piano a geometria fissa con tempi di formazione insostenibili (v. LO STATO ecc, op. cit. all'inizio) a una pianificazione a geometria variabile liberata dall'attuale overdose di formalizzazioni. O la questione del Piano del Paesaggio, che, autenticamente interpretato, potrebbe diventare l'unico, vero statuto di area vasta e, quindi, del fenomeno metropolitano.

Concludo. Considero il documento congressuale un'ottima base di discussione. Trovo che il suo stile sia, per così dire, alquanto rilassato. Mi auguro che il congresso possa farlo diventare un programma di azione e di proposte. Nonché di denuncia esplicita della situazione critica in cui si trova il paese.

Ricordiamoci che stiamo parlando a interlocutori istituzionali molto distratti sulle questioni dell'urbanistica e del territorio. Per i quali un messaggio più energico e propositivo su problemi che l'INU ha pieno titolo di porre nei termini politicamente e tecnicamente più corretti, avrebbe qualche maggiore probabilità di essere ascoltato.

Urbanistica sarda di inizio secolo: gosos e dannos

Sezione Sardegna

Pur nella sua così contenuta dimensione la Sardegna sa racchiudere valenze di una rilevanza assolutamente straordinaria. Nel centocinquantesimo anno dell'unità d'Italia viene naturale ricordare innanzitutto come la nostra Patria debba in fondo il suo status di nazione europea a quell'originario, piccolo regno sardo: ogni altra entità della penisola preunitaria restava confinata ad un rango istituzionale subalterno. Ma sono innumerevoli i campi di attività nei quali questa isola ha rappresentato per l'Italia una sorta di modello alternativa, di esperienza diversa ed originale del modo di vivere ed abitare il Mediterraneo.

L'originalità maggiore è tutta concentrata in una sua quasi paradossale, continua compresenza di opposti, da una cultura pastorale di eco omerica a presenze industriali di assoluta avanguardia (da Tiscali a Sa Illetta), da un impianto insediativo antichissimo, alle più intensa presenza nazionale di moderni inserti urbani di fondazione (da Tresnuraghes a Fertilia), da un abitare disperso e marginale a polarità di flusso turistico di livello europeo (da Rebeccu a Porto Cervo). Pianificare la Sardegna significa confrontarsi con questo complesso mosaico di geografia, di storia e cultura: gosos e dannos. Significa intraprendere tanto lunghi e faticosi, quanto mutevoli ed appassionanti itinerari di conoscenza e cultura e forse mai come in questo particolare momento.

La pianificazione della Sardegna attraversa infatti oggi un momento di straordinaria rilevanza: il contemporaneo adeguamento di tutti gli strumenti di pianificazione, ai diversi livelli e nei diversi settori, alla nuova normativa statale in materia di beni culturali. Un autentico atto di (ri)fondazione dell'urbanistica sarda. L'elemento guida di questo processo è stato sinora il Piano paesaggistico regionale che ha avuto l'indubbio merito di colmare la gravissima carenza di strumenti (regionali) di conoscenza e di tutela del territorio, dando l'avvio, prima a livello centrale e poi a livello locale, ad una massiccia operazione di potenziamento ed aggiornamento della conoscenza delle valenze e delle vulnerabilità nostro territorio.

Oggi l'attenzione di tutti gli osservatori si è spostata sulla fase di adeguamento della pianificazione comunale e provinciale agli indirizzi e alle prescrizioni del PPR. L'elemento centrale di riflessione è diventato quindi la coniugazione della norma paesistica con la complessità delle situazioni di fatto e di diritto che permeano le realtà locali. Nella pianificazione tradizionale, di stampo rigidamente gerarchico, non si trattava di un passaggio così complesso, tanto che si finiva spesso per fare un semplice 'ingrandimento' a una scala di maggior dettaglio dello strumento sovraordinato.

Nella pianificazione moderna, si tende invece pensare che il fondamento etico di un piano sia di natura 'contrattuale': di contratto cioè tra i cittadini che abitano un territorio riguardo al suo utilizzo o, se si vuole, tra la comunità costituita dai cittadini e il territorio stesso alle diverse scale territoriali e istituzionali. Un approccio che consente di valutare e contemperare più adeguatamente la molteplicità di aspettative, interessi, diritti che negli anni hanno stratificato sul territorio impegni più o meno giuridicamente rilevanti.

Una impostazione rigidamente gerarchica non è poi concretamente praticabile. La Sardegna, infatti, manca di un Piano territoriale regionale di coordinamento che metta in precisa relazione le diverse politiche regionali di tutela in materia di ambiente, paesaggio e urbanistica, con le politiche di sviluppo in materia di infrastrutture, industria, turismo. Questo importante compito di armonizzare principi e prescrizioni di diversa natura e relativi a diversi settori di attività ricade quindi sugli strumenti urbanistici comunali all'atto della loro formazione.

Occorre dunque che tutti i soggetti interessati possano concorrere in modo responsabile e trasparente ad adeguati, tempestivi ed efficaci processi di copianificazione. In questo senso l'INU aveva da tempo evidenziato che era indispensabile ed urgente procedere all'emanazione di una nuova legge urbanistica regionale, senza la quale molti degli strumenti più innovativi di questa nuova fase del processo di pianificazione sono privi di reale efficacia.

Bisognava cioè «abbandonare la ricerca esasperata di accentrare in ambito regionale tutto il sistema delle decisioni e la scelta di ridurre in modo pesante le funzioni e le prerogative decisionali dei Comuni, per perseguire l'obiettivo di un PPR, rigoroso e avanzato nella tutela del paesaggio, ma anche strumento democratico e condiviso, che costituisca un nuovo patto politico, economico e sociale rispetto al grande tema collettivo del territorio e del paesaggio» (Comunicato stampa INUSardegna del 23 settembre 2008).

Per definire lo stato dell'arte della pianificazione in Sardegna occorre quindi dare atto che le recenti iniziative promosse dall'Amministrazione regionale sembrano muoversi nella direzione giusta, confermando la validità della scelta di fondo operata con il PPR: fare del paesaggio l'elemento cardine di ogni processo e modello di sviluppo; ma ricercando al tempo stesso la più ampia partecipazione alla definizione del nuovo quadro pianificatorio, in primo luogo attraverso il coinvolgimento paritetico di tutte le componenti istituzionali della società sarda.

Per assicurare il proprio contributo a questa elaborazione INUSardegna evidenzia la necessità di affrontare tre temi fondamentali:

- la definizione di un nuovo stile di pianificazione urbanistica capace di interagire in modo adeguato con la componente paesaggistica del piano;
- l'elaborazione di una normativa urbanistica quadro che recepisca le più recenti evoluzioni del 'paesaggio istituzionale' nazionale, assegnando ruoli precisi a ciascun protagonista del processo di pianificazione;
- implementare alcuni elementi di novità nel campo della pianificazione che riguardano il processo di approvazione dei piani, il tema del risparmio energetico e la questione delle risorse da assegnare per la formazione e la gestione dei piani dal sistema delle autonomie locali.

Coltivare la crescita del dibattito e della elaborazione politico-istituzionale su questi due grandi temi è indispensabile per restituire caratteri di nitidezza e rapidità al processo di pianificazione, con l'obiettivo fondamentale di ripristinare il valore istituzionale della pianificazione come metodo.

Pur nella sua così contenuta dimensione la Sardegna sa racchiudere valenze di una rilevanza assolutamente straordinaria. Nel centocinquantesimo anno dell'unità d'Italia viene naturale ricordare innanzitutto come la nostra Patria debba in fondo il suo status di nazione europea a quell'originario, piccolo regno sardo: ogni altra entità della penisola preunitaria restava confinata ad un rango istituzionale subalterno. Ma sono innumerevoli i campi di attività nei quali questa isola ha rappresentato per l'Italia una sorta di modello alternativa, di esperienza diversa ed originale del modo di vivere ed abitare il Mediterraneo.

L'originalità maggiore è tutta concentrata in una sua quasi paradossale, continua compresenza di opposti, da una cultura pastorale di eco omerica a presenze industriali di assoluta avanguardia (da Tiscali a Sa Illetta), da un impianto insediativo antichissimo, alle più intensa presenza nazionale di moderni inserti urbani di fondazione (da Tresnuraghes a Fertilia), da un abitare disperso e marginale a polarità di flusso turistico di livello europeo (da Rebeccu a Porto Cervo). Pianificare la Sardegna significa confrontarsi con questo complesso mosaico di geografia, di storia e cultura: gosos e dannos. Significa intraprendere tanto lunghi e faticosi, quanto mutevoli ed appassionanti itinerari di conoscenza e cultura e forse mai come in questo particolare momento.

La pianificazione della Sardegna attraversa infatti oggi un momento di straordinaria rilevanza: il contemporaneo adeguamento di tutti gli strumenti di pianificazione, ai diversi livelli e nei diversi settori, alla nuova normativa statale in materia di beni culturali. Un autentico atto di (ri)fondazione dell'urbanistica sarda. L'elemento guida di questo processo è stato sinora il Piano paesaggistico regionale che ha avuto l'indubbio merito di colmare la gravissima carenza di strumenti (regionali) di conoscenza e di tutela del territorio, dando l'avvio, prima a livello centrale e poi a livello locale, ad una massiccia operazione di potenziamento ed aggiornamento della conoscenza delle valenze e delle vulnerabilità nostro territorio.

Oggi l'attenzione di tutti gli osservatori si è spostata sulla fase di adeguamento della pianificazione comunale e provinciale agli indirizzi e alle prescrizioni del PPR. L'elemento centrale di riflessione è diventato quindi la coniugazione della norma paesistica con la complessità delle situazioni di fatto e di diritto che permeano le realtà locali. Nella pianificazione tradizionale, di stampo rigidamente gerarchico, non si trattava di un passaggio così complesso, tanto che si finiva spesso per fare un semplice 'ingrandimento' a una scala di maggior dettaglio dello strumento sovraordinato.

Nella pianificazione moderna, si tende invece pensare che il fondamento etico di un piano sia di natura 'contrattuale': di contratto cioè tra i cittadini che abitano un territorio riguardo al suo utilizzo o, se si vuole, tra la comunità costituita dai cittadini e il territorio stesso alle diverse scale territoriali e istituzionali. Un approccio che consente di valutare e contemperare più adeguatamente la molteplicità di aspettative, interessi, diritti che negli anni hanno stratificato sul territorio impegni più o meno giuridicamente rilevanti.

Una impostazione rigidamente gerarchica non è poi concretamente praticabile. La Sardegna, infatti, manca di un Piano territoriale regionale di coordinamento che metta in precisa relazione le diverse politiche regionali di tutela in materia di ambiente, paesaggio e urbanistica, con le politiche di sviluppo in materia di infrastrutture, industria, turismo. Questo importante compito di armonizzare principi e prescrizioni di diversa natura e relativi a diversi settori di attività ricade quindi sugli strumenti urbanistici comunali all'atto della loro formazione.

Occorre dunque che tutti i soggetti interessati possano concorrere in modo responsabile e trasparente ad adeguati, tempestivi ed efficaci processi di copianificazione. In questo senso l'INU aveva da tempo evidenziato che era indispensabile ed urgente procedere all'emanazione di una nuova legge urbanistica regionale, senza la quale molti degli strumenti più innovativi di questa nuova fase del processo di pianificazione sono privi di reale efficacia.

Bisognava cioè «abbandonare la ricerca esasperata di accentrare in ambito regionale tutto il sistema delle decisioni e la scelta di ridurre in modo pesante le funzioni e le prerogative decisionali dei Comuni, per perseguire l'obiettivo di un PPR, rigoroso e avanzato nella tutela del paesaggio, ma anche strumento democratico e condiviso, che costituisca un nuovo patto politico, economico e sociale rispetto al grande tema collettivo del territorio e del paesaggio» (Comunicato stampa INUSardegna del 23 settembre 2008).

Per definire lo stato dell'arte della pianificazione in Sardegna occorre quindi dare atto che le recenti iniziative promosse dall'Amministrazione regionale sembrano muoversi nella direzione giusta, confermando la validità della scelta di fondo operata con il PPR: fare del paesaggio l'elemento cardine di ogni processo e modello di sviluppo; ma ricercando al tempo stesso la più ampia partecipazione alla definizione del nuovo quadro pianificatorio, in primo luogo attraverso il coinvolgimento paritetico di tutte le componenti istituzionali della società sarda.

Per assicurare il proprio contributo a questa elaborazione INUSardegna evidenzia la necessità di affrontare tre temi fondamentali:

- la definizione di un nuovo stile di pianificazione urbanistica capace di interagire in modo adeguato con la componente paesaggistica del piano;
- l'elaborazione di una normativa urbanistica quadro che recepisca le più recenti evoluzioni del 'paesaggio istituzionale' nazionale, assegnando ruoli precisi a ciascun protagonista del processo di pianificazione;
- implementare alcuni elementi di novità nel campo della pianificazione che riguardano il processo di approvazione dei piani, il tema del risparmio energetico e la questione delle risorse da assegnare per la formazione e la gestione dei piani dal sistema delle autonomie locali.

Coltivare la crescita del dibattito e della elaborazione politico-istituzionale su questi due grandi temi è indispensabile per restituire caratteri di nitidezza e rapidità al processo di pianificazione, con l'obiettivo fondamentale di ripristinare il valore istituzionale della pianificazione come meto-

do, oggi spesso offuscato nella percezione della pubblica opinione da conflitti istituzionali irrisolti, incongruenze normative e ritardi e inefficienze dell'appartato amministrativo.

Verso un nuovo stile di pianificazione urbanistica

Le regole urbanistiche fondamentali sulle quali si sono basati i redattori dei vigenti strumenti urbanistici sardi risalgono ad oltre un quarto di secolo fa. Passare a una pianificazione urbanistica e territoriale a valenza e contenuti paesaggistici esige un cambio di passo che rafforzi alcuni criteri, guida, consolidi i valori di soglia che resta necessario fissare per parametri e standard, ma che restituisca, in tutti gli altri casi, la massima flessibilità operativa al soggetto chiamato a compiere la complessa operazione di coniugare valori paesaggistici e trasformazioni urbane.
Per esprimere in modo sintetico i caratteri fondamentali questo complesso processo di revisione si è scelto di definire tre passaggi fondamentali: la dimensione del Piano (il processo di dimensionamento) il linguaggio del piano (il superamento del criterio delle zone omogenee) e la forma del piano, ovvero l'introduzione del principio di articolazione della pianificazione su due livelli: uno strutturale ed uno operativo.

La dimensione del Piano

Al dimensionamento dei piani deve essere riconosciuta la valenza di un atto fondamentale di pianificazione strategica che deve dispiegare i suoi effetti su tutto il processo di pianificazione e di governo del territorio in tutte le sue fasi.
Non sono più adeguati alla nuova dimensione 'globale' del piano atti di dimensionamento meramente quantitativi, basati su una banale presa d'atto delle tendenze demografiche naturali e migratorie in atto e finalizzati alla mera proiezione lineare del semplice numero complessivo di abitanti nello scenario quinquennale o decennale.
E' indispensabile elaborare politiche urbane specifiche in tema di dimensionamento che prendano in considerazione le diverse componenti di popolazione e le loro possibili dinamiche in funzione degli indirizzi strategici del piano nei diversi settori di attività. Politiche che possono essere orientate allo sviluppo, al consolidamento ovvero al contenimento di ciascun fenomeno demografico esaminato e del loro effetto combinato, verificando in ciascun caso il rispetto del criterio della sostenibilità ambientale, economica e sociale della scelta adottata.
Solo sulla base di una attenta valutazione di elementi oggettivi è possibile costruire strumenti di perequazione territoriale efficaci, trasparenti e corretti. Efficaci in quanto dimensionati in modo adeguato ed articolato alla dimensione dei fenomeni in gioco e delle politiche urbane dell'ente locale. Trasparenti in quanto fondati su dati omogenei e quindi effettivamente raffrontabili tra le diverse realtà locali. E corretti in quanto strettamente legati alla pianificazione complessiva degli interventi ed alla sua articolazione spaziale, temporale e per settori di attività.
E' evidente che un processo di autentica copianificazione di questa natura deve svolgersi al livello della pianificazione strutturale per poter garantire al tempo stesso le indispensabili certezze e le necessaria flessibilità. Occorre cioè che i soggetti coinvolti accettino senza riserve il prerequisito fondamentale di ogni vero processo di copianificazione: la preliminare enunciazione e condivisione degli obiettivi finali del piano.

Il linguaggio del Piano

L'esperienza del tentativo di recepimento, all'interno degli attuali strumenti urbanistici, del patrimonio concettuale racchiuso nel sintagma di 'centro matrice' ha dimostrato, meglio di qualunque dissertazione teorica, l'inadeguatezza del tradizionale sistema di classificazione per zone omogenee ai fini del perseguimento di quegli obiettivi di qualità paesaggistica che oggi vengono posti a fondamento del processo di pianificazione.
Già negli ultimi decenni d'altro canto è risultato evidente come un sistema di disciplina urbanistica fondato su destinazioni d'uso rigide aveva evidenziato notevoli inadeguatezze. Si era infatti assistito alla creazione di estesi ambiti di cosiddetta edilizia senza qualità, spesso sbrigativamente ricondotta a inadeguatezza e carenze dei suoi caratteri architettonici, ma invece quasi sempre fondata su una bassa qualità urbana di ampi compendi di residenzialità pura, di estesi complessi di servizi generali o dei surreali deserti urbani generati nei mesi freddi dalla residenzialità turistica marino-balneare.
Per poter dare corretta forma urbanistica ad alcuni lungimiranti indirizzi della nuova pianificazione paesaggistica regionale è necessario ridurre il numero dei parametri prefissati, garantendo un grado di libertà mai assoluto, ma certo maggiore di quello attuale, al pianificatore locale. Analoga considerazione vale per il sistema delle funzioni che esige una miscelazione molto più attenta e calibrata, se si intende perseguire la qualità urbana ancora riscontrabile in diversi centri antichi più o meno storici.

La forma del Piano

La Sardegna si appresta a rivedere radicalmente i propri strumenti urbanistici generali in tutti i 377 comuni dell'Isola e a questa operazione si vuole legare anche la formazione o revisione della pianificazione attuativa di dettaglio in tutti i suoi centri storici. Si tratta di una operazione politica, culturale, tecnica ed amministrativa di dimensioni titaniche che avrà comunque ricadute enormi sulla dimensione civile, sociale ed economica delle comunità insediate.
Svolgere questo immane compito, nell'arco di uno o due anni, agendo sugli strumenti di pianificazione sardi nella loro forma attuale, costituisce un obiettivo velleitario, basato su un'analisi assolutamente superficiale dell'attuale stato del processo di pianificazione in Sardegna. In moltissimi casi infatti già gli strumenti generali hanno implementato nella parte di analisi elementi conoscitivi di estremo dettaglio e dispositivi immediatamente attuativi nella parte propositiva, tali da rendere molto impegnativa l'opera della loro revisione in adeguamento al nuovo piano paesaggistico Sardegna.
Analoga considerazione va svolta per la pianificazione attuativa dei centri storici che in base ai requisiti di estremo

dettaglio richiesti dal PPR, costituisce un impegno di peso quasi paragonabile al primo.
L'obiettivo di una contemporanea, complessiva e radicale revisione della strumentazione urbanistica delle città e dei paesi dell'Isola rappresenta peraltro una occasione importante di crescita civile e, al tempo stesso, un importante prerequisito di sviluppo in termini economici. Sono pochi i fattori di criticità che influenzano negativamente gli investimenti, quanto quelli che derivano dalla presenza di un quadro pianificatario datato, farraginoso e contraddittorio che caratterizza –purtroppo- ancora molte realtà locali.
Per cogliere questa importante opportunità è necessario quindi accettare la grande sfida della forma del piano che ha consentito a molte amministrazioni locali italiane di dotarsi di strumenti urbanistici strutturali capaci di definire e controllare i parametri fondamentali, lasciando alla pianificazione operativa il compito di studiare la localizzazione spaziale e temporale delle grandezze fisiche dell'intervento privato.

Gli elementi di cornice dell'attuale pianificazione urbanistica
Esistono alcuni elementi rilevanti di cornice che qualificano il piano aldilà dei suoi contenuti. Sono elementi esterni al piano, ma che caratterizzano fortemente il processo di pianificazione, contribuendo in modo determinante a definirne l'attendibilità e in ultima analisi l'effettiva efficacia.
I più eclatanti di questi elementi sono certamente riconducibili ai seguenti tre quesiti:

- quali risorse è possibile mobilitare per la produzione e l'attuazione del piano?
- come incide il piano in termini di sostenibilità ambientale globale? Qual è la sua impronta ecologica?
- qual è il processo di approvazione del piano? Chi ne sono i protagonisti e con quali rispettivi ruoli?

Le risorse del piano
La formazione del Piano paesaggistico della Sardegna è stata resa possibile da una massiccia allocazione di risorse umane, strumentali e finanziarie. Né altrimenti sarebbe mai potuto essere, posto che la pianificazione moderna si basa su un ricorso a tecnologie sempre più raffinate e su analisi disciplinari sempre più dettagliate ed evolute.
Una analoga iniziativa deve essere messa in campo in favore degli enti locali, se si vuole assicurare un effettivo successo a certe linee di lavoro che altrimenti corrono il rischio di restare puramente declamatorie. In questa direzione occorre procedere con molta rapidità, assicurando una dotazione anche indiretta di risorse che garantisca il raggiungimento del risultato, ma –soprattutto- la possibilità di gestire in modo attivo e puntuale la fase di gestione del piano comunale.
A differenza degli strumenti di vasta scala come il PPR, è ben noto infatti come la pianificazione urbanistica dei Comuni non cessa affatto la sua funzione con l'atto di definitiva adozione dello strumento generale, ma inizia proprio da quel punto la fase più difficile della sua navigazione.
La dimensione ambientale del piano
Questo passaggio della pianificazione sarda dalla dimensione strettamente urbanistica a quella che ambisce ad una gestione integrata delle componenti paesaggistiche può certo dirsi molto importante. Ma il momento storico nel quale avviene è forse ancora di maggio rilievo nel campo generale della questione ambientale. Il trend di crescita del prezzo del petrolio e la crisi economica globale hanno riproposta con forza l'urgenza di dare risposte ai problemi emergenti in termini di risparmio energetico e ricorso alle energie rinnovabili.
E in questo scenario generale l'Italia e la Sardegna vivono una condizione, se possibile, di ancora maggiore urgenza: sta infatti arrivando al compimento del suo primo ciclo trentennale di vita l'immenso patrimonio edilizio sviluppato nel corso del boom economico degli anni '60 e '70. Si tratta di vasti compendi che impegnano suoli urbani oggi di enorme pregio urbano e valore immobiliare, ma che hanno caratteristiche architettoniche e soprattutto energetiche di bassissima qualità.
All'interno di qualunque idea di piano caso il tema della riqualificazione energetica degli edifici, anche attraverso il ricorso agli strumenti dell'architettura biologica, si intreccia ormai in modo indissolubile ad ogni razionale processo di riqualificazione urbana che punti a sfruttare i soli urbani oggi abbandonati a processi di degrado edilizio sempre più gravi.

L'approvazione del Piano
Passare da un processo di pianificazione di tipo gerarchico a un processo di copianificazione ha come ovvio corollario un radicale mutamento del procedimento di approvazione dei piani, passando dal sistema del controllo a quello della valutazione, dal rapporto gerarchico controllore/controllato, al rapporto collegiale della conferenza di servizio.
Grazie alla sua competenza primaria in materia urbanistica la Regione sarda è nelle condizioni di dare una importante prima attuazione alla direttiva comunitaria in materia di valutazione ambientale strategica. Per giungere a questo è necessario in primo luogo un passaggio culturale fondamentale, quello di riconoscere al sistema del controllo sugli atti urbanistici il valore di un processo di valutazione ambientale e strategica 'ante litteram'.
Unificare l'insieme dei procedimenti di approvazione degli strumenti urbanistici è un obiettivo fondamentale per garantire trasparenza e snellezza al processo di formazione dei piani. E per fare questo occorre riflettere seriamente sull'ipotesi di ricondurre agli organi regionali preposti alla pianificazione la funzione delle valutazioni ambientali e strategiche che abbiano per oggetto strumenti urbanistici alla diverse scale.

Per una legge quadro sul governo del territorio: i principi e le regole
Il processo edilizio sta conoscendo in termini di procedimenti amministrativi una fase di profonda involuzione a fronte di un acceso confronto politico-istituzionale sul tema delle competenze in materia di governo del territorio. E' indispensabile ricreare condizioni di linearità e trasparenza che consentano ai cittadini di riappropriarsi del

tema della partecipazione al processo di costruzione della città come fattore fondante della identità urbana. Occorre riaffermare il valore della semplificazione delle procedure, o meglio della necessità di ricondurre lo strumento amministrativo ai canoni della adeguatezza rispetto all'obiettivo perseguito ed ai valori da tutelare.

E' probabilmente in questa direzione che va ricercata la strada di uscita dalla palude istituzionale, giurisdizionale ed amministrativa in cui sembrano precipitati molti dei procedimenti attuativi attivati o rivisitati in base ai dettami della recente pianificazione paesaggistica.

In questo senso i principi da riaffermare sembrano:

- la riaffermazione del valore centrale della pianificazione come momento di assunzione di scelte trasparenti e condivise, che si codificano in un piano che è in primo luogo un contratto tra i cittadini e tra i cittadini ed il territorio che abitano;
- l'assunzione di responsabilità collettiva per i costi che gli interessi pubblici generano, abbandonando definitivamente l'idea di far ricadere su una parte dei cittadini scelte giustamente assunte per tutelare e perseguire benessere di tutti.

E le regole fondamentali di una nuova legge sul governo del territorio appaiono:

1. E' necessario disporre di una norma quadro, mirata a definire quei principi fondamentali di governo del territorio che devono permeare tutte le attività legislative, pianificatorie, valutative e di controllo che riguardino la tutela e la trasformazione del territorio.
2. Le funzioni di governo del territorio, oltre che ai principi 'canonici' di sussidiarietà, precauzione, partecipazione e perequazione, debbono ispirarsi ai principi di efficacia ed economicità delle azioni amministrative.
3. E' bene sia sancito formalmente che la via ordinaria di governo del territorio è il metodo della pianificazione-programmazione territoriale e urbanistica, finalizzata a contrastare sempre le posizioni di monopolio nelle trasformazioni urbane ed a recuperare, ogniqualvolta sia possibile, una quota delle plusvalenze generate dalle trasformazioni urbane in favore della collettività.
4. Tutte le competenze degli Enti interessati si coordinano attraverso sedi di cooperazione e copianificazione ed intese procedimentali, per definire gli obiettivi, gli strumenti e la tempistica di ogni processo di governo del territorio.
5. La legge deve stabilire il principio di obbligatorietà della partecipazione al processo di copianificazione per tutti gli Enti interessati, deve disciplinare modalità e procedure delle conferenze di copianificazione e delle intese, escludendo la previsione di ogni successivo rilascio di pareri o nulla-osta.
6. Il procedimento di formazione, adozione e approvazione degli atti di governo del territorio non si affianca, ma integra al suo interno, senza eccezione alcuna, tutti i procedimenti VIA/VAS prescritti dalla normativa comunitaria, nonché tutti i procedimenti di verifica di coerenza con gli strumenti della programmazione economica.
7. Appare logico che lo strumento urbanistico provinciale, se definito attraverso forme di intesa tra le amministrazioni interessate, assuma valore di piano di tutela nei settori della protezione dell'ambiente, nella tutela delle acque, nella difesa del suolo etc.
8. La legge deve contenere una precisa ed esplicita distinzione tra il livello della pianificazione strutturale, quello della pianificazione operativa (che non può essere la semplice sommatoria dei piani attuativi) e quello regolamentare. E in modo correlato andrebbero articolati i contenuti obbligatori e i caratteri dei procedimenti di formazione e di verifica di coerenza propri di ciascuno dei tre strumenti.
9. Con le scelte di livello strutturale quindi, e in modo fisso e inderogabile, dovrebbero essere definiti requisiti criteri e procedure della negoziazione urbanistica, per consentire una trasparente verifica dell'equilibrio dei costi e dei benefici sostenuti dai diversi soggetti pubblici e privati e il coerente perseguimento di obiettivi di perequazione e compensazione.

Le scelte di livello operativo, direttamente incidenti e 'conformative' delle proprietà non dovrebbero avere validità superiore ai cinque anni, fatti salvi i tempi di realizzazione edilizia di quanto pianificato.

Non si tratta di obiettivi facili, né immediati; come è naturale accada nel campo della pianificazione. Ma su questo percorso arduo eppure straordinariamente ricco di opportunità positive, è dovere dell'INU invitare tutte le componenti culturali, politiche e sociali più consapevoli e vitali della società sarda a mettersi in movimento.

Contributo al dibattito congressuale

Sezione Toscana

1. scenari di crisi

Gli scenari di crisi nel mondo contemporaneo si moltiplicano. La comunicazione permette di conoscere ogni vicenda in tempo reale. Nelle nostre case irrompono in sequenze continue e non riflettute cronaca e storia. Povertà e siccità, inondazioni di acque e di popoli, degradi familiari, disagi sociali, persino una guerra europea.

Si contrappongono posizioni diverse per correggere tendenze e modificare comportamenti, nelle quali si disperdono e si aggregano variamente individui e gruppi, che sempre più a fatica riescono a comporsi quali nodi di una società in grado di descrivere un progetto realistico e al contempo trascinante. Istituzioni, mondo dell'impresa, forze politiche e culturali, energie sociali reagiscono al cambiamento. Ricorre l'esortazione alla sostenibilità, con uno sguardo verso l'orizzonte dell'innovazione, nella quale rintracciare modelli di sviluppo praticabili per uscire dalla crisi. Si auspicano risparmio ed efficienza nell'uso delle risorse, coerenza e integrazione delle politiche, responsabilità nei comportamenti, singoli e collettivi: "stoffa nuova" per imprimere un cambio di passo in tempi difficili. Un po' di lungimiranza, coraggiosa, spinge verso il rilancio degli investimenti pubblici e privati, contro le misure generalizzate, banali quanto drastiche, foriere di danni strutturali e permanenti, che producono tagli senza programmi di riferimento, nella progressiva demolizione di fondamenta e aspirazioni per la vita politica[1].

La città contemporanea è specchio e contenitore del cambiamento. Individui e gruppi vi cercano nicchie di riconoscibilità, risposte ai bisogni; nell'occupazione della città esistente come nella dispersione urbana si concretizzano progetti di vita e di lavoro, liberi od obbligati, dipendenti, anche, dalla specificità etnica[2] che si porta dietro condizionamenti e idee. Tanto più i cambiamenti economici e quelli climatici avvicinano le popolazioni[3] , quanto più esse rafforzano, ovunque si trovino, l'identità. La città pluriculturale è per ora una sommatoria di quei progetti, con i quali i diversi gruppi difendono le proprie appartenenze, allontanandosi dalla città con il proprio privato, o insediandosi in un patrimonio consolidato con propri usi e significati.

Il paesaggio delle villette diffuse, lo sfruttamento dei centri storici, le ripopolazioni dei quartieri periferici sono fenomeni collegati. Il rischio della congestione e il rischio della rarefazione sono prospettive delineate anche nel "Progetto Toscana 2030" dell'Irpet[4] , ove si rileva la percezione del territorio toscano come di un luogo caratterizzato da un'alta qualità della vita, prodotta da risorse consolidate: *la bellezza dell'ambiente storico-naturale, il valore del patrimonio artistico, l'intensa tradizione culturale, una solida rete di strutture e servizi sociali*.

Ma la scomposizione dei fattori in gioco svela la complessità e la frammentazione dell'immagine tradizionalmente in equilibrio del nostro territorio; e riporta alla dimensione sociale, agli indicatori complessi di valutazione che vi si riferiscono, per coniare ipotesi di sviluppo ove siano mantenuti i livelli di welfare garantiti fino ad oggi.

Tale scenario non è mai stato estraneo alle volontà riformatrici che hanno promosso in Toscana ben due leggi sul governo del territorio, almeno quattro cicli di pianificazione strutturale comunale, due Piani di indirizzo territoriale regionali, due generazioni di Piani territoriali di coordinamento provinciali; con le quali si volevano distinguere piani e politiche, per non moltiplicare i primi e per dare coerenza alle seconde, agganciando lo sviluppo alla qualità ambientale e territoriale; tramite le quali si è tentato di integrare processi di partecipazione e di valutazione nella spina portante del procedimento urbanistico.

Nel rinnovamento del processo di governo del territorio si inseriva anche la riflessione sul regolamento edilizio, nella quale prendevano corpo principi di responsabilità, finanche di ingerenza umanitaria, questioni afferenti i diritti della vita urbana. Virava, il regolamento edilizio, verso una capacità di comporre lo scenario, destinato certo all'utilizzo tecnico, dei requisiti imprescindibili (i diritti per l'appunto) per una città complessa, accessibile e sicura; uno scenario che andava oltre le componenti centrate sul manufatto edilizio, e si occupava di qualità della vita. Il cambiamento vedeva un nuovo regolamento edilizio accompagnarsi al nuovo piano, a partire dalla consapevolezza che il criterio dei limiti dimensionali non corrispondeva agli obiettivi della riqualificazione urbana e della preminente attività di recupero del patrimonio edilizio esistente, che avrebbe dovuto caratterizzare l'urbanistica più avanzata.

Lungo due stagioni di riforma urbanistica, le finalità del rinnovamento si sono impaludate nell'accanimento procedimentale. Quella del dimensionamento rischia di essere la via per riproporre il piano tradizionale, peggiorata dalla mancanza di cogenza e di operatività del piano strutturale. Avrà senso parlare di rendita o di perequazione?

Il *nuovo piano*[5] rischia la sconfitta, non incontra il favore della politica decisionista, che ama la deroga, né di quella restauratrice, che privilegia la gerarchia. Le esperienze in

1 "L'idea che la vita politica si basi su un legame sociale che –certamente- implica la liberazione dalle preoccupazioni legate ai bisogni elementari, ma non si esaurisce in benessere materiale, consumi, sviluppo economico, è totalmente estranea al modi di pensare attuale e alla lingua che lo esprime." Gustavo Zagrebelsky, Sulla lingua del tempo presente, Einaudi, 2010

2 "A Laila piacciono ...i negozi e i vari hotel per i turisti, anche se la gente del posto si lamenta delle continue costruzioni, dello sviluppo delle infrastrutture, che, a detta dei locali, stanno divorando le bellezze naturali di Murri. Laila trova strano che si possa deplorare la costruzione di nuovi edifici. A Kabul la gente ne sarebbe entusiasta. E' contenta di avere un bagno, ... una stanza da bagno vera e propria ..." Khaled Hosseini, Mille splendidi soli, Piemme 2007, terza ed.

3 "Quando i venti distruttivi di Chernobyl soffiano nella nostra direzione non si bloccano alla frontiera, né esibiscono il passaporto chiedendo: "Adesso posso far piovere sul tuo paese?". Ovviamente, continuano a soffiare e far piovere sul Galles e su località che neppure sapevano dove si trova Chernobyl.", Stuart Hall, L'etnicità impossibile, Forum 2009

4 Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana, Toscana 2030- Coesione sociale, ambiente, territorio: vincoli e risorse per la crescita, dicembre 2010

5 XXVI Congresso INU, Ancona, aprile 2008

corso, però, mostrano un impegno non indebolito. Reagiscono le amministrazioni comunali che sperimentano politiche coordinate e piani associati, si mettono alla prova le capacità del mondo cooperativo, attori di proposte avanzate per mettere risorse al servizio di progetti integrati. Con loro, Inu Toscana partecipa all'impegno per l'incremento delle qualità politiche, amministrative, progettuali e tecniche; per resistere alla babele dei dispositivi rovesciati sulle capacità di governo locale da parte di uno Stato sordo a tutto ciò che è necessario al Paese, in termini di investimento pubblico e sul "pubblico"; per sostanziare un percorso serio e concreto verso la qualità del progetto urbano e territoriale. Possiamo richiamare, al proposito, e solo per restare agli ultimi mesi, seminari sui temi fiorentini e metropolitani[6] ; l'accompagnamento culturale, da poco avviato, all'esperienza del Piano strutturale unico[7] dei sei Comuni dell'area pisana; la prontezza nel riunire i diversi soggetti che stanno rinnovando il settore dell'edilizia residenziale sociale[8] ; l'attenzione addensata sul XXVII Congresso INU, organizzato da Inu Toscana, che ha anche strutturato un pomeriggio di lavoro pre-congressuale sull'ampio spettro delle prestazioni qualitative della città[9] ; l'azione congiunta di Anci e Inu regionali nelle attività formative rivolte alla pubblica amministrazione[10] , nel proporre un lessico comune[11] , che, se si innesta in vent'anni di tentativi di formare un regolamento urbanistico-edilizio comune all'intero territorio regionale, vuol essere soprattutto richiamo alla responsabilità necessaria per condividere non solo le tecniche quanto i valori da assegnare al progetto di rigenerazione delle nostre città.
Appuntamenti, quelli richiamati, nei quali abbiamo sottolineato l'importanza del progetto territoriale, urbanistico, architettonico, che nel nostro Paese è, purtroppo, un costo da comprimere, sia per la committenza pubblica che per quella privata, le quali, per motivi differenti e diverse condizioni, non vi investono.

2. progetti territoriali

In termini di governo del territorio, la risposta verso uno sviluppo sostenibile in quanto accettabile dalle popolazioni, in grado di mantenere coesione sociale, rappresentativo di un progetto politico, capace di mitigare le diseguaglianze e generare benessere, deve passare dal riposizionamento dei soggetti di governo nella filiera istituzionale, ove il rafforzamento delle autonomie locali, presidio delle diverse territorialità, corrisponda a un ridisegno delle competenze adeguato ai problemi in gioco e a nuovi strumenti di intervento (dalla perequazione territoriale alla fiscalità).
Opporsi al consumo di suolo è corretto, insistere sugli investimenti nel trasporto pubblico è doveroso, difendere le città storiche e i paesaggi consolidati è necessario, promuovere l'energia da fonti rinnovabili è più che utile. Non vi sono alternative credibili. La dispersione urbana è dannosa sotto tutti i punti di vista, anche se chi passa molto tempo prigioniero nel traffico mattutino non collega facilmente il suo abitare in campagna con il caos della città. In Toscana il tema è meno scontato di quel che sembri, perché città e campagna, come noto, non sono distanti, né concettualmente né fisicamente; utilizzare il patrimonio edilizio sparso significa spostare carichi in luoghi che, se beneficiano del presidio umano per essere conservati, si appoggiano a trame fragili, sia paesaggisticamente che dal punto di vista infrastrutturale. La misura toscana, una specie di identità centripeta, ha fatto crescere i centri abitati per sommatorie e addizioni, senza danneggiarne sostanzialmente il cuore di antica origine, né il ricco patrimonio di case rurali, che i turisti possono ammirare, che è accessibile per progetti di vita dotati di solide e ampie disponibilità, e che è stato dettagliamente censito e normato nei piani regolatori comunali almeno dal 1980 in poi[12] . Intorno, lo sviluppo della Toscana delle famiglie e delle piccole imprese, in pianura, sotto lo sguardo delle colline e dei loro nuovi abitanti[13] .
E, oggi, *si muovono tutti*.
Abbandonate le quattro Toscane perfezionate undici anni fa[14] (la Toscana dell'Appennino, quella dell'Arno, quella delle aree interne e meridionali e quella della costa e dell'Arcipelago), il territorio toscano è stato rappresentato come un universo policentrico ove l'urbanizzazione

6 Seminario, Contenuti e norme del piano strutturale di firenze, Facoltà di Architettura, Firenze, 11 febbraio e 4 marzo 2011, la dimensione metropolitana nel governo del territorio, Pistoia, 5 marzo 2011
7 Nel 2008 Pisa, Calci, Cascina, San Giuliano Terme, Vecchiano, Vicopisano lanciano il Piano Strategico come strumento di governance territoriale, e recentemente hanno avviato il Piano Strutturale di area: un piano solo per un treritorio di 200.000 abitanti su sei Comuni, la seconda realtà metropolitana toscana.
8 Convegno, Edilizia sociale, citta' e governo del territorio-scenari, opportunità e buone pratiche al tempo della crisi, Pisa, 16 marzo 2011
9 dalla partecipazione dei giovani studenti al nuovo Piano strutturale di Livorno al confronto sui Piani provinciali, dal progetto urbano per un'idea unificante dello spazio urbano e delle infrastrutture portuali al confronto con gli architetti sulla professionalità: dalle 10 alle 19,30 al Museo di Storia Naturale del Mediterraneo, Livorno, 6 aprile 2011
10 www.tiforma.it
11 II Meeting sull'Urbanistica-Le proposte di regolamento dei Comuni Toscani sulle definizioni tecniche ed i parametri urbanistici ed edilizi in materia di governo del territorio, Scandicci, 24 novembre 2010
12 L.R.T. 10/1979 Norme urbanistiche transitorie relative alle zone agricole, art. 1 ... I Comuni possono adottare, senza la prescritta autorizzazione regionale, varianti agli strumenti urbanistici allo scopo di individuare nel complesso delle
zone di cui al presente articolo, aree che presentino particolari caratteri morfologici, ambientali e produttivi prevedendo per esse una specifica normativa. I Comuni adottano, senza la prescritta autorizzazione regionale, una variante allo strumento urbanistico per individuare, attraverso apposito elenco da inserire nelle norme tecniche di attuazione del Piano Regolatore Generale o nel Programma di Fabbricazione, costruzioni esistenti nelle zone agricole ritenute di particolare valore culturale o ambientale. Per queste costruzioni sono ammessi solo interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo."
13..."immaginavo la vallata ormai piena di case, di piccole industrie dilagate a macchia d'olio tra Montevarchi e San Giovanni, e i treni serali e mattinieri dei pendolari con Firenze. Di notte tutta la pianura si riempiva di minuscole luci." Matthew Spender, In Toscana, Considerazioni di un artista inglese sull'arte, gli usi, i costumi e le stranezze degli italiani tra i quali vive, Barbès Ed., 2008
14 Piano di Indirizzo Territoriale, approvato con D.C.R. n.12 del 25 gennaio 2000, ai sensi della L.R.T. 5/1995

intensa dell'area centrale e la rarefazione della porzione meridionale si potessero ricomporre, per superare quella toscanità tanto eccellente quanto periferica e riconoscere al territorio la centralità che può farne fattore non settoriale dello sviluppo[15] .
La prima generazione degli strumenti della pianificazione territoriale, soprattutto a dimensione provinciale, ha mancato di cogliere, sul piano di più generali politiche di sviluppo, i fenomeni ingenti di trasformazione sociale ed economica che erano in corso, sotto l'immagine di una relativa stasi, e del primo affaticamento dello sviluppo toscano. Tale trasformazione ha a che fare con le dinamiche demografiche e con i flussi migratori, ove si mescolano la popolazione giovanile e studentesca e le nuove famiglie immigrate, diverse facce del turismo e dell'industrializzazione, non riferibili solo a quella fascia della Toscana industrializzata e urbanizzata rappresentata dalla valle dell'Arno. L'individuazione della dimensione territoriale di queste trasformazione può ancora rappresentare uno dei contributi più importanti e originali allo sviluppo da parte della pianificazione di area vasta. Con ciò non si intende l'imposizione di uno strumento urbanistico sovra comunale, ma progetti territoriali che concretizzino l'interdipendenza dei territori e ne diminuiscano la conflittualità, ai quali corrisponda la distribuzione efficiente delle risorse.
In questo ampio scenario, un segmento fondamentale, non sempre immediato da cogliere, è quello della popolazione insediata, intesa come risorsa. Tanto nei territori più lontani dai centri degli scambi relazionali, quanto in quelli di alta qualità ambientale ove si svolgono cambiamenti economicamente rilevanti, il problema dello spopolamento non scompare, acquista nuovi connotati. Dopo l'abbandono dei territori marginali, sull'allontanamento della residenza stabile pesano il valore attribuito al paesaggio e all'ambiente, le dinamiche urbane e sociali e il depauperamento delle amministrazioni comunali, gravate dalla mancanza di risorse per la difesa del suolo piuttosto che per i servizi al cittadino.
La coesione sociale e istituzional-territoriale, le capacità delle autonomie locali e delle comunità sono il capitale decisivo per la valorizzazione del potenziale di sviluppo in Toscana.

3. i diritti della vita urbana
In termini urbanistici, la risposta alla crisi non prescinde da investimenti culturali e sociali, fondamento di progetti che riprendano a occuparsi di spazi e persone, di relazioni e di luoghi, ove tanto il pubblico quanto il privato sappiano attingere alle risorse che in Toscana hanno permesso di non giungere all'emergenza.
Non v'è dubbio che parliamo di politica di diritti, di questioni afferenti i diritti della vita urbana -questioni di etica pubblica. La riconquista da parte dei cittadini dei diritti della vita urbana non è estranea al progetto dello spazio pubblico. Poco importa, se non agli addetti ai lavori, che vi si devono impegnare, quali tecniche siano più adatte, da quale settore si può cominciare; quel che conta è potersi presentare pronti ad accollarsi un tal compito.

Un passo importante da fare riguarda la casa. In tempi nei quali non si può sprecare alcuna risorsa e non si hanno a disposizione rilevanti sostegni pubblici, rispondere alla domanda abitativa e ripensare a cittadinanza e città è un'occasione che deve essere considerata preziosa, ma non un lusso: è una necessità, un dovere. Troppo a lungo si è pensato che l'alto tasso di case in proprietà rendesse inutile porsi il problema della casa. La nuova povertà prodotta dalla crisi aumenta la tensione sulla domanda di case a basso costo e in affitto, domanda già in crescita per l'affacciarsi sul mercato di nuove categorie sociali. In Toscana, come risulta da dati Irpet, le case in proprietà sono il 74% dello stock abitativo in possesso delle famiglie, mentre il patrimonio di case pubbliche in affitto sociale sono il 4,3%, abbondantemente al di sotto della media dei paesi europei (20%). Il progressivo esaurirsi delle risorse pubbliche per la casa mette in crisi tutto il sistema di sostegno pubblico della casa sociale che si articola non solo nella costruzione di nuove case ma anche nei servizi di gestione e manutenzione, negli appalti, nelle vendite.

Gli scenari di crisi svelano l'incompiutezza della riforma urbanistica italiana; ma non ci possiamo permettere il lusso di discutere su testi di legge o in astratto. La possibilità di acquisire suoli a basso costo per l'edilizia residenziale pubblica è inimmaginabile[16] . La certezza dei flussi regolari e costanti di risorse pubbliche per il settore dell'edilizia abitativa è definitivamente scomparsa. Il quadro normativo di riferimento, inservibile, è venuto meno. Persino gli spezzoni legislativi e finanziari con i quali l'edilizia residenziale pubblica si è mossa nel mercato privato sono esauriti. Un settore, ove domanda e offerta hanno dialogato e scelto fra le gamme disponibili, dal totalmente pubblico al perequato –se possiamo fare una sintesi parabolica- deve re-inventarsi. Cambiano scala, scenari, soggetti: processo e prodotto, insieme, e riferiti alla competitività urbana.

La capacità di ospitare stranieri e comunità con culture e religioni diverse costituisce un requisito di città ospitale e promotrice di integrazione e coesione sociale. La possibilità di ospitare forza lavoro è un altro indicatore della qualità urbana. L'inaccessibilità della città (alti valori degli immobili e degli affitti che rendono impossibile per i lavoratori

15 "viene confermata e sviluppata, pertanto, una nozione di territorio come dimensione cruciale delle politiche pubbliche regionali e locali nell'insieme delle loro articolazioni propositive, previsionali e operative. E del loro stesso governo. Ciò, nella convinzione che la gestione delle risorse territoriali secondo i principi della sostenibilità ambientale e paesaggistica sia strategica per uno sviluppo basato sulla qualità e costituisca parte non solo integrante ma costitutiva della programmazione generale e settoriale.", Documento di Piano, Piano di Indirizzo Territoriale, approvato con D.C.R. n. 72 del 24 luglio 2007

16 "Arturo si radeva il mento e cantava una canzonetta della sua infanzia, quando l'edilizia popolare aveva costruito i casermoni davanti alla spiaggia per gli operai delle acciaierie. Anche i metalmeccanici, secondo le idee della giunta comunista, avevano diritto a una casa con vista. Vista mare, non vista fabbrica.", Silvia Avallone, Acciaio, Rizzoli, 2010

a basso reddito la permanenza nelle città maggiori) è un fattore di rischio per la conservazione degli equilibri territoriali, ambientali e paesaggistici, dato che i comuni periferici diventano concorrenti nell'offerta di suolo per ospitare nuovi residenti, con i conseguenti inevitabili costi del pendolarismo e del danno ambientale provocato dalla mobilità privata su gomma: un aumento di costi per la collettività.
Perciò, la scala territoriale di area vasta è la dimensione corretta nella quale affrontare i temi urbanistici della localizzazione e del dimensionamento dell'edilizia residenziale sociale, per la quale, come dotazione territoriale (L. 244/2008), le aree dovrebbero essere acquisite gratuitamente dai Comuni.
Ciò aiuta nell'integrazione fra le politiche abitative e le politiche della rigenerazione urbana, che negli strumenti urbanistici si traducono nell'utilizzo prioritario delle porzioni degradate per allocarvi nuovo patrimonio abitativo sociale e nel contempo rigenerare socialità. Non vi è indifferente anche la questione dell'incremento di qualità nelle prestazioni ambientali degli edifici, questione di ben altro spessore rispetto allo sfruttamento di suolo per le distese di pannelli fotovoltaici, fenomeno che non ha risparmiato la Toscana, nonostante le strenue resistenze degli amministratori locali e la difesa della potestà del piano per governare anche questo danno.

Nella sperimentazione relativa all'housing sociale, si intercettano occasioni per mettere in gioco il meglio delle classi tecniche e degli organi politici, delle forze sociali e delle professioni. Con la nuova definizione di edilizia residenziale sociale si supera la storica distinzione tra edilizia sovvenzionata, costruita dagli IACP a totale carico dello Stato, ed edilizia convenzionata realizzata dal privato con contributo pubblico; così potendosi aprire la strada all'utilizzo di risorse private per l'attuazione di un fine sociale.
La nuova città che si potrà realizzare con l'housing sociale, infatti, è a carico del soggetto pubblico quanto di quello privato: con l'utilizzo di fondi immobiliari chiusi[17] come possibile strumento per valorizzare e incrementare l'offerta abitativa sul territorio si incide in modo innovativo sulla organizzazione della filiera che tradizionalmente ha il sistema casa sociale. Se a questo agganciamo la definizione dell'alloggio sociale[18] , scopriremo che l'innovazione di processo attivata dalla costituzione dei fondi è rilevante, un insieme di attività tecniche scientifiche e finanziarie che sono preliminari e a corredo della sola progettazione e costruzione: *analisi di redditività, di fattibilità, simulazioni economiche e finanziari, scouting di nuove iniziative immobiliari, studio del mercato di riferimento, due diligence*; termini inconsueti per chi ha frequentato il mondo dell'edilizia popolare, considerata un prodotto di seconda categoria[19] con scarso valore aggiunto. E se il fondo deve saper gestire il patrimonio immobiliare, dovranno essere sostenute le situazioni di disagio e di difficoltà. Il nuovo operatore, in definitiva, deve essere gestore sociale, efficiente imprenditore, dotato di saperi e supporti tecnici e finanziari, a corredo del suo agire, per costruire case sociali, allargando il repertorio disponibile ai servizi all'abitare.

In tal quadro, l'inserimento delle quote ERS nei piani urbanistici deve comprendere sia la quota di fabbisogno di edilizia a totale carico dello Stato per chi paga il canone sociale, che la parte di alloggi da destinare a coloro che, pur non avendo i requisiti per il canone sociale, non possono accedere agli alloggi posti sul mercato (la cosiddetta fascia grigia). Il secondo approccio può rivolgersi alla finanza privata, attraverso forme compensative, di finanza di progetto, e applicazioni mature della perequazione territoriale (pubblico-pubblico) e urbanistica (pubblico-privato). Su questo, il nostro Istituto può sostenere le decisioni della politica e formare capacità tecniche.

Nel recente convegno che Inu Toscana ha organizzato con CDP Investimenti Sgr e Anci[20] si è visto il potenziale custodito in questo campo. Possiamo essere l'interlocutore che coglie la molteplicità dei fattori di innovazione del processo, tecnologici, progettuali, sociali e politici, per i quali l'urbanistica non è componente minoritaria di efficacia.

4. il governo del territorio
Il punto di vista unificante sembrava essere raggiunto con il governo del territorio, per gestire la complessità, contrastare le *pianificazioni separate*, superare il piano delle previsioni e della regolazione, decidere in trasparenza, secondo adeguatezza e con flessibilità. Il dibattito sul nuovo piano, nel XXVI Congresso INU, (Ancona, 2008) portava a compiutezza il modello elaborato nel 1995, sul quale si erano formate le principali leggi regionali riformiste. Il bilancio positivo permetteva di indicare l'evoluzione del modello, rispetto a temi rilevanti: il consumo di suolo, le politiche per il risparmio energetico, l'uso di fonti rinnovabili per riqualificare il patrimonio residenziale sociale, l'area vasta per il riequilibrio territoriale e ambientale, la dimensione paesaggistica nella pianificazione locale.
Il processo di governo del territorio si mostrava ricco di "attrezzi" tecnicamente rigorosi, ma non lineare; forte di scelte irrinunciabili, non quadro di previsioni ma scenario di possibilità; guidato da una robusta vision strategica, ma

17 piano nazionale di edilizia abitativa art. 11 DL 112/08 e DPCM del 16 luglio 2009

18 l'alloggio sociale ai sensi del Dm 22 aprile 2008 si configura come "elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie."

19 "Sorpassò il camposanto e continuò ad acchianare tra du' ali di cimento, grigi falansteri a mità tra un càrzaro messicano d'alta sorveglianza e un manicomio-bunker ...Quella viniva chiamata, va a sapiri pirchì, edilizia popolare. Secunno 'sti geni dell'architettura, il popolo doviva bitare in case che appena 'nfilavi la chiavi nella porta e ci trasivi per la prima volta, i muri accomenzavano a sbriciolarsi sutta atò occhi come gli affreschi sotterranei quanno ci arriva l'aria e la luci." Andrea Camilleri, La caccia al tesoro, Sellerio

20 Edilizia sociale, citta', governo del territorio-nuove forme di reperimento delle risorse: il sistema integrato dei fondi immobiliari per l'edilizia privata sociale, Pisa - 16 marzo 2011, www.inu.it, http://www.cdpisgr.it/news/seminari-sul-territorio.html

rispettoso delle limitazioni imposte dalla conoscenza interdisciplinare. Vi si potevano integrare le pratiche della governance, della collaborazione e della co-pianificazione, e le metodologie della valutazione.

Oggi, il bilancio è critico. I percorsi decisionali sono complicati. Certo, gravano gli appesantimenti in esito a maldestri recepimenti nazionali delle direttive europee. Valga per tutti la Vas. Competenze e responsabilità sono frammentate fra soggetti plurimi, teoricamente autonomi e responsabili, che si devono raccordare per dar luogo a un'azione d'insieme. Occorre affrontare la questione del rapporto fra soggetti pubblici, anello assai debole nella catena del governo del territorio.
L'inefficienza di tale rapporto aumenta il ricorso difensivo alla procedura, alla verifica della legittimità, moltiplica riunioni, conferenze e passaggi di controllo, allunga i tempi oltre un ragionevole limite, senza con ciò produrre rintracciabilità delle competenze e le certezze che sono indispensabili sia nel pubblico che nel privato agire sul territorio. In più si assiste alla reintroduzione nel Piano strutturale (non cogente) di ingredienti del tradizionale Prgc. Se il procedimento occupa il dibattito culturale e i confronti politici, inevitabilmente i piani diventano materia di tribunale amministrativo, di contenzioso penale, di lotte domestiche, di facili moralismi.

Dobbiamo fare una seria e onesta riflessione sul *Piano strutturale non cogente, sul Piano operativo dotato di fattibilità*, sugli infiniti quadri conoscitivi, sui deludenti avvisi pubblici, sulla difficoltà di gestire il dimensionamento come parametro per giudicare i piani della riqualificazione del patrimonio esistente, di fatto una contraddizione lampante. Alla realtà complessa non possiamo rispondere con processi complicati e piani incomprensibili[21] , nei quali l'urbanista si trova in mezzo a molte voci, incaricato di consulenze generali e di coordinamenti. Assai raramente gli vien chiesto un progetto di città, piuttosto chiavi di lettura, mediazioni terapeutiche da professionista specializzato in percorsi guidati: lunghe elaborazioni rassicuranti di quadri conoscitivi, assistenza nelle conferenze dei servizi, coinvolgimento nei percorsi partecipativi per mitigare i conflitti. Non che sia poco; ma non sarà tutto.

5. Conclusioni
Continuiamo a credere che si debbano moltiplicare le occasioni da offrire a tutti, per allargare l'orizzonte del nostro sguardo e delle nostre riflessioni, per parlare di società e di senso civico, di un progetto culturale e politico che ci strappi dalle paludi nelle quali il nostro Paese è sprofondato.
Non abbandoniamo la convinzione che l'urbanistica sia componente del vivere pubblico, e che l'una e l'altro valgano la pena di essere perseguiti con impegno; questo speriamo che il nostro Congresso sappia dire con forza, perchè dare senso e qualità alla città contemporanea non è meramente un progetto tecnico, bensì presuppone uno scenario di valori da offrire alle popolazioni.

21 "Alcuni scrittori, che non pensano chiaramente, tendono a supporre che i loro pensieri abbiano un significato più profondo di quello che a prima vista appare. E' lusinghiero credere che sono troppo profondi per essere espressi con chiarezza tale che chiunque vi si imbatte possa leggerli: naturalmente, questi scrittori non pensano che la colpa sia del loro cervello, che non ha la facoltà di riflettere con precisione. ...E' molto facile persuadersi che una frase che non si capisce appieno possa significare molto di più di quanto non si comprende. Da qui non c'è che un passo per cadere nell'abitudine di esprimere le proprie impressioni in tutta la loro originale vaghezza." William Somerset Maugham, La resa dei conti, Lucarini Ed. Roma, 1988

Approvato dal Consiglio Direttivo Inu Toscana il 25 marzo 2011

Paesaggi urbani contemporanei

Prime riflessioni sul convegno tenutosi ad Urbino a settembre 2010

Sezione Marche

La sezione Marche ha organizzato a settembre dello scorso anno il convegno sui paesaggi urbani contemporanei con l'obiettivo di fornire un contributo al dibattito del XXVII congresso nazionale INU[1].

Il convegno, ha innanzitutto inteso trattare il complesso tema del paesaggio in un'ottica plurale, affidandone le possibili interpretazioni non solo a chi se ne occupa dal punto di vista disciplinare o istituzionale, ma anche a chi lo usa per la propria professione, per la propria ricerca artistica, o per l'individuazione delle dinamiche di trasformazione sociale. Da qui il titolo: paesaggi urbani contemporanei, che da una parte ha declinato l'esigenza di una approccio multidisciplinare e la difficoltà di fornire definizioni univoche, dall'altra ha posto l'accento sui temi della città e della contemporaneità. L'Istituto si occupa di paesaggio soprattutto nell'ottica del Piano, il contributo del convegno non è stato tuttavia quello di mettere a confronto strumenti di pianificazione e buone pratiche, ma di riflettere sul significato che riveste il paesaggio oggi in Italia e di definire ambiti più significativi e aderenti alla situazione effettiva dei nostri territori. Abbiamo ritenuto infatti che la vera sfida per superare la crisi sia costituita da quei paesaggi ordinari sui quali è più difficile promuovere e attuare politiche di valorizzazione se non attraverso operazioni che ne ridefiniscano i significati e ne ricollochino i sistemi di valore e quindi le sempre più esigue risorse Ecco perché il contributo di altri modi di percepire, vivere, utilizzare il paesaggio diventa necessario per rivedere le tradizionali categorie e per definirne altre più adatte al contesto attuale, dove le città svolgono un ruolo sempre più fondamentale soprattutto in termini di welfare. Naturalmente il dibattito è stato condotto nell'alveo della Convenzione Europea del Paesaggio adottata 10 ani fa, che impone una riflessione sulle conseguenze che i suoi principi generali hanno avuto, sia sull'evoluzione del concetto di paesaggio, sia sulla gestione dei paesaggi da quelli di valore a quelli ordinari. Per questo motivo il Convegno ha posto due ordini di questioni:

- se è opportuno giungere ad una concezione unificante, indicata nell'art. 1 della Convenzione, che integri l'interpretazione estetico percettiva con quella scientifico naturalistica e quindi ridefinisca i concetti di tutela, utilizzo e valorizzazione
- in che modo il governo del territorio può gestire un paesaggio sempre più complesso in cui la tutela ha perso definitivamente il suo carattere puntuale ed è costretta a confrontarsi con un sistema insediativo diffuso che alterna senza soluzione di continuità: elementi di valore, lacerti di naturalità, territori insediati, suoli ormai compromessi.

In questo senso l'intervento di Arturo Lanzani che fa riferimento ad una ricerca condotta con Gabriele Pascoli è estremamente significativo, in quanto introduce quattro scenari per paesaggi urbani italiani al futuro:

1 Italia piattaforma produttiva

Questo scenario prevede la ripresa economica con segni di declassamento, perdurante consumo di suolo, degrado ambientale, ovvero dopo la crisi si riprende tutto come prima, ma scendendo verso un gradino più in basso, secondo una dinamica che è efficacemente rappresentata dai cambiamenti delle condizioni di lavoro e dal loro appiattimento verso modelli a minore contenuto di welfare, che presenteranno inevitabili implicazioni economiche e sociali. In questo scenario si registra una grande tendenza ad urbanizzare il suolo e nello stesso tempo una dismissione molecolare di spazi urbanizzati, ma non è più la dinamica del dopoguerra di abbandono dei centri collinari per urbanizzare le valli, è il o consumo di nuovo suolo e la contemporanea dismissione di parti del territorio, che rappresenta il DNA di quella sorta di degenerazione dei fenomeni insediativi contemporanei.

2 Italia in declino

Questo scenario prevede una dinamica simile a quello che sta avvenendo in alcuni paesi europei come la Grecia, ovvero il paesaggio emergente è rappresentato dall'incapacità di continuare a mantenere ciò che abbiamo. Da diversi anni ormai la quasi totalità delle municipalità italiane non hanno risorse per fare la manutenzione ordinaria, allora diventa centrale il tema del mantenimento in tutti i sui aspetti: dalle reti tecnologiche, allo spazio verde, alle strutture di welfare, che sono di competenza del pubblico, ma la manutenzione interessa anche il patrimonio privato, che riuscirà con sempre maggiore difficoltà a mantenere abitazioni inadeguate e spesso troppo grandi, per una popolazione sempre più vecchia e sempre più incapace di gestire i fenomeni migratori. Il grande tema è quello del paese senza manutenzione in tutte le sue parti non solo quelle urbane, con la fine del paesaggio storico italiano e l'aumento della naturalizzazione che non sempre coincide con il miglioramento della biodiversità.

3 Italia delle qualità

Questo scenario, indubbiamente positivo, prevede un'Italia modello Toscana, dove il paese non è l' officina di bassa qualità e la logistica d'Europa, ma bensì artigianato industriale di qualità, tuttavia questo scenario non è del tutto senza problemi, in quanto prevede evidentemente la cura del paesaggio, l'attenzione anche a quello ordinario, tuttavia ci sono ci sono due questioni aperte: la prima è che non è affatto scontato che ci sia un nesso tra cura della qualità della produzione e cura del paesaggio ordinario, il secondo aspetto è legato ai rischi di ricondurre la politica del paesaggio ad una politica di stereotipizzazione, di ipostatizzazione della forma come diceva Sereni gia nel '61. Il paesaggio diventa una bella cartolina di italiani tutti imprenditori del bed and breakfast, dove è difficile saper gestire il rapporto tra vivere di rendita e innovare, perché questa Italia al futuro deve essere capace di innovare, ma il rischio è quello di pensare di poter vivere ancora a lungo della rendita delle qualità paesistiche.

4 Italia scomposta

Questo scenario prevede pezzi di Italia che vanno in direzioni diverse, che scelgono ciascuna il proprio scenario, che

1 Il testo contiene la sintesi parziale degli interventi di alcuni dei relatori del convegno: Pippo Ciorra docente di Progettazione urbana UNICAM, Carlo Gasparrini docente di Urbanistica_Università degli Studi di Napoli_Federico II; Arturo Lanzani docente di Geografia del Paesaggio e dell'Ambiente _PoliMI

si muovono sullo sfondo delle attuali divisioni e che acuiscono ancora di più il già differente utilizzo del paesaggio da parte del nord del sud e del centro Italia.

Pippo Ciorra pone l'attenzione sulla ridefinizione delle categorie interpretative del paesaggio e quindi della città contemporanea, che presuppongono che il paesaggio oggi si caratterizzi non tanto dal punto di vista morfologico, quanto da quello programmatico e che le dinamiche di trasformazione siano il prodotto di politiche territoriali che non sono casuali. In questo senso la città diffusa, che rappresenta il paradigma del paesaggio ordinario, non è un risultato casuale, è la traduzione nello spazio della attuale politica o meglio della concezione politica dello spazio attuale, che presenta un deciso carattere individualista. E' inevitabile quindi accettare che non c'è più distinzione tra città e campagna, e che quindi bisogna lavorare su questo paesaggio indefinito per costruire lo spazio abitabile del futuro. Soprattutto è essenziale costruire una nuova estetica, dove il problema principale non è più se ricorrere o meno alle categorie classiche del paesaggio ottocentesco o se scegliere tra lo sviluppo ecologico e lo sviluppo non ecologico, il problema è capire dov'è il limite, cioè quanto è possibile sviluppare economicamente un territorio senza comprometterne completamente l'equilibrio. La ricerca di equilibrio rappresenta oggi la vera sfida della programmazione territoriale, così come capire le ragioni complesse che stanno alla base della qualità della vita in alcuni territori piuttosto che in altri, che sono quasi sempre il prodotto di un mix di sviluppo economico, sociale e antropologico.

Carlo Gasparrini interviene al dibattito analizzando il modo in cui il paesaggio aiuta a rileggere la città attraverso 5 nuclei tematici:

1. citta' in formazione, sguardi multiscalari ai paesaggi urbani

L'esplosione urbana è fenomeno troppo complesso e differenziato per ascriverlo tout court alle categorie perentoriamente contrapposte del disastro ambientale e del fascino frattale. Con essa comunque bisogna fare i conti senza moralismi e acquiescenze perchè ci consegna un arcipelago di città – più o meno consolidate, latenti o incerte - che chiedono di essere interpretate, scomposte e ricomposte entro nuove configurazioni e orizzonti di senso; di essere riguardate con una proiezione progettuale che confligge con i confini amministrativi e sollecita figure, strategie e forme di governo diverse da quelle che ereditiamo. I nuovi caratteri della metropolizzazione delineano un fenomeno che è stato indagato attraverso sofisticate descrizioni, atlanti, tassonomie, figure e che richiedono un'attenzione visionaria capace di misurarsi con uno sguardo di scala ampia, adeguato alle dimensioni e alle articolazioni che la città contemporanea ha raggiunto. In questo senso uno dei dati più rilevanti da cogliere è l'emergere di sistemi insediativi intercomunali, di città in nuce delineatesi con la diffusione urbana degli ultimi decenni, da reinterpretare in relazione ai peculiari processi di coalescenza territoriale che le hanno determinate, alla ricerca di appropriate *densità relazionali spazialmente delimitate*.

2. *landscape&urbanism*, ragioni e declinazioni di un'alleanza

Per capire dove emergano i segnali più interessanti occorre saper guardare anche fuori dal campo disciplinare dell'urbanistica e dell'architettura in senso stretto, alle aree di sovrapposizione e contaminazione con altre discipline contigue, in questo sforzo interpretativo e progettuale, il paesaggio costituisce un prezioso alleato dell'urbanistica. Non è un caso quindi che, nell'area nordamericana ma con rilevanti ripercussioni anche in quella europea, abbia preso piede da oltre un decennio una riflessione disciplinare che lavora proprio sull'ibridazione di ambiti disciplinari con cui l'urbanistica ha oramai rapporti consolidati. Il landscape urbanism lavora proprio lungo le aree di margine più interessanti di una nuova multidisciplinarietà. E' possibile affermare che la forte domanda di paesaggio che emerge dalla fertile stagione progettuale attuale, con particolare riguardo ai paesaggi urbani e periurbani, esprima una tensione alla costruzione di nuovi valori estetici, ecologici, economici e sociali, nella direzione di una riappropriazione profonda dei territori della città contemporanea e della capacità di autorappresentazione dei suoi abitanti. La dimensione progettuale del paesaggio dunque si propone come condensatore estetico, ecologico, culturale, economico e sociale in cui riconoscersi e in cui riconoscere ancora il senso stesso della città come sistema di luoghi dove una molteplicità di spazi e di soggetti continuano ad interagire e a dare a quel sistema un senso anche comune.

3. la domanda di qualità ecologica e di mobilità

E' giusto quindi riaffermare il ruolo di alcune domande, ancora sottovalutate nell'esperienza italiana, che la città contemporanea ci pone a partire dalla domanda di qualità ecologica e dal ruolo della mobilità e delle infrastrutture. Per farlo occorre uscire dalla tentazione, di fronte a problemi seri e densi come quello dei cambiamenti climatici, di oscillare tra le retoriche sui rischi dei gas-serra e la capacità liberatoria della bioarchitettura. Fra questi due estremi c'è il territorio, c'è la città con i suoi paesaggi, ci sono le ricadute che la costruzione di strategie ecologiche per la città possono produrre sui suoi caratteri più resistenti e qualificanti e sulla sua stessa forma, con una stretta interazione anche con alcune componenti storico-culturali, infrastrutturali e funzionali, inevitabile e indispensabile nei nostri territori densi e stratificati.

La dimensione ecologica non è l'unico impulso fertile che il dibattito sul paesaggio e il landscape urbanism hanno avuto in questi anni. Il ruolo delle reti infrastrutturali e i temi dell'accessibilità, anche in chiave ecologica, svolgono un ruolo altrettanto rilevante e propositivo. Così facendo, la domanda di mobilità tende anche a riconfigurare e connettere gli spazi intercettati e compressi della residualità e della transizione. Anche in questo caso, la risposta a queste domande sollecita i paesaggi urbani, le trame insediative e la diffusione degli spazi aperti, a partecipare a questo ripensamento e a produrre non solo maglie reticolari diffuse piuttosto che grandi nervature gerarchizzate, ma anche figure di città e scenari della trasformazione che coinvolgono i materiali urbani della sua costruzione storica (strade, canali, viadotti, ecc), compresi quelli più fragili, più esposti

ad essere cancellati e che invece rappresentano una risorsa per questo ripensamento strategico.

4. i materiali della citta' per nuovi progetti di paesaggio

Con le nuove lenti di questa convergenza culturale e disciplinare, la città contemporanea ci propone racconti e domande progettuali molto diverse dal passato, sia sotto il profilo del carattere dei luoghi in cui esse maturano, sia sotto quello delle scale e dei materiali che vengono coinvolti nella trasformazione urbana. Emerge quindi un repertorio diversificato di esperienze che forse consente di abbozzare una prima tassonomia dei nuovi territori del progetto di paesaggio che costituiscono oggi i campi di sperimentazione più interessanti: le reti e gli spazi legati all'acqua, le aree del cosiddetto *drosscape*" i territori delle *campagnes urbaines*, le reti infrastrutturali e gli spazi *in betweeen*. Dentro questi spazi, l'intreccio fra territorio storico, forme insediative e struttura naturale del territorio è sollecitato a dare risposte che non possono essere solo improntate alla tutela tout court del palinsesto ereditato. L'orizzonte più interessante che questo ripensamento in chiave progettuale nelle aree urbane può produrre è quello di una stagione di *large parks*, intesi come sistemi paesaggistici continui, network costituiti da spazi aperti reticolari di scala urbana e territoriale che attraversano la città lungo i corsi d'acqua e le reti ambientali e infrastrutturali Si tratta di una strategia progettuale in grado di rovesciare la forma della città come un guanto trasformando il nostro modo di guardarla, di progettarla e di fruirla, che ne esalta la sua porosità, fa interagire la ricerca di isotropia, connettività e accessibilità diffuse con le specificità territoriali sottese al suo palinsesto ambientale/insediativo, ridefinisce i rapporti tra centri e periferie, il ruolo dei margini, le aree di transizione. La costruzione di questi network paesaggistici è destinata insomma a delineare la nuova articolazione formale e funzionale dei luoghi pubblici in cui le comunità locali e sovralocali si riconoscono re identificando la città. E' un salto di scala rispetto alla concatenazione tradizionale delle piazze e delle strade nei nostri centri storici che non mortifica la scala locale ma la sollecita ad una integrazione virtuosa dentro le nuove dimensioni del fenomeno urbano, già praticata d'altronde dagli abitanti nell'uso quotidiano della città contemporanea.

5. declinazioni impreviste del bello nei paesaggi urbani contemporanei

E' dentro questo percorso che occorre fare i conti anche con la dimensione estetica della città. I nuovi valori estetici si costruiscono sempre più frequentemente proprio nella fitta trama degli spazi aperti più che nella ricerca architettonica del manufatto. La stessa architettura tende sempre più a metabolizzare le forme tettoniche del paesaggio, producendo una pervasività degli spazi aperti sugli spazi conclusi dei manufatti architettonici, rovesciando alcuni assunti della ricerca architettonica e urbanistica. In questi luoghi i nuovi valori estetici non si impongono per decreto-legge, non scaturiscono da elenchi preconfezionati, sono l'esito di un processo progettuale non lineare, spesso intercettato da compagni di viaggio eterodossi (artisti, paesaggisti, ecologi, antropologi). E' una bellezza che costruisce la sua capacità di persuasione sulle relazioni dense che il mutamento dei luoghi sa costruire tra spazi, oggetti e funzioni diverse, sul processo dinamico della trasformazione e sulla sua incrementalità, sull'uso sapiente dell'indeterminatezza e della provvisorietà. Queste forme di bellezza producono ricadute rilevanti e virtuose sul modo stesso di costruirsi del progetto. I nuovi materiali della città, le loro caratteristiche conformative ed evolutive richiedono infatti modalità di trattamento progettuale che rifuggono dagli stilemi moderni del progetto onnicomprensivo e della sincronia realizzativa. Si affermano al contrario strategie progettuali adattative a geometria variabile in cui la simulazione di scenari realizzativi nel tempo attraverso la individuazione degli elementi di certezza, la successione probabile o eventuale di azioni e la valutazione dei gradi di incertezza e casualità divengono un approccio necessario che mutua molti strumenti e pratiche dalle discipline paesaggistiche e ambientali. In questo senso, la bellezza diviene concetto e pratica densa, calata nei paesaggi della contemporaneità non per aggiungere, con cinismo, frammento a frammento, ma per introdurre spostamenti di senso che si riverberino in tutte le direzioni e partecipino alla costruzione di nuovi racconti della città

Le sintesi dei tre interventi insieme costituisce una nota articolata e diversificata che tenta di ridefinire il ruolo e il significato delle città, delle risorse e in alcuni casi del welfare dal punto di vista di possibili scenari di paesaggio; non può naturalmente offrire delle soluzioni ma indubbiamente contribuisce alla riflessione sul significato dei nostri territori e quindi sulle possibili politiche da intraprendere nell'immediato futuro.

a cura di Claudio Centanni
l' immagine è di Daniela Vitali

Urbanistica e risorse per la città
programmi urbanistici senza fondi pubblici

Sezione Umbria

Il contributo della sezione Umbria dell'INU al dibattito congressuale si è centrato sul tema urbanistica e risorse per la città con un seminario dal titolo *L'esperienza dei Programmi Integrati di Intervento del Comune di Roma. Un contributo alla applicazione dell'art. 28 della L.R. 11/2005 sui Programmi Urbanistici*, organizzato con Anci Umbria e la scuola di pubblica amministrazione di Villa umbra, nel novembre del 2010 a Perugia.

In Umbria vi è una solida tradizione nell'uso dei programmi urbani complessi per riqualificare parti di città con il ricorso a risorse pubbliche e private. I PUC nati nell'ambito delle politiche per la casa alla fine degli anni '80, hanno costituito una rilevante fonte di finanziamento per comuni grandi e piccoli. Per un lungo periodo la Regione ha assicurato una erogazione costante di risorse per la riqualificazione urbana, destinate a opere pubbliche e ad edilizia residenziale pubblica che hanno generato un pari flusso di investimenti privati. Dal 1997 al 2004 i PUC hanno attivato investimenti pari a 310 milioni di Euro, di cui 176 di origine privata e 134 di contributo pubblico. Di questi 40 sono stati assicurati dai Comuni ed i restanti 94 dalla Regione attraverso fondi propri, del Cipe e dell'Unione europea.
Dalla metà degli anni '10 i fondi per i PUC sono drasticamente diminuiti e quella esperienza virtuosa ha conosciuto un significativo rallentamento.

Il programma urbanistico della L.R. 11/2005.
Il programma urbanistico introdotto dalla L.R. 11/2005 ha l'obiettivo di estendere l'esperienza dei programmi complessi e della concertazione pubblico privato nella gestione corrente del Piano. Mentre i PUC sono legati a contributi regionali assegnati tramite bando, il programma urbanistico intende attivare la riqualificazione di parti di città attraverso il ricorso a modelli privatistici e consensuali per il perseguimento di finalità di pubblico interesse, senza ricorrere a contributi di natura pubblica.
Il Programma Urbanistico "è costituito da un insieme di interventi relativi alle opere di urbanizzazione, alle infrastrutture, all'edilizia per la residenza, per le attività produttive ed i servizi, al superamento delle barriere architettoniche". Il PRG parte operativa individua e perimetra "le parti dell'insediato esistente da riqualificare ed eventuali aree libere insediabili ove prevede incrementi premiali dei diritti edificatori ed eventuali ulteriori destinazioni d'uso purchè compatibili, per interventi integrati finalizzati ad obiettivi di riqualificazione urbana, da attuarsi in forma privata o mista pubblico-privato.
Le norma prevede che venga redatto un programma preliminare che "definisce gli obiettivi di natura urbanistica, sociali, economici ed ambientali, gli interventi pubblici da realizzare e relative priorità, nonché gli indirizzi per la progettazione dei privati". Successivamente tramite un avviso pubblico, il comune raccoglie le proposte dei privati e di altri enti i coerenza con gli indirizzi del preliminare.
Sulla base delle proposte pervenute, il comune redige il programma definitivo con le procedure di approvazione dei piani attuativi.
Con il programma urbanistico il legislatore umbro si è posto il problema di come reperire "risorse per la città pubblica", attraverso un sofisticato sistema di concertazione pubblico-privato fondato su alcuni istituti al centro del dibattito disciplinare più avanzato: premialità edilizia, contributo straordinario, perequazione, concorsualità.
A distanza di cinque anni non è stato attuato alcun programma urbanistico. I motivi possono essere diversi: procedure eccessivamente complesse, comuni ancora impegnati nella gestione delle risorse dei PUC.
In un periodo di crisi e di difficoltà delle amministrazioni pubbliche per realizzare opere e servizi per i cittadini un sapiente uso del programma urbanistico può essere, secondo l'INU Umbria, un modo per far fronte alle difficoltà esistenti e creare opportunità per un settore in crisi come quello dell'edilizia.
Obiettivo del seminario di Villa Umbra è stato quello di dare un contributo alla piena applicazione dei programmi urbanistici attraverso la presentazione di una buona pratica proveniente da una regione vicina, il Lazio ed in particolare dalla città di Roma.

I Programmi integrati di intervento del PRG di Roma.
Il nuovo PRG di Roma prevede uno strumento, il programma integrato di intervento (Print), che per finalità e procedure è del tutto simile al programma urbanistico della normativa umbra. A Roma i Print hanno avuto una concreta applicazione in particolare nel quartiere di Pietralata. L'INU Umbria, ha quindi chiamato i protagonisti di quella esperienza (l'arch. Daniel Modigliani ed il dott. Fabrizio Giordano) a raccontarne le finalità, le difficoltà incontrate, le procedure adottate.
I Print non sono previsti dalla legislazione regionale laziale, ma fanno riferimento alla legislazione nazionale (la legge 179/92) ed a specifici articoli del PRG di Roma. L'art. 14 delle NTA in particolare stabilisce che "il programma integrato ha la finalità di sollecitare coordinare e integrare soggetti, finanziamenti, interventi pubblici e privati diretti e indiretti. Il Programma integrato prevede di norma incentivi di tipo urbanistico, finanziario e fiscale, volti a favorire l'integrazione degli interventi, la qualità urbana e ambientale, e il finanziamento di opere pubbliche.".
Le fasi della definizione dei Print, come detto, sono coincidenti con quelle dei Programmi urbanistici della legislazione umbra:

1. redazione di un programma preliminare da parte della amministrazione pubblica. Il programma si articola in uno schema di assetto che non ha valore conformativo ed in un elenco di opere pubbliche con una ipotesi dei costi. Il Preliminare è adottato dal Consiglio comunale e pubblicato sul sito del comune;
2. avviso pubblico per la presentazione delle proposte dei privati (sia imprese che proprietari di immobili);
3. analisi delle proposte dei privati valutate da una commissione qualificata;
4. possibile fase di concertazione per migliorare ed integrare le proposte dei privati;
5. stesura del progetto definitivo con indicazione delle opere pubbliche realizzabili. Con il programma si adotta la variante e gli eventuali piani attuativi.

Il Print si sovrappone alla zonizzazione del PRG. E' in sostanza un perimetro che cinge un'area più o meno ampia del Piano in cui

vi è comunque una zonizzazione di base. L'adesione al Print da parte del privato è volontaria: chi non partecipa al Print può attuare le previsioni della zona di appartenenza secondo le modalità canoniche (attuazione diretta o indiretta); chi vi aderisce ha un "premio", che si traduce in un incremento volumetrico o in cambio di destinazione d'uso. L'incremento di valore dell'immobile generato dalla variante è per 2/3 corrisposto al Comune sottoforma di contributo straordinario, che lo utilizzerà per attuare le opere pubbliche previste nel programma definitivo.
In sostanza le opere pubbliche sono "pagate" con i contributi straordinari che sono richiesti dal comune, in conformità a una specifica norma del PRG, in cambio di incrementi volumetrici o di modifiche di destinazioni d'uso. Le aree per opere ed interventi pubblici sono acquisite con meccanismi di tipo perequativo previsti nello stesse NTA del PRG.

Il Print di Pietralata.
Una prima piena applicazione di un Print è stata condotta nel quartiere di Pietralata. Vale la pena soffermarsi su alcuni dati per capire la portata di questo strumento e gli esiti raggiunti.
L'ambito del Print è stato perimetrato nel PRG in una zona compresa tra la tangenziale est, la via Tiburtina, il fiume Aniene. Detto sistema insediativo si presenta disorganico in quanto formatosi per successive edificazioni spontanee e/o mediante strumenti attuativi a diversa tipologia edilizia. L'unico elemento aggregante e connettivo è rappresentato dalla via Pietralata che attraversa l'intero quartiere.
Il sistema ambientale è invece costituito dal fiume Aniene con la sua fascia ripariale ma che risulta totalmente non fruibile, inaccessibile e non avente rapporti con il sistema insediativo. L'ulteriore carenza di servizi e di standard urbanistici, compone un quadro di forte degrado urbanistico ed edilizio.
Il programma preliminare si è concretizzato in uno "schema di assetto", rappresentato con una grafica che evoca in maniera sintetica obiettivi e finalità di interesse pubblico. Lo schema di assetto è l'elaborato intorno a cui si organizza la partecipazione e si costruisce il bando pubblico per il recepimento delle manifestazioni di interesse.
Il Programma Preliminare si è prefisso i seguenti scopi:

- adeguare via Pietralata mediante ampliamento e sua riqualificazione urbana;
- riorganizzare il tessuto edilizio degradato che gravita attorno a detta via mediante interventi di demolizione e ricostruzione in posizione più arretrata;
- localizzare servizi pubblici mancanti (scuole, centri sociali, attrezzature collettive) lungo la medesima via Pietralata;
- migliorare la connessione delle via con il sistema generale della mobilità;
- creare varchi e attraversamenti del fiume Aniene per riconnettere il tessuto insediativo con quello a forte valenza ambientale.

Obiettivi aventi una dimensione di quartiere, con una previsione di spesa per realizzare le opere pubbliche (31,8 milioni di euro) così articolata:

- sistema mobilità 8,8 milioni euro
- servizi pubblici 6,6 milioni euro
- riqualificazione e fruizione ambientale 16,4 milioni euro

Le proposte pervenute a seguito dell'avviso pubblico hanno riguardato in prevalenza lotti privati, con interventi di "ristrutturazione edilizia" o di "demolizione e ricostruzione" , con o senza ampliamento degli edifici esistenti.
Molte delle proposte iniziali hanno poi subito variazioni di assestamento a fronte anche della costituzione in consorzio dei proprietari proponenti e della concertazione svolta successivamente dalla amministrazione.
Il risultato progettuale finale risponde agli indirizzi prefigurati dal Programma preliminare con una edificazione complessiva pari a 45.000mq di Superficie Utile Lorda, di cui 27.000 mq in attuazione del PRG e 18.000 mq attivati con meccanismi premiali.
Il programma ha consentito un reperimento delle seguenti risorse finanziarie per la realizzazione delle opere pubbliche previste dal Programma preliminare :

- oneri ordinari: 11,0 mil euro
- oneri aggiuntivi contributo straordinario: 16,00 mil euro
- oneri complessivi reperiti: 27,00 mil euro

Sono state reperite, per cessione gratuita o mediante cessione compensativa, aree aventi una superficie complessiva di mq 42.000.

Print e programmi urbanistici. Alcune valutazioni.
Come noto i Print ed i meccanismi perequativi e compensativi previsti dal PRG di Roma sono stati al centro di una serie di sentenze che ne hanno sancito la piena validità e compatibilità normativa.
In prima istanza il Tar Lazio (sentenza 1524 del 4.2.2010), a fronte di un ricorso di alcuni proprietari che hanno contestato le cessioni compensative ed il contributo straordinario previsto nei Print, ha giudicato illegittime le suddette disposizioni ritenendo che le modalità attuate per il perseguimento degli obiettivi di perequazione urbanistica violassero il principio di legalità. In particolare il TAR ritiene che la cessione di aree in forma compensativa realizzerebbe una forma larvata di ablazione della proprietà non avente "copertura" normativa in alcuna disposizione di legge (e quindi in violazione dello statuto del diritto di proprietà e dell'articolo 42 della Costituzione), mentre il contributo straordinario integrerebbe un'imposizione patrimoniale anch'essa priva di espressa previsione legislativa.
Diverso l'avviso del Consiglio di Stato espresso nella sentenza in accoglimento dell'appello del Comune di Roma avverso l'annullamento disposto dal T.A.R. Lazio.
il Consiglio di Stato con una sentenza storica (la n.4545 del 13.7.2010) ha ribaltato la sentenza del Tar promuovendo i meccanismi perequativi del PRG di Roma, che trovano attuazione nei Print. La legittimità della disciplina perequativa contemplata nel PRG di Roma si regge secondo il giudice di appello "su due pilastri fondamentali: da un lato la potestà conformativa del territorio di cui l'amministrazione è titolare nell'esercizio della propria attività pianificatoria; dall'altro, la possibilità di ricorrere a modelli privatistici e consensuali per il perseguimento di finalità di pubblico interesse".
I Print, pienamente legittimati dalla sentenza del Consiglio di stato si fondano in sostanza su alcuni presupposti:

- ruolo guida della pubblica amministrazione che definisce il programma e svolge una funzione insostituibile di sollecitazione delle proposte dei privati, con una forte capacità

di dialogo con i portatori di interesse;
- partecipazione dei cittadini;
- oculata gestione dell'istituto del contributo straordinario che non deve disincentivare la partecipazione dei privati, ma che deve essere stimato su base scientifica;
- definizione di un quadro certo di regole predefinite stabilite dallo strumento urbanistico.

E' stata, inoltre evidenziata la dimensione "locale" dello strumento; in altri termini i Print funzionano per ambiti limitati, finalizzati a finanziare opere pubbliche della dimensione di quartiere; il meccanismo non è consigliabile per finanziare grandi infrastrutture o grandi opere pubbliche, poichè le volumetrie da mettere in gioco sarebbero insostenibili da un punto di vista urbanistico e ambientale.

Resta da capire se e come i meccanismi dei Print romani sono trasferibili in altre realtà di dimensioni più limitate come quelle umbre. La risposta può essere affermativa: meccanismi compensativi, premialità edilizia, contributo straordinario, concorsualità sono in condizione di essere applicati anche in ambiti limitati, così come i PUC umbri hanno riguardato contesti urbani molto circoscritti, o addirittura piccoli centri storci.

Le proposte emerse dal seminario sono le seguenti:
- semplificare le procedure previste per i programmi urbanistici, che allo stato attuale possono comportare anche quattro passaggi in consiglio comunale.
- arrivare in tempi brevi ad una legge regionale che regolamenti perequazione urbanistica, premialità edilizia, contributo straordinario e che consenta, tra l'altro, di dare piena applicazione sia ai programmi urbanistici che alla nuova legge sui centri storici;
- la regione, in linea con le modalità utilizzate per la promozione dei quadri strategici di valorizzazione dei centri storici, potrebbe svolgere una azione di supporto ai comuni in termini di sostegno tecnico-scientifico e di contributo per la sola progettazione. Una forma di incentivo volta a sollecitare una sperimentazione da parte dei comuni.

Resta un quesito di fondo. In Umbria, come in molte altre regioni di Italia, si è costruito troppo ed in particolare nei centri maggiori vi è un invenduto di dimensioni preoccupanti. Che efficacia possono avere i meccanismi premiali in una fase di forte contrazione del mercato? La crisi del settore ha un carattere strutturale su cui si dovrebbe riflettere con un minimo di serietà La ricetta più in voga (vedi il cosiddetto Piano casa) sembra essere quella di deregolamentare. Il piano è un impiccio, liberandosi dei lacci del piano ed assegnando premi edilizi di vario tipo il settore si riprenderà. Siamo in disaccordo; la crisi dell'edilizia ha caratteri di tipo strutturale che non si risolvono solo deregolamentando (fermo restando che semplificazione e sburocratizzazione sono necessarie) Vale la pena sperimentare percorsi innovativi come quelli dei programmi urbanistici, dove le forme di incentivo assegnate ai privati sono convogliate in un progetto pubblico finalizzato anche a trovare risorse per la città. Mercato permettendo ...

Paesaggio per città intelligenti
Landscape for smart cities

Commissione Paesaggio

La crisi come opportunità per disegnare il futuro
Per affrontare i problemi determinati da una profonda crisi economica, senza precedenti per velocità e gravità, si rendono necessarie iniziative a breve termine, ma questa situazione può rappresentare una opportunità per progetti a lungo termine che preparino future condizioni migliori.
Tra questi progetti, un ruolo non secondario rivestono quelli che si propongono di modificare le condizioni urbane, sia sotto l'aspetto dell'attrattività che sotto quello della qualità della vita. La nuova economia della conoscenza, che si sostituisce a quella del Novecento basata sulla produzione e trasformazione di risorse materiali, si fonda su beni, spesso immateriali, in cui ideazione, produzione, valore economico-sociale sono il risultato della conoscenza, come fattore produttivo. L'economia della conoscenza trova base nella qualità in senso esteso dei processi economici, sociali e territoriali, come richiamato nei convegni svoltisi a Bruxelles in occasione dell'anno europeo della creatività e dell'innovazione 2009. In questa sede si è riflettuto su come mobilitare le conoscenze, le capacità creative e di innovazione per superare la crisi, ponendo al centro la città che dovrà includere spazi di incontro e di aggregazione, ambienti di apprendimento e di lavoro per sviluppare la creatività, oltre che luoghi di sperimentazione culturale interdisciplinare, reti di centri di eccellenza che riuniscano esperti di università, pubblica amministrazione e imprese per sviluppare prodotti e idee. La dimensione urbana è infatti la cornice ideale di questo processo di sviluppo economico e sociale contemporaneo basato sulla conoscenza, che costituisce il fattore competitivo su idee, innovazione, capacità di applicare e organizzare sul territorio nuovi saperi e nuove modalità di crescita, attraverso un'infrastruttura produttiva costituita essenzialmente da flussi di informazioni.
In questo quadro, la trama urbana lega questi germi della sperimentazione e dell'innovazione territoriale attraverso connessioni infrastrutturali, ambientali e degli spazi pubblici di relazione che da sempre danno forma alla città e ne costituiscono il riferimento identitario. A fronte di questa visione della territorialità urbana che sta già affacciandosi nei cambiamenti in atto nelle città, si vengono a costituire nuovi paesaggi spesso casuali, artificiosamente composti senza entrare nel merito dei nuovi processi e attori che li determinano. Contestualmente, emergono, con sempre maggior forza, nuove domande di un migliore ambiente insediativo, esito sia di bisogni pregressi non soddisfatti, che di nuove esigenze legate agli effetti del cambiamento climatico, alla progressiva perdita di biodiversità, all'aggravarsi delle condizioni delle risorse primarie non riproducibili –aria, acqua, suolo-, al desiderio di qualità e bellezza dei luoghi del vivere.
Fanno riferimento a questi bisogni le più recenti strategie internazionali ed europee per lo sviluppo che, a partire dal Congresso di Copenhagen (2009), promuovono la sostenibilità e la lotta al cambiamento climatico (Direttiva CE 2009/28) come obiettivi del governo del territorio. Di rilievo le azioni promosse a scala europea dalla nuova Direzione Generale sul Clima, istituita nel febbraio del 2010 e dalla strategia "Europa 2020" (2010). Quest'ultima promuove azioni concrete a livello europeo e nazionale che integrano i settori del cambiamento climatico, dell'energia, dei trasporti, dell'industria, delle materie prime, dell'agricoltura, della pesca, della biodiversità e dello sviluppo regionale.
Europa 2020 punta in particolare su tre motori di crescita:

- *crescita intelligente* legata alla conoscenza, all'innovazione, all'istruzione e alla società digitale,
- *crescita sostenibile* relativa alla produzione più efficiente sotto il profilo dell'uso delle risorse per rilanciare la competitività,
- *crescita inclusiva* che incentivi la partecipazione al mercato del lavoro, l'acquisizione di competenze, la lotta alla povertà e la qualità di vita.

Anche le più recenti politiche urbane in Europa si stanno orientando verso un consumo più equilibrato delle risorse non riproducibili e stanno promuovendo azioni per lo sviluppo di forme insediative "a emissione zero", attraverso: il potenziamento e la razionalizzazione del sistema della mobilità, il trattamento più efficiente dei rifiuti, il risparmio dell'energia, la realizzazione di corridoi verdi e la valorizzazione del paesaggio, il recupero del patrimonio esistente e la riqualificazione di parti urbane e di siti degradati.

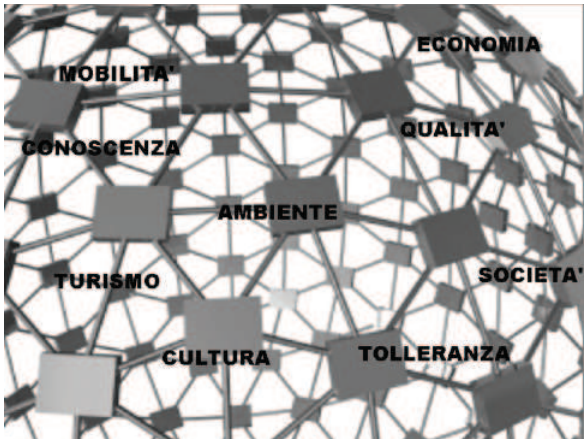
Politiche e azioni che si propongono di andare oltre le pratiche di rigenerazione urbana sviluppate dagli anni Novanta e sostenute da iniziative comunitarie che, se hanno prodotto alcuni effetti positivi di rivitalizzazione economia e sociale, hanno ancora molto limitatamente contribuito alla qualità dell'ambiente e del paesaggio urbano. Tesi questa sostenuta anche in recenti servizi su Urbanistica (n. 132/2007, 141/2010) e su Urbanistica Informazioni (231-233-234/2010) che descrivono indirizzi, pratiche e criticità delle politiche, della pianificazione e del progetto di rigenerazione urbana.

Smart Cities
Le possibili direzioni per il ridisegno delle politiche urbane trovano riferimento nella Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili (2007) che promuove un sistema integrato di azioni che si richiama alle Smart Cities, parola d'ordine sempre più diffusa che propone una migliore qualità della vita in spazi urbani. Smart Cities è un movimento che nasce in nord America ma che ha già avuto sviluppi teorici ed applicativi in Europa e dovrebbe aiutare a realizzare progetti di vita e di lavoro che semplifichino la complessità del vivere urbano, attraverso fattori non solo hard come le infrastrutture fisiche e i servizi, ma anche soft, ossia legati al capitale territoriale, cioè sociale, ambientale e culturale.
Questo progetto può trovare interessanti applicazioni nelle città europee e, a maggior ragione in quelle italiane, in gran parte basate su una storia le cui radici affondano almeno nel Medioevo, con tratti comuni che trovano riferimento nel concetto di comunità, mettendo in gioco valori e simboli del territorio, come tradizione, inclusione sociale,

partecipazione, solidarietà.
Questa declinazione urbana può risultare più adeguata rispetto ad una visione spiccatamente competitiva per creare una condizione favorevole alla crescita dell'attrattività complessiva della città, che Rifkin ha chiamato The European Dream (2004).

Ciò implica che le amministrazioni pubbliche e i governi locali definiscano programmi strategici rivolti ad una migliore gestione delle risorse e delle scelte operative per rendere le città più *intelligenti*. Con **Smart Cities** si intende infatti uno spazio urbano ben diretto da una politica lungimirante che affronta la globalizzazione e la crisi sviluppando, contestualmente e integratamente, competitività e sostenibilità con particolare attenzione alla coesione sociale, alla diffusione della conoscenza, alla creatività, alla mobilità, alla qualità dell'ambiente e del paesaggio. Parametri questi difficilmente misurabili con il Pil, ma presenti quotidianamente nel vivere e nell'abitare urbano.

Le **cinque principali dimensioni** su cui si basa la visione delle Smart Cities sono: la mobilità, l'ambiente, il turismo e la cultura, l'economia della conoscenza e della tolleranza, le trasformazioni urbane per la qualità della vita.



Il paesaggio nelle cinque dimensioni delle Smart Cities
Il paesaggio attraversa trasversalmente tutte le cinque dimensioni elencate, diventando componente necessaria delle nuove politiche e azioni e quindi rivelandosi come elemento strategico su cui puntare per disegnare un futuro intelligente per le nostre città.
La nuova visione della **mobilità** implica spostamenti più agevoli, buona disponibilità di trasporto pubblico, innovativo e sostenibile, con mezzi a basso impatto ecologico, con soluzioni avanzate di mobily management e di infomobilità sia interne alle aree urbane che nelle relazioni con l'esterno. Ciò implica il controllo dell'inquinamento attraverso per esempio la promozione dell'uso del car-sharing, la sostituzione progressiva del parco autobus delle società di trasporto pubblico locale con mezzi elettrici, il ricorso alle fonti solari fotovoltaiche per gli approvvigionamenti energetici del nuovo parco vetture e l'apertura di punti di ricarica nei siti a maggiore frequenza di traffico. Si tratta di scelte strutturali, adeguatamente programmate nel tempo, che possono coinvolgere significativamente il paesaggio, ad esempio attraverso il progetto e la valorizzazione delle aree pedonalizzate nel centro storico e nelle aree più frequentate delle periferie delle città, la creazione e l'integrazione di reti dei percorsi verdi per spostamenti a piedi e in bicicletta, la realizzazione di parcheggi di interscambio ai margini delle città, la realizzazione di treni di superficie su tratte dismesse o in perdita di gestione, l'ambientazione delle strade residenziali, e così via. Sono questi provvedimenti che possono incidere sull'inquinamento e contemporaneamente sulla qualità degli spostamenti e quindi su un'attività centrale della vita nella città.
La nuova strategia per l'**ambiente** richiede azioni per: la riduzione e la differenziazione della raccolta rifiuti e la sua valorizzazione economica, la riduzione delle emissioni in atmosfera con limitazione del traffico privato, il miglioramento delle emissioni industriali, la razionalizzazione dell'edilizia (riscaldamento, climatizzazione), la realizzazione di illuminazione pubblica da fonti rinnovabili, la promozione e la gestione del verde urbano, la bonifica delle aree dismesse, lo sviluppo urbanistico basato sul risparmio di suolo e sulla creazione di filiere agroalimentari urbane a km zero. Importanti relazioni con il paesaggio, sostenute dal piano locale, sono riferite al progetto del verde urbano e degli spazi pubblici e alla possibilità di creare nuovi paesaggi urbani con la riqualificazione del patrimonio dimesso. Anche la produzione agricola urbana (orti urbani regolamentati, agricivismo, parchi agrari, vegetal gardens, orti da balcone,....) unisce l'esigenza di trovare alimenti vegetali "a portata di mano" e sempre freschi, al bisogno di manualità, di contatto in città con la natura, integrando effetti ambientali, paesaggistici e sociali. Progetti questi che mettono in gioco anche un nuovo rapporto tra città e agricoltura, ricostruendo legami che si erano spezzati, riportando la produzione vicino al consumatore.
Le nuove azioni per il **turismo** e la **cultura** si fondano sulla valorizzazione del patrimonio culturale e delle tradizioni per cittadini e fruitori, su un'offerta turistica coordinata che usa tecniche avanzate di comunicazione e di accesso ai servizi on-line. Dal punto di vista paesaggistico significa puntare sulla valorizzazione del patrimonio, sulla costruzione di percorsi tematici nelle città, sia culturali sia naturali che connettano le reti del verde, dei parchi urbani e il sistema dei valori storici, tradizionali e simbolici. Significa anche costruire una nuova immagine "virtuale" del paesaggio urbano e dei suoi valori in grado di accrescere la competitività e l'attrattività turistica.

Le strategie per la **diffusione dell'economia della conoscenza** si fondano sulla creazione di un ambiente adeguato alla creatività, di alta qualità che promuove le innovazioni e le sperimentazioni nella cultura , nell'arte e nello spettacolo. Tali strategie mirano alla nascita di una città nuova che si presenta quale laboratorio di idee, inclusiva dei diversi attori e gruppi sociali, che dà loro voce e che sviluppa alleanze tra le università e le agenzie formative. Dal punto di

vista paesaggistico possono giocare un ruolo significativo le variegate esperienze arte in città, i giardini di quartiere e di comunità che contribuiscono alle conoscenza e alla creazione collettiva di nuovi valori e simboli paesaggistici. Le esperienze di mostre diffuse sul territorio urbano possono promuovere la conoscenza del patrimonio artistico e culturale, ma anche assegnare nuovi significati agli spazi pubblici e di aggregazione, offrendo visibilità ai luoghi poco noti o abitualmente negati alla fruizione quotidiana. Interessante è il ruolo dei progetti di giardini di comunità e di quartiere, spazi di sperimentazione paesaggistica e sociale, che creano nuove modalità collettive di produzione e di gestione del paesaggio e del verde urbano. In queste esperienze motore di innovazione paesaggistica e di coesione sociale è il giardino, spazio dove il lavoro è intergenerazionale e interetnico. La produzione del verde e la floricoltura diventano così anche un modo per creare sinergie, aggregazione sociale, per ricostruire in ambito urbano il tessuto sociale sempre più sfilacciato.
Inoltre la nuove politiche e i progetti di **trasformazione della città** si fondano una visione strategica dello sviluppo orientata alla qualità della vita e del paesaggio che pone al centro la manutenzione del patrimonio immobiliare e la sua efficiente gestione.

Fondando la propria crescita sul rispetto della storia e dell'identità nel progetto e nello sviluppo fisico, le politiche e i progetti di trasformazione urbana creano condizioni per l'inclusione sociale e per eliminare le barriere che ne impediscono l'uso a tutti i cittadini.
Centrale è l'attenzione per i quartieri degradati attraverso strategie per migliorare l'ambiente fisico e le infrastrutture dei trasporti, ma anche per il potenziamento dell'economia locale e del mercato del lavoro e l'innovazione nel settore della cultura; attraverso queste sinergie si potranno riprogettare i quartieri degradati come luoghi economicamente e socialmente integrati, di progresso sociale, crescita e innovazione nel lungo periodo.

L'alta qualità dell'architettura e degli spazi pubblici, oltre che dei modelli abitativi deve contribuire a rafforzare lo spirito di appartenenza delle persone con il proprio quartiere, a renderlo più vivibile sia per gli anziani che per i giovani. In questa direzione è necessario il coinvolgimento attivo dei residenti e un dialogo migliore con i rappresentati politici e gli attori economici, al fine di trovare le soluzioni migliori per ogni area urbana.
Le strategie e i progetti di paesaggi urbani "intelligenti" necessitano di azioni complesse che accompagnino gli interventi di tipo ecologico-ambientale, con quelli di valorizzazione della cultura, dell'attrattività urbana, contribuendo a costruire spazi, forme, atteggiamenti e comportamentali urbani nuovi e condivisi a livello sociale. Anche la nuova qualità estetica e di vita può, attraverso l'esperienza creativa del paesaggio, proiettare le idee di sostenibilità in direzioni, pratiche sociali e progettuali innovative.

Questo diverso ordine urbano e paesaggistico può essere costruito solo attraverso un modello di crescita che punta sulla green economy, caratterizzata da sinergie economiche, sociali e territoriali che mirano ad un differente paradigma di sviluppo di lungo termine, rivolto a ridurre il consumo d'energia, di risorse naturali (acqua, aria, suolo, cibo, combustibili, ...) e i danni ambientali, promuovendo l'aumento dell'efficienza energetica, l'abbattimento delle emissioni di gas serra, dell'inquinamento locale e globale e procedendo al riciclo di ogni tipo di scarto domestico o industriale.[1]

1 Riferimenti:
Cecchini D., Castelli G. (2010) (a cura di), "Esperienze di quartieri sostenibili in Europa", in Urbanistica, n.141/2010.
Palazzo A.L., Giecillo L. (a cura di), "Sostenibilità, efficienza ed equità nella sfida globale della rigenerazione", in Urbanistica Informazioni, n. 231/2010.
Palazzo A.L., "A proposito di sostenibilità e forma urbana", in Urbanistica, 132/2007.
Rifkin J. (2004), The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the Ametrican Dream, Blackwell Publishers, New York.

Temi e obiettivi per il XXVII congresso INU

Commissione politiche infrastrutturali

La Commissione Politiche Infrastrutturali dell'INU, dopo diverse riunioni sia plenarie sia dei singoli gruppi di lavoro, una ampia ricerca e riflessione comune (cfr. Urbanistica Dossier n. 122), seminari e convegni in diverse parti d'Italia (Verona 2009, Convegno di Terni organizzato nell'ambito della RUR Umbria, Matera 2010, Urbanpromo 2009 e 2010), propone all'INU, in occasione del suo XXVII Congresso nazionale, una sintesi del suo lavoro assieme ad un approccio generale alla materia che possa avere forti ed immediati risvolti operativi per il Paese.

Due sono gli snodi che legano la presente proposta con i temi generali del Congresso:

- i nuovi scenari emergenti dalla crisi economica e le prospettive di intervento e finanziamento per le grandi opere infrastrutturali;
- le capacità locali, di città e territori, di fare rete e massa critica per partecipare efficacemente a governance più ampie, complesse e competitive nei nuovi scenari europei post-crisi.

L'approccio e le soluzioni proposte dalla commissione dell'INU si collocano su questi due snodi e puntano ad indirizzare e influenzare politiche e piani, di settore e generali, a livello nazionale e regionale senza trascurare anche il sempre più cruciale livello europeo.
Anche sulla base di quanto riportato al Convegno promosso, dalla nostra commissione, il 30 ottobre a Venezia, si può ragionevolmente presumere che le politiche infrastrutturali future saranno basate:
a. in parte sul completamento di programmi di opere già avviati ma dove le priorità dovranno forse essere riviste alla luce delle nuove domande e delle minori risorse pubbliche disponibili;
b. in parte sul riassetto strutturale di previsioni, di scala europea, nazionale ed interregionale, per la mobilità e la logistica, per rispondere alle problematiche poste dalla crisi in atto.
Come legare assieme queste diverse, e non necessariamente convergenti, prospettive? Quali diversi ordini di priorità disegnare? E come individuarle e selezionarle? E, soprattutto, quale può essere il ruolo, di un soggetto come l'INU, di fronte a problematiche così ampie?

- La Commissione nazionale Politiche Infrastrutturali, anche grazie alle diverse riflessioni promosse ed all'approfondimento condotto con il proprio studio sullo stato e le potenzialità delle Piattaforme Territoriali Strategiche, propone di:
- sostenere e rafforzare il paradigma della "territorializzazione delle infrastrutture" anche rispetto ai nuovi Piani e Programmi sia europei (revisione della TEN-T) sia nazionali;
- rilanciare, in tale prospettiva, una visione della governance delle infrastrutture basata su quadri territoriali (a partire dall'esperienza delle Piattaforme Territoriali Strategiche), capaci di unificare e portare a coerenza le diverse politiche settoriali e di rilanciare al contempo una progettualità integrata e proattiva.

Infrastrutture e scenari post-crisi
L'attuazione dei programmi della Legge 443 del 2001 ("Legge obbiettivo"), per quanto accelerata negli ultimi anni, risulta comunque sempre troppo lenta ed instabile rispetto a quanto sarebbe necessario (dopo dieci anni e nonostante le procedure accelerate, siamo poco oltre il 10% di quanto programmato) e soprattutto inadeguata rispetto alle esigenze, da una parte, di recuperare il deficit settoriale pregresso e, dall'altra, di affrontare i nuovi scenari post-crisi riattivando legami forti tra sistemi infrastrutturali ed economie urbane, territoriali e regionali. La crisi economica, da una parte e le recenti crisi politico-istituzionali nei paesi africani che si affacciano sul Mediterraneo, dall'altra, sembrano rimettere radicalmente in discussione assetti e convinzioni consolidate, sul futuro e le potenzialità dell'area mediterranea -su cui peraltro erano state costruite programmazioni infrastrutturali importanti-, che oggi sono tutte da riverificare e proiettare verso nuovi quadri di cooperazione territoriale macroregionale e transnazionale. In buona sostanza ciò che oggi si richiede all'Italia, come sistema Paese posto al centro di grandi – e anche inattesi – cambiamenti, è di rivedere la sua collocazione strategica in Europa e nel mondo, a partire dalla condizione mediterranea e sud europea, di cui dovremmo essere i primi e più convinti assertori in termini geopolitici ed economici a livello europeo, per riposizionare in termini competitivi il nostro territorio sullo scacchiere internazionale. Per far fronte alle nuove sfide, pertanto, non bastano più le sole opere infrastrutturali da tempo programmate, ma vanno riverificati selettivamente, in termini di disegno nazionale e di pianificazione regionale, i nuovi assetti territoriali. Basti un esempio: il sistema portuale italiano non solo esce malconcio dalla crisi economica ma non dà neppure segni significativi di reazione. Il porto di Gioia Tauro sta soffrendo una rilevante caduta dei traffici; la portualità del Nord Tirreno non è riuscita ancora a dare una sterzata significativa alla sua stagnante situazione mentre quella del Nord Adriatico, divisa tra gli ambiziosi disegni del porto d'altura di Venezia ed il superporto di Monfalcone-Trieste, finirà probabilmente, a causa dei litigi locali e delle divisioni governative, per non approdare a nulla e per far scappare i grossi investimenti privati, previsti sui suoi porti, verso quelli più efficienti e dinamici di Slovenia e Croazia.
In altre parole il sistema portuale italiano, sul quale si sono riposte grandi speranze per sottrarre, ai porti del Nord Europa, almeno parte dei crescenti flussi commerciali tra Far East ed Europa, è sostanzialmente bloccato a causa sì di veti incrociati, rendite di posizione, incapacità politiche di vedere oltre l'attuale ripartizione dei traffici ma anche a causa di nodi strutturali che pesano nel confronto competitivo con i sistemi di logistica integrata degli altri Paesi: situazioni di congestione di porti e retroporti, inadeguatezza delle linee di collegamento stradale e ferroviario, scarsa efficienza di scali ed interporti, carenze qualitative, a fronte di tariffe elevatissime, del trasporto ferroviario merci. Sono, questi, certamente indicatori negativi di un Paese bloccato che non riesce a vedere oltre la crisi ma sono anche segnali che richiamano tutti, anche i pianificatori, alle loro respon-

sabilità verso il futuro di questo Paese.
Nuovi assetti infrastrutturali ed anche territoriali emergeranno dai nuovi Piani Nazionali della Logistica e della Mobilità (anche attraverso la revisione e selezione delle Piattaforme logistiche previste nelle precedenti pianificazioni). Il primo piano punta a rilanciare selettivamente le grandi Piattaforme Logistiche del Paese, già identificate nel precedente Piano del 2006. Ma con quali certezze visto che è minato alla base dalla incapacità di fare scelte selettive sui porti? Il secondo sarà impegnato a riverificare modalità e priorità (di programmazione e di realizzazione) su sistemi stradali, autostradali e del trasporto pubblico locale, su ferro e su gomma, per rispondere alla crescente domanda di mobilità. Ma con quali mezzi visti i tagli delle Ferrovie alle reti locali ed i tagli di risorse al sistema del trasporto pubblico locale?
Gli scenari futuri post-crisi sono, pertanto, inevitabilmente, scenari di revisione strutturale di scala nazionale, interregionale e locale, rispetto ai fini, ma anche di grande incertezza rispetto ai mezzi. Abbiamo ragione di temere che, se, prima di tutto, non si troverà la forza per concentrare, con uno sforzo straordinario, obiettivi, energie e risorse su alcuni significativi progetti di profonda riqualificazione infrastrutturale e territoriale su alcuni punti nevralgici delle reti (chiamiamoli, per capirci, Progetti-Paese), difficilmente i soli piani e programmi settoriali, nazionali o locali, potranno bastare. E', in questo contesto, che si può apprezzare tutto il valore aggiunto che può derivare dalla "territorializzazione delle grandi infrastrutture" che l'INU propone come approccio generale alla questione. Il punto da cui partire è che, per andare nella direzione dei nuovi scenari post-crisi, da una parte bisogna tenere conto che, scenari post-crisi e scarsità di risorse, impongono una maggiore selezione e integrazione tra le diverse programmazioni di settore e, dall'altra, che non basta pianificare opere per essere certi di poterle poi realizzare: una molteplicità di veti incrociati, infatti, derivanti spesso dalla incapacità di convincere e di creare consenso dall'alto e dal basso, finiscono ormai per bloccare, in una spirale viziosa, qualsiasi iniziativa di profonda innovazione territoriale.

Dalle azioni settoriali alle strategie di *territorializzazione*
La necessità e priorità delle opere è oggi sostenuta dalla Legge obiettivo a partire da accordi politico-programmatici (gli accordi Stato-Regione) ed è poi imposta dall'alto, sui territori, con procedure sostanzialmente autoritarie. Ciò, se da una parte limita il contenzioso sul piano puramente macro-istituzionale (accordi Stato-Regioni), ingenera però, a valle, sia conflitti di priorità rispetto alle scarse risorse pubbliche disponibili, sia conflitti con le criticità ambientali e territoriali locali, sia, infine, criticità di implementazione e gestione di cui i comportamenti illeciti o addirittura illegali sono solo la componente più estrema e patologica. La "territorializzazione delle infrastrutture", in questo contesto, è l'unica strategia che permette, alle diverse scale, di trasformare quelli che sono giochi a somma zero, dove, cioè, qualcuno si aspetta di vincere (settore, area, città, comparto ecc.) a scapito di altri che perdono o addirittura soccombono, in giochi a somma positiva dove, cioè, ciascun attore può aspettarsi di trovare un proprio beneficio o, quantomeno, di non perderci.
La territorializzazione delle infrastrutture si persegue attraverso una buona "pianificazione strategica multilivello e multisettore", come, peraltro, era già anche nelle intenzioni del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con il lancio delle Piattaforme Territoriali Strategiche.
Qui, però, si aprono due questioni di fondo: cosa intendiamo operativamente per "pianificazione strategica multilivello e multisettore" e come affrontare la questione dei finanziamenti delle opere in una fase di forte contrazione delle risorse pubbliche.
Per "pianificazione strategica multilivello e multi settore" non possiamo intendere una molteplicità di piani a cascata che ogni volta riaprono le stesse questioni di fondo mai o mal affrontate a monte, quanto piuttosto gli obiettivi generali, i criteri di valutazione e gli step di processo (conoscitivo, partecipativo e di implementazione) attraverso cui la cosa si fa realtà. Questa operazione di pianificazione strategica multilivello riteniamo che vada fatta, con i dovuti strumenti (conferenze, quadri di conoscenza, valutazioni generali costi-benefici ecc.) a monte del processo ed una volta per tutte. Gli strumenti e gli atti che seguono non devono rimettere in discussione l'accordo strategico ma semmai valutarne la fattibilità concreta e costruire il necessario consenso operativo.

L'Allegato Infrastrutture alla Decisione di Finanza Pubblica, pur essendo un documento ricco ed importante, non rappresenta attualmente l'esito di una pianificazione strategica e non rimanda ad alcuna visione strategica di "territorializzazione". Ma certamente è un documento che va valorizzato e che, nella prospettiva detta sopra, potrebbe cominciare a riflettere una modalità più ricca (multilivello, appunto) di confronto tra stato, regioni e territori. Se tale documento assumesse questa valenza strategica di "Patto di stabilità politico-istituzionale" su un macro-disegno condiviso di riqualificazione del sistema Paese, potrebbe anche consentire quell'allentamento dei vincoli di stabilità finanziaria che oggi limitano fortemente l'iniziativa diretta degli enti locali.

Attività e iniziative

Commissione partecipazione

L'attività della commissione si svolge in modo continuativo con un'attenzione allargata alle questioni che emergono nei diversi ambiti territoriali coinvolti.
Ad esempio: la realizzazione del Seminario di Pescara sugli Urban Center, svoltosi il 25 novembre 2010 e la partecipazione alla Biennale dello Spazio pubblico, attualmente in corso (vedi sito web INU), che si concluderà a maggo prossimo, per quel che riguarda sia la Giuria del concorso, sia l'organizzazione e laconduzione di due sessioni tematiche, specifiche rispetto ai temi della partecipazione e della comunicazione.

Convegno di Piombino (15 settembre 2010)
Organizzato da Massimo Morisi, Garante regionale della comunicazione nel governo del territorio, e allestito sotto un tendone nella Piazza del Cotone, uno degli interventi significativi nella zona industriale, particolarmente interessante per integrazione sociale. A lato del tendone un container allestito da Sociolab, società incaricata di condurre le attività partecipative per conto dell'Amministrazione comunale, con le foto fornite dai residenti.
La folta presenza delle istituzioni ha concentrato la discussione sulle leggi che riguardano la partecipazione, aperta da Luciano Francardi, assessore all'Urbanistica di Piombino e da Riccardo Nencini, assessore alla Partecipazione della Regione Toscana, seguita da un rapporto di Morisi sull'applicazione di leggi e regolamenti, rilevando rigidezze e difficoltà, anche di coordinamento tra gli attori e di integrazione con la pianificazione.
Rispetto alle "esperienze di partecipazione" presentate la scelta di focalizzare l'attenzione su Piombino, piuttosto che presentare una carrellata sulle esperienze toscane, è derivata dalla applicazione nel Comune ospite di pratiche comunicative sviluppate in diversi strumenti urbanistici.
La Commissione (Donatella Venti), ha offerto uno "sguardo esterno" alle esperienze presentate, riproponendo alcuni punti focali della partecipazione, emersi nelle presentazioni (i livelli della partecipazione, il supporto della partecipazione alle scelte politiche, il ruolo delle comunità, le difficoltà di percorso, etc..).
Nel pomeriggio è seguita una tavola rotonda moderata da un giornalista e alla quale hanno partecipato Piero Properzi e Silvia Viviani per l'Inu, Felicia Bottino e l'Assessore Regionale Marson.

Le giornate di Montaione sulla democrazia e la partecipazione (19 e 20 novembre 2010)
programma sul sito: www.regione.toscana.it/partecipazione.

Istituzione dell'Associazione per la promozione della partecipazione (30 ottobre 2010, Firenze)
Rodolfo Lewanski, Autorità regionale per la partecipazione, ha diramato un invito a partecipare; presente Moira Deslandes dell'International Association of Public Participation (IAP2), della quale potrà far parte la sezione italiana. Presenti le associazioni che hanno lavorato in Toscana. Emerge la necessità di raccogliere e comporre un quadro delle numerose esperienze toscane, sul quale si propone la costituzione di un gruppo di lavoro coordinato da Chiara Pignaris che coinvolgerà i membri della commissione interessati che lavorano in Toscana.
Insieme a questo gruppo saranno studiate le modalità e attuati i contatti per programmare una iniziativa sulla falsariga di quella realizzata a Genova, da realizzare probabilmente a novembre 2011, alla scadenza della legge toscana.

Think Town Terni, 1a Festa dell'architettura
Promossa da Regione, Provincia e Comune di Terni, Fondazione Carit, Giovani Architetti, Ordine Architetti, Centro Arti Opificio Siri. Si è svolta a Terni dal 23 settembre al 3 ottobre, con grande animazione cittadina, mostre, conferenze, installazioni artistiche provvisorie, autocostruzioni con materiali riciclati, laboratori par adulti e bambini.
In particolare, l'Associazione GATR Giovani Architetti Terni, ha condotto un Laboratorio nel quartiere di "Città giardino", quartiere dei primi del novecento, lungo il fiume, dove ancora sussiste un senso di appartenenza e di relazione sociale.
Nel corso del Laboratorio è stata anche attrezzata un'area verde (mutuando le esperienze di "guerriglia verde") con il concorso, anche materiale, dei Giovani Architetti.
Come commissione abbiamo partecipato a un "café conversation" sui temi chiave e problematiche del quartiere seguito da un incontro seminariale durante il quale Donatella Venti, Rita Micarelli, Giorgio Pizziolo e Chiara Pignaris hanno presentato esperienze significative di partecipazione estere (esperienze di riqualificazione di quartieri negli Stati Uniti e a Berlino, frutto di due dei viaggi studio della Commissione) e italiane (Il contratto di Fiume del Panaro e Bologna).

Biennale dello spazio pubblico (12-14 maggio 2011).
Saranno coinvolti molti soggetti: Comuni e Province, studenti, ricercatori e docenti, progettisti, performers di arte pubblica. Il sito registrerà man mano le diverse adesioni.
Spada presenta una bozza di concorso di progettazione di spazi pubblici realizzati o giunti a progettazione definitiva negli ultimi 10 anni con l'ausilio della partecipazione. Il bando sarà promosso da INU, ANCI, Facoltà di Architettura Roma3, Il Giornale dell'Architettura. Il premio consisterà, oltre alla esposizione nella Biennale, in un attestato e nella pubblicazione su" Urbanistica" e "Giornale dell'architettura".
Nell'ambito della Biennale è previsto un workshop nella giornata di venerdì 13 maggio, gestito dalla Commissione. Sarà nella forma di un open space (OST) preceduto dalla proiezione di un film francese di Eric Rohmer del 1992, proposto da Raffaella Radoccia, ("L'albero, il sindaco e la mediateca") sul tema delle difficoltà e rapporti "conflittuali" con le autorità nei processi partecipativi. A seguire, apertura della sessione OST con lancio della domanda chiave.
Sarà trattato anche il tema degli spazi come "inclusione/esclusione"delle persone: le esperienze di inclusione/esclusione riguardano non solo le azioni sulla conciliazione in Abruzzo, ma anche l'attività svolta da un collettivo che si

occupa di fotografia sociale e opera soprattutto a Roma. Questo collettivo ha lavorato su varie forme di inclusione ed esclusione e potrebbe fornire foto utili anche all'allestimento degli spazi dedicati alla Biennale.

Urban Center (25 novembre 2010, Pescara)
Le Amministazioni Abruzzesi sono interessate a un modello di Urban Center e sono state attivate tre convenzioni: Comune di Pescara-INU, Comune-Ordine Architetti, Ordine Architetti-Provincia, ora bloccate per le note vicende amministrative, con le quali si intendeva anche inserire il "come" affrontare la ricostruzione dell'Aquila.
Il seminario, organizzato da INU e INU Abruzzo, affronta il tema a livello scientifico con due sessioni: la prima mezza giornata dedicata alla partecipazione legata al territorio e la seconda ai modi per la costruzione di un Urban Center. Nel seminario, che si sta costruendo anche all'interno di un Prin dell'Università D'Annunzio (di cui è responsabile Valter Fabietti) si intende esplorare i diversi modelli in Italia e nella UE, facendo riferimento sia alla ricerca condotta da Viviana Lorenzo, di cui si prevede la partecipazione attiva, sia aprendo un confronto tra referenti degli UC di Bologna, Napoli e Venezia o Genova.

Programma di attività 2011
Iniziative in programma:

- costruzione di un quadro delle numerose esperienze toscane;
- iniziativa in Toscana sulla falsariga di quella realizzata a Genova, da realizzare probabilmente a novembre 2011 oppure pubblicazione di un Dossier, di cui si chiederà il finanziamento alla Regione
- Biennale dello spazio pubblico (12-14 maggio 2011);
- Iniziativa su Carlo Doglio in occasione dei 50 anni dalle sperimentazioni che lo hanno visto protagonista, come antesignano della necessità della partecipazione dal basso, in un periodo ricco di personaggi appartenenti allo stesso filone storico come Danilo Dolci, ad esempio. L'iniziativa può proporre l'evoluzione della partecipazione anche attraverso l'eredità di quanti allora ne fecero l'esperienza.
- Viaggio studio nella Ruhr
  Vi sono esperienze interessanti soprattutto nella riconversione di insediamenti operai con la collaborazione tra Università e Istituzioni.
- Rilanciare il tema del rapporto tra urbanistica e infanzia, ignorato nelle iniziative per l'infanzia, sia nella apposita commissione governativa, sia in convegni internazionali come quello promosso in questi giorni a Firenze da UNICEF, vari Enti e Istituto degli Innocenti (vedi sito Istituto degli Innocenti), che non conoscono l'esistenza di una commissione INU che in passato ha promosso iniziative sul tema in collaborazione con il WWF, l'ANCI, Camina e altri enti. La senatrice Anna Serafini (vice presidente della Bicamerale per l'infanzia del Governo) vorrebbe reintrodurre in una proposta di legge quadro per l'infanzia la questione della partecipazione, stralciata dalla bozza del piano infanzia, per la quale potrebbe essere aiutata dalla nostra commissione. Ci si propone quindi di riallacciare i contatti con Anna Giani e Ray Lorenzo, membri della commissione che hanno lavorato su questo tema, e altri esperti o dipartimenti universitari (es. il Lapei, Giancarlo Paba, Annalisa Pecoriello, Lucia Lancerin, ecc).

Tratto dal verbale della commissione del 22 ottobre 2010.
Presenti: Donatella Venti, Maria Rosa Morello, Alfonso De Albentiis, Raffaella Radoccia, Stefania Proli, Mario Spada, Alessandro Pallottini, Chiara L. Pignaris

Concorrere mettendo a sistema, semplificare mettendo in contatto: sull'adeguatezza nel governo del territorio

Gruppo di studio sulla Pianificazione provinciale

Nel passaggio al governo del territorio i percorsi decisionali, tradizionalmente già contorti nel nostro Paese, si sono ulteriormente complicati. Competenze e responsabilità sono sempre più frammentate tra soggetti plurimi, teoricamente autonomi e responsabili, i quali si devono raccordare per dare luogo ad un'azione di insieme coerente e coesa, che non può ovviamente essere ricavata dalla mera sommatoria dei piani comunali. Per realizzare tutto questo, nel contemporaneo rispetto dei nuovi principi autonomistici, si devono inventare inedite modalità di lavoro, da sostituire al modello tradizionale di raccordo tra i diversi livelli di pianificazione, pre-esistente alla riforma costituzionale.
Il documento congressuale di inizio febbraio punta l'accento sulla scarsa linearità dei percorsi decisionali, sulla loro inefficienza, inefficacia, ridondanza, e lunghezza. Il precedente approccio gerarchico è stato dichiarato superato, ma non è stato sostituito con un modello credibile, in grado di funzionare, efficace, e certo nei tempi. Anzi, in diversi casi ancora permane nei fatti, anche se formalmente superato nelle norme, o vive addirittura un ritorno di interesse.
Alla riforma costituzionale non è seguita una legge organica nazionale sul governo del territorio, ed ha prevalso un progressivo disorientamento nella estrema diversità delle norme regionali. Un principio di riferimento come quello di *leale collaborazione* tra enti, che è essenziale ai fini della collaborazione, rischia senza il supporto di strumenti attuativi di rimanere al livello della teorica intenzione sulla carta. La questione non riguarda la traduzione in pratica della "lealtà", come si potrebbe pensare ad un primo superficiale esame, bensì l'adeguatezza dei soggetti istituzionali ai fini di un'efficace collaborazione. Citando il documento congressuale, con la frammentazione delle competenze si sono circoscritte le responsabilità, ma senza preoccuparsi della possibilità per le singole componenti decisionali di svolgere adeguatamente il compito assegnato. In nome dell'autonomia alcuni anelli delle catene decisionali si sono indeboliti o mancano del tutto, e questo danneggia tutti coloro che hanno parte nel processo decisionale, con conseguente riduzione nei fatti di quell'autonomia d'azione che gli enti locali hanno ottenuto con la riforma costituzionale e che strenuamente vorrebbero affermare.

Un continuo incremento della frammentazione rende sempre più arduo affrontare quei temi che sono impossibili da regolare, anche solo da analizzare e comprendere, limitandosi al ristretto ambito dei confini amministratici comunali. Ci si riferisce ai temi ambientali, alle infrastrutture, anche a quelli insediativi dove le trasformazioni, decise alla scala comunale, determinano ricadute sui comuni confinanti o su temi di interesse sovracomunale, che comportano il consumo di risorse scarse e non rinnovabili.
Si dice che ad oggi non sia ancora emerso un convincente nuovo modello per sostituire quello precedente. Di fronte all'impotenza e frustrazione provate per la scarsa efficacia delle soluzioni tentate, si finisce per invocare una riforma nazionale che reintroduca un po' di razionalità, qualunque essa sia, anche attraverso cambiamenti radicali, di ripensamento dei rapporti tra livelli istituzionali, o di sbrigativa semplificazione, eliminando i passaggi intermedi a prescindere, senza prima porsi il problema di capire quali siano ridondanti e quali necessari. Una frustrazione prolungata può anche portare a rimpiangere ed invocare il ripristino di un approccio gerarchico, che nei fatti non è mai stato del tutto superato. Ma questa non è una soluzione utile. Se oggi il raccordo tra enti porta a risultati scarsi, la situazione non era di molto più felice nell'era pre-riforma costituzionale, quando il modello di riferimento era più esplicitamente gerarchico. Certo oggi, con la diffusione insediativa, la metropolizzazione del territorio, i problemi di coerenza sugli aspetti che riguardano ambiti relativi a più comuni sono più evidenti e sempre più urgenti. Ma un problema di consequenzialità logica nei processi decisionali e nei rapporti tra livelli di pianificazione territoriale esisteva anche prima, così come esisteva un problema di adeguatezza.

I piani comunali erano approvati o co-approvati dalla regione, e l'autonomia e la responsabilità dei comuni era molto più limitata. C'era nel percorso, prima dell'approvazione, l'intervento di un ente grande, dotato di competenze tecniche articolate, che con la sua stessa dimensione poteva garantire, almeno in via di principio, l'adeguatezza dei risultati. Nella realtà questo non accadeva quasi mai. Fatte salve alcune lodevoli eccezioni, le istruttorie erano centrate più su aspetti amministrativi e formali che sulla sostanza dei problemi territoriali. Le regioni, almeno quelle più grandi, sono distanti dalla realtà territoriale locale. Gli apparati interni, anche quelli di più grande valore tecnico, fanno fatica a seguire singolarmente le dinamiche territoriali di molte centinaia, anche più di mille, comuni, e hanno finito per rifugiarsi nella conformità, che per sua natura è fondata su una nozione prevalentemente giuridico formale. Ma altra cosa è la compatibilità/coerenza, introdotta dopo la riforma costituzionale; concetto che costringe a capire e seguire da vicino i problemi del territorio, e che meglio si adatta ad affrontare i temi di rilevanza sovracomunale.

L'esperienza mostra che quando ancora non si parlava di sussidiarietà, le catene decisionali presentavano problemi, anche se di natura parzialmente diversa da quelli di oggi, che ne minavano alla radice l'efficacia e l'efficienza. Ma ci mostrano anche che l'adeguatezza non è direttamente funzionale alla dimensione dell'ente titolare della competenza. Quanto più è grande la regione e tanto più attrezzati sono i suoi uffici tecnici, ma allo stesso tanto maggiore è la distanza dalle dinamiche locali del territorio.
Un problema analogo sta emergendo in questi anni per quelle competenze che sono state centrate, o riportate, al livello dello Stato, come il paesaggio. Alcune esperienze locali sviluppate in questi anni, e volte a fondere in modo intelligente politiche territoriali e paesaggistiche, basate su una conoscenza locale dei problemi, sono state annullate con provvedimenti normativi, e le catene decisionali si vanno disfacendo, tirate agli opposti estremi da forze tra loro divergenti. Su un problema grande, di dimensione sovracomunale, l'ente piccolo fa fatica, ma su un problema

piccolo l'ente piccolo può funzionare benissimo, e magari quello grande non funziona altrettanto bene. L'adeguatezza non è direttamente proporzionale alla dimensione. Bisogna forse andare oltre il concetto stesso di sussidiarietà, introdotto dalla riforma costituzionale, che fa intervenire il livello di riferimento istituzionale più prossimo sui problemi che non possono essere risolti dal livello istituzionale più vicino al cittadino. Ma se il più adeguato non è quello più piccolo, ossia il comune, non è detto che lo sia la regione, e forse neanche la provincia. Il livello più adeguato è quello più vicino possibile alle dimensione reale dei problemi.

La maggiore parte dei problemi territoriali che non riusciamo a risolvere con i piani dei singoli comuni si colloca ad una dimensione intermedia tra quella comunale e provinciale. In qualche caso la dimensione intermedia coincide con quella provinciale, ma spesso i confini delle province costituiscono riferimento amministrativo più che territoriale. Il problema è proprio questo, che a tale dimensione intermedia non corrisponde un livello amministrativo di riferimento. Si è tentato nel passato di individuarlo in nuove istituzioni appositamente pensate, nelle diverse proposte normative nazionali, ed anche in qualche norma regionale vigente. Ma poi non è seguita l'attuazione: valga per tutti il caso delle aree metropolitane, o dei circondari, dei comprensori. Ci vuole molto tempo, specie in questo Paese, per creare e rendere operativo un nuovo livello istituzionale. L'esperienza di questi anni mostra che la dimensione intermedia non è fissa, ma varia in funzione delle specificità della singola problematica. L'area di riferimento rispetto ai temi della mobilità può essere diversa da quella rispetto ai problemi idrogeologici. Un comune di fondovalle potrebbe sentirsi appartenere ai comuni della vallata per l'idrogeologia, e ai comuni della pianura per le infrastrutture. L'area di riferimento varia inoltre nel tempo, seguendo le dinamiche territoriali, in relazione a come si modificano i rapporti funzionali tra i diversi poli urbani.

Se si vogliono perseguire soluzioni concrete, attuabili da subito, si deve realisticamente operare con quanto ad oggi disponibile. La dimensione intermedia, in una logica di sussidiarietà stretta, deve essere affrontata con i livelli istituzionali più vicini alla dimensione stessa, ossia mettendo assieme le competenze e gli strumenti di pianificazione del comune e della provincia. La provincia metterà a disposizione la visione ampia, prospettica, che consente un maggiore distacco dalla contingenza, per inquadrare ed affrontare temi ambientali, infrastrutturali, paesaggistici, insediativi e tutto quanto non sia visibile stando entro i confini del singolo comune. I comuni presidiano la conoscenza aggiornata e dettagliata del territorio, per quanto attiene soprattutto gli aspetti insediativi, ma non solo, e molte delle indicazioni dei piani territoriali provinciali per attuarsi, per assumere cogenza, hanno necessità di essere preventivamente recepite alla scala di maggiore dettaglio della pianificazione comunale. Recepimento da intendersi non come adeguamento su modello gerarchico, ma interpretazione dell'indicazione provinciale da parte del comune, con i dati aggiornati e di maggiore dettaglio a disposizione. Un recepimento che può anche contemplare uno scostamento, adeguatamente motivato, e da verificare nella sua compatibilità con obiettivi e contenuti del piano territoriale provinciale. Soluzioni di confronto e di reciproca integrazione tra pianificazione provinciale e comunale sono state già sperimentate e praticate in diverse realtà del nostro paese. Tali esperienze dimostrano che perseguire una maggiore semplicità e linearità dei processi decisionali è possibile attraverso la *leale collaborazione* tra enti. Occorre essere consapevoli che la semplificazione attraverso la cooperazione richiede un grande impegno. Non esistono scorciatoie nella strada verso la semplicità.

Tornando alle proposte di soluzione radicale: ricorrono periodicamente quelle che contemplano la soppressione delle province o una loro rifondazione. Tra le architetture immaginate si è sentito parlare di un ripensamento degli organi costituenti la provincia, con il consiglio non più composto da consiglieri eletti ma dai sindaci dei comuni. Una soluzione che potrebbe anche meritare un approfondimento, ma che richiede tempi lunghi per i passaggi di riforma necessari. Intanto urge dare risposta adeguata per riavviare al più presto il funzionamento delle catene decisionali.
Parlando di governo del territorio, un risultato analogo potrebbe essere raggiunto attraverso la costituzione in ciascuna provincia di un'assemblea dei sindaci per affrontare unitamente le competenze territoriali. Oppure si possono attivare tavoli di cooperazione negoziale tra i comuni che appartengono ad ambiti territoriali omogenei, fissandone le regole di funzionamento, nel piano provinciale, o in intese tra comuni e provincia appositamente predisposte. Si possono anche inventare modalità regolative che inducano i comuni a lavorare assieme, con il supporto tecnico della provincia, al fine di fissare i riferimenti sui temi sovracomunali più critici, prima di sviluppare le scelte della pianificazione comunale.
La maggiore parte dei contenuti dei piani provinciali per essere attuati hanno bisogno di passare attraverso la pianificazione comunale, o attraverso la pianificazione degli enti di settore. Il ruolo di coordinamento e la natura stessa dei piani territoriali ha spinto le province a cercare la collaborazione degli altri enti, in primo luogo dei comuni, formandoli in questi due decenni nell'arte del *mettere in contatto*, una competenza che potrebbe oggi risultare di grande utilità per recuperare linearità e logica nei percorsi decisionali.
In alcune province esperimenti di cooperazione tra provincia e comuni, organizzati per ambiti territoriali già esistono, e hanno anche dimostrato di essere in grado di produrre risultati efficaci. Si è dovuto fare uno sforzo per superare l'inerzia e la diffidenza iniziale, ma una volta avviate queste modalità di lavoro sono state spinte e alimentate dai comuni stessi che ne hanno cominciato a vedere i vantaggi. Molti comuni ormai da tempo hanno capito che bisogna unire le forze, mettere a sistema le potenzialità presenti in ciascun comune, per fare massa critica, per potere concorrere ed essere competitivi rispetto agli altri territori a livello

nazionale ed internazionale.
Per innescare tutto questo ci vuole continuità nel tempo, spesso non è sufficiente un mandato amministrativo ed è importante che gli apparati tecnici degli enti vengano formati e assumano il coordinamento dello sviluppo e dell'applicazione degli strumenti.
Per sviluppare soluzioni percorribili si devono capire le caratteristiche specifiche di ciascuno degli strumenti di pianificazione a disposizione, territoriale e di settore, soprattutto per i livelli provinciale e comunale. Soluzioni possono essere inserite in proposte normative sul governo del territorio, regionali o nazionali. Ma senza attendere una legge nazionale di riforma sulla materia alcuni passi possono essere fatti utilizzando strumenti e dispositivi attuativi dei piani territoriali di coordinamento provinciale e dei piani strutturali comunali. Di seguito si avanzano alcuni possibili linee di riflessione, in parte tratte dalle esperienze condotte dai piani provinciali, quale contributo al dibattito congressuale.

- Lo sviluppo in forma associata del livello strutturale della pianificazione comunale, in accordo e con il supporto tecnico della provincia, è sicuramente una delle proposte più interessanti emersa dai decreti dello scorso anno sulle autonomie. Il riferimento alla soglia dei 5.000 abitanti, al di sotto della quale corre l'obbligo di una pianificazione associata, potrebbe essere congruo con alcune disposizioni di legge nazionali e regionali che utilizzano tale soglia. In assenza di una norma obbligante i piani territoriali provinciali possono per lo meno indurre tali associazioni attraverso forme regolative e/o incentivanti, eventualmente supportate dalla fornitura di quadri conoscitivi e utili materiali di base che sollevino il comune da gravosi oneri di adeguamento.
- La collaborazione tra pianificazione territoriale e di settore dovrebbe passare attraverso intese che valorizzino e mettano assieme le competenze territoriali di province e quelle specialistiche degli enti settore. Ad oggi tali intese hanno funzionato molto poco per il pericolo percepito degli enti di settore di vedere le proprie competenze fagocitate nella pianificazione territoriale, minandone le ragioni stesse di esistenza.
- La funzione di coordinamento attribuita dalla norma nazionale va intesa prima di tutto come servizio di supporto ai comuni. Le competenze tecniche presenti nella provincia possono essere messe a disposizione dei comuni, specie quelli più piccoli e meno dotati in termini di risorse e personale, in modo ancora più sistematico di quanto già avviene in diverse esperienze spontanee locali. Si fa riferimento ai quadri conoscitivi, ai sistemi informativi territoriali, alla valutazione ambientale, ed altri ancora.
- Una maggiore compenetrazione tra pianificazione territoriale e di settore all'interno della provincia è quindi essenziale, non solo per ovvi motivi di coordinamento su temi settoriali che hanno evidenti ricadute territoriali, ma anche per l'immagine e la credibilità esterna della provincia come ente di coordinamento per il governo del territorio. Nonostante questo sia chiaro all'interno delle province, su questo punto molta strada rimane ancora da fare. Sono efficaci in tale senso, anche per sbloccare le situazioni all'interno delle province, le indicazioni normative che obbligano al coordinamento dei diversi strumenti di pianificazione delle province, così come la possibilità di fare assumere al piano territoriale valore ed effetti di piano di settore per alcuni aspetti di competenza. Esempi già esistono in alcune normative regionali vigenti, così come in alcune proposte di legge nazionali.
- Regole chiare potrebbero essere inserite nelle norme, soprattutto quelle regionali, sulla distinzione tra aspetti di interesse sovracomunale e comunale relativamente ai temi insediativi, dove una competenza affidata dalla costituzione in via prioritaria ai comuni si scontra sempre più spesso con ricadute che sconfinano nei comuni limitrofi. In attesa di norme in tale senso, alcune regole possono essere incluse nella disciplina attuativa della pianificazione territoriale provinciale, tenendo conto delle competenze provinciali sugli aspetti ambientali e sul governo delle risorse scarse e non riproducibili, che le norme di alcune regioni già riconoscono chiaramente come temi di interesse sovracomunale.
- Dare ai piani provinciali un formato flessibile, che sia integrabile nei contenuti attraverso lo sviluppo di una progettualità d'area intermedia, in tavoli di cooperazione-negoziazione tra provincia e comuni che appartengono a ciascun ambito territoriale. A tale fine si dovranno definire regole chiare per la gestione dei tavoli e si dovranno evitare le classiche formule rigide, sul tipo di circondari o comprensori, puntando a schemi a geometria variabile, ossia capaci di adeguarsi alla variazione degli ambiti di riferimento nel tempo e secondo la specifica tematica.
- Una differente articolazione del quadro delle disposizioni classiche (prescrizioni, direttive, indirizzi) per favorire una stretta collaborazione tra livello provinciale e comunale. Molti degli aspetti di rilevanza sovracomunale vengono infatti impostati nella pianificazione provinciale ma trovano attuazione e cogenza solo attraverso il recepimento alla scala di maggiore dettaglio del livello comunale.
- La previsione di percorsi per assicurare che tutte le proposte insediative con potenziali ricadute sovracomunali, che emergono dalla pianificazione comunale, o siano ricondotte ad un tavolo di cooperazione interistituzionale, anche a carattere negoziale e perequativo, con tutti i comuni direttamente interessati, come stanno evidenziando talune esperienze. I percorsi non dovranno causare appesantimenti procedurali, e dovranno essere disegnati ponderando la complessità degli aspetti trattati, ossia prevedendo percorsi più rapidi per quelle problematiche che sono risolvibili in modo semplice con soluzioni tipizzabili.

a cura di Marco Pompilio

Nuovi spunti di approfondimento per la VAS:
• oltre la procedura, i contenuti
• rilettura dei ruoli di autorità competente e procedente

Gruppo di lavoro VAS

Nuovi spunti di approfondimento per la VAS: oltre la procedura, i contenuti[1]

La valutazione ambientale di piani e programmi dovrebbe costituire il fulcro dell'inserimento negli strumenti di pianificazione di una serie di considerazioni legate alla sostenibilità nella sua complessa accezione, oltre che alle tematiche ambientali.

La VAS potrebbe così consentire di superare il concetto di mera *compatibilità ambientale*, pur imprescindibile, delle previsioni pianificatorie e programmatorie, delle azioni di trasformazione generate direttamente o indirettamente dagli strumenti a cui essa si riferisce, con il contesto di riferimento, per iscrivere invece gli atti di indirizzo, programmazione e pianificazione in un quadro di maggiore coerenza e, appunto, sostenibilità ambientale, economica e sociale. Questo è lo spirito con cui il Gruppo VAS, fondato nel 2004, ha animato un vivace dibattito sulla disciplina della valutazione ambientale, sottolineandone a più riprese la necessità di piena integrazione con la pianificazione, per consentire un reale ed efficace arricchimento dei contenuti degli strumenti di pianificazione e programmazione. Ampio spazio[2] è stato dedicato alle riflessioni circa la traduzione della normativa europea nell'ordinamento italiano, arrivando ad elaborare una proposta di emendamento al testo unico sull'ambiente, il D.Lgs. 152/2006, parzialmente accolta dal Legislatore con il D.Lgs. 128/2010.

In vista del XXVII Congresso INU, il Gruppo VAS, in questa sede rappresentato da due interventi, ha inteso articolare ulteriormente e in maniera definita le proprie attività future: da un lato, continuare l'analisi delle questioni normative – nazionale e regionali -, che vanno inquadrate anche alla luce della recente Sentenza Consiglio di Stato n. 133/2011 (di cui si occupa l'articolo di Pasquale De Toro e Paolo Cecchetti), per rilanciare a pieno titolo la proposta INU; dall'altro, presentare una serie di approfondimenti sui contenuti della valutazione ambientale, quindi la sua efficacia nella pianificazione e programmazione. Con questo articolo intendiamo suggerire alcuni spunti iniziali, per lanciare sin da ora una campagna volta a determinare quali possano essere gli strumenti più idonei per far sì che la valutazione ambientale, anche in Italia, assurga a rango di valutazione pienamente integrata nella pianificazione e nella programmazione, superandone l'accezione diffusa di rigido elemento burocratico e spesso *burocratizzante*, che appesantisce procedure già di per sé lente e farraginose.

Ribadiamo innanzitutto che la VAS non si limita a un giudizio emesso ex post da un'autorità esogena ai processi decisionali: la VAS è parte integrante delle fasi di elaborazione dei piani e dei programmi a cui si riferisce e costituisce un supporto concreto al processo decisionale.

Pertanto, si ritiene essenziale riconoscere alla VAS il ruolo di sistema di supporto alla decisione, in grado di accompagnare le diverse fasi del processo e di interagire costantemente nell'intento di migliorare sia il processo stesso che i risultati. In particolare, la VAS contribuisce alla definizione di un quadro conoscitivo articolato e sensibile alle caratteristiche del contesto, nonché alla strutturazione di un rapporto di dialogo e di confronto tra i diversi attori coinvolti, e di questi ultimi con le comunità locali. Inoltre, permette di individuare possibili alternative di intervento con attenzione alle trasformazioni sostenibili che il territorio può accogliere, e di valutare gli effetti che ne possono derivare, sia nello spazio che nel tempo. La VAS costituisce per il piano/programma un elemento costruttivo, valutativo, gestionale e di monitoraggio.

Guardando gli esempi internazionali, specialmente quelli afferenti al mondo anglosassone, è possibile evidenziare che la dimensione valutativa è già parte delle procedure di elaborazione degli strumenti (basti citare la *valutazione integrata di sostenibilità* per i piani urbanistici in Gran Bretagna). Giovandosi di percorsi condivisi la VAS, ma in ultima analisi il piano stesso, diviene così la sede per lo snellimento della burocrazia. Questione non di poco conto nel nostro Paese, dove la fattibilità amministrativa si erge spesso come quarto *pilastro*[3] della sostenibilità, dopo quelli economico, sociale ed ambientale. La VAS, obbligando il decisore a mettere a sistema tutte le possibili istanze che afferiscono ad un determinato territorio, ovvero trasversalmente rispetto ad un dato settore, consente di realizzare dei notevoli risparmi di tempo e di energie, evitando così duplicazioni[4] nella produzione di un determinato documento, o autorizzazione, o di ogni altra azione che possa essere acquisita, in sede congiunta, da tutti gli attori partecipanti ai processi valutativi: siano essi proponente, autorità procedente, autorità competente o soggetti con competenze ambientali, come definiti nel nostro ordinamento dal d.lgs. 152/2006 e s.m.i.

Come ribadito nel documento congressuale, ci auspichiamo *una piena integrazione della VAS nella pianificazione, utilizzandola come sede per annullare duplicazioni e sovrapposizioni di procedure e come vero snodo concreto di articolazione della sostenibilità di piani e programm*i.

Acquisendo questo approccio che definiamo *positivo* nei

1 di Alessandra Fidanza con il contributo di Maria Cerreta

2 Cfr. Si vedano i documenti prodotti dal Gruppo VAS, tra cui: INU-Gruppo di studio VAS, Lettura critica del "recepimento" della direttiva 2001/42/CE (VAS) nel d.lgs. 152/2006, recante "Norme in materia ambientale", Maggio 2006; INU-Gruppo di studio VAS, Osservazioni del gruppo VAS dell'INU al nuovo testo di revisione del d. Lgs. 152/2006, parte II (VAS), Settembre 2007; Alessandra Fidanza, L'ambiente nella pianificazione: oltre la VAS, un'integrazione necessaria per il "nuovo piano", 2008, per il XXVI Congresso nazionale INU; INU Gruppo VAS, Proposta di emendamento al d. lgs. 4/2008 PARTE VAS, 2009; nonché i convegni e seminari organizzati in questi anni, i cui materiali sono disponibili ai link: http://www.inu.it/sito/index.php?page=_2_vas e http://www.inu.it/commissioniegruppi/gruppi_studio/vas.html

3 Cfr. Sui 3 Pilastri della sostenibilità si veda: IFEN, Dormoy, Cécile (a cura di), 45 indicateurs de développement durable: une contribution de l'Ifen, Paris, 2005; ed anche Karrer Francesco, Fidanza Alessandra, La Valutazione Ambientale Strategica Tecniche e Procedure, Le Penseur, 2010.

4 Si deve anche evitare di produrre troppe valutazioni, a tal proposito cfr. Dir. 2001/42/CE, art. 4, c. 3: Nel caso di piani e programmi gerarchicamente ordinati gli Stati membri tengono conto, onde evitare duplicazioni della valutazione, del fatto che essa sarà effettuata, ai sensi della presente direttiva, a vari livelli della gerarchia.

confronti della VAS, possono discendere una serie di ulteriori considerazioni che attengono direttamente le sue efficacia e affidabilità all'interno del piano/programma a cui si riferisca.
Per consentire una miglior aderenza della valutazione endoprocedimentale allo strumento a cui essa si deve riferire, intesa la prima anche come elemento fondante l'elaborazione del secondo, è necessario introdurre in maniera più stringente la considerazione degli effetti cumulativi, ovvero quegli effetti prodotti simultaneamente dalla compresenza di diverse azioni o strategie all'interno di un medesimo piano o programma.
Grazie alla VAS si possono mettere a sistema i possibili effetti cumulativi delle azioni di piano, e così esplicitare le scelte che si compiono nell'elaborazione di uno strumento, argomentarle, condividerle e collocarle all'interno di un quadro di riferimento condiviso. Riferimento che consente di confrontare poi le diverse alternative individuate, che, ai sensi della direttiva 2001/42/CE, art. 5, c. 1, devono essere documentate nel rapporto ambientale ed essere "ragionevoli <...> alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma".
Le alternative che vengono scelte e descritte nel rapporto ambientale (siano esse alternative di piano, delle strategie o azioni specifiche, ovvero diversi modi di raggiungere determinati obiettivi, ecc.) sono di frequente un "compromesso", un bilancio ponderato tra le tre componenti – ambiente, società, economia -, quindi non necessariamente rappresentano le scelte maggiormente performanti esclusivamente sotto il profilo ambientale.
È qui che risiede il cuore del problema: non accontentandosi di costruire un insieme ordinato di azioni ambientalmente compatibili, ovvero integrando la VAS nella pianificazione, si possono aprire dei nuovi orizzonti per il perseguimento di obiettivi più ampi di sostenibilità, dove entrino appieno anche le questioni emergenti e stringenti legate ai cambiamenti climatici e all'energia, tematiche "ambientali" ma che attengono pienamente anche alle dimensioni economica e sociale.
Occorre, inoltre, porre particolare attenzione ai contesti territoriali in cui si esplica con maggiore evidenza la VAS: la dimensione della pianificazione urbana è la sede principe per verificarne gli effetti più tangibili.
La sfida per il rilancio della pianificazione della *città oltre la crisi* deve necessariamente passare per delle nuove forme di pianificazione, che contengano al loro interno già dei percorsi integrati di valutazione di sostenibilità, e consentano di governare la sfida dei rapidi cambiamenti in atto.
Per tale ragione la VAS si colloca trasversalmente rispetto alle tematiche del welfare, della governance e delle risorse.
Se la questione energetica è già parte integrante del dibattito sul futuro delle città (con diverse sperimentazioni di Pianificazione volontaria per l'Energia Sostenibile di cui al Patto dei Sindaci [5]), anche in Europa, e in Italia, si dovrà prevedere a breve scadenza di ripensare le trasformazioni urbane anche in chiave climatica. La VAS contiene in sé già una possibile risposta a tali istanze, prevedendo la sistematizzazione delle considerazioni sul clima all'interno del rapporto ambientale.
Ed è proprio attraverso un'adeguata articolazione e modulazione dei contenuti della VAS che si possono ponderare sincronicamente le scelte che si riferiscono ad un medesimo territorio.
A modelli di valutazione endoprocedimentale si richiama anche l'OECD, che nel 2010 ha lanciato una campagna dedicata appunto ai cambiamenti climatici in ambito urbano (Cities and Climate Change[6]), collegando direttamente i fattori legati alla crescita economica, al benessere sociale, e alla dimensione urbana dei cambiamenti climatici, per la compilazione di un modello di equilibrio generale per le città e i cambiamenti climatici (Computable General Equilibrium Model of cities and Climate Change).
Per il rilancio della competitività delle città, viene proposto un *Urban Policy Package*, ovvero una serie di strumenti volti ad integrare nella pianificazione locale, attraverso modelli simili ai contenuti della VAS, le istanze provenienti dai diversi livelli di pianificazione settoriale. Si possono così delineare nuovi contenuti per la pianificazione, che, attraverso un'impostazione di valutazione integrata di sostenibilità, arrivino a governare simultaneamente gli effetti cumulativi delle azioni di piano, considerando fattori importanti quali la densità urbana, la zonizzazione, la presenza di risorse naturali, l'efficacia del sistema dei trasporti, la gestione dei rifiuti e il ciclo dell'acqua, ecc..
Il rilancio delle città passa, quindi, anche per la spendibilità della visione che si impronta al futuro delle trasformazioni urbane, che devono essere sempre più frutto di strategie condivise ed olistiche, essendo impensabile un criterio meramente mono-settoriale.
L'approccio *positivo* alla VAS, intesa anche come sede per un effettivo snellimento burocratico a favore dello spostamento dell'interesse sui contenuti degli strumenti di piano, può essere un valido strumento per dare una nuova iniezione di energia alla pianificazione urbana, spesso eccessivamente fiaccata da uno sbilanciamento verso la forma e il confezionamento piuttosto che sui valori di cui si deve fare portavoce: lo sviluppo armonico del territorio, volto al miglioramento della qualità della vita dei cittadini ed a contribuire ad un futuro di piena sostenibilità ambientale, economica e sociale.
Sui contenuti della VAS, e delle interazioni con gli strumenti di pianificazione e programmazione, si concentreranno le riflessioni del gruppo VAS post-Congresso INU, cercando di intessere un dialogo con le Amministrazioni, ed un costante confronto con gli operatori, ed il mondo accademico e professionale.

5 Cfr. http://www.campagnaseeitalia.it/il-patto-dei-sindaci ; Fidanza Alessandra, Cities and climate challenges, IAIA 2010, Conferenza internazionale "The Role of Impact Assesment in Transitioning to The Green Economy", Ginevra 2010; Fidanza, Alessandra, Valutazione degli effetti cumulativi, clima ed energia in ambito urbano: nuovi spunti per un esercizio concreto della valutazione della sostenibilità degli strumenti di pianificazione e programmazione, 2011 in corso di pubblicazione.
6 Cfr. OECD, Cities and Climate Change, 2010

La proposta dell'INU per una procedura di VAS più snella per una pianificazione efficace: rilettura dei ruoli di autorità competente e procedente[7]

La VAS, entrata nel nostro ordinamento in un primo momento in modo indiretto con l'adozione della Direttiva 2001/42/CE e successivamente recepita attraverso il D.Lgs. 152/2006 (c.d. Codice dell'Ambiente), ha fin dall'inizio creato delle difficoltà al legislatore nazionale, il quale non aveva immediatamente compreso di trovarsi di fronte ad uno strumento normativo assolutamente innovativo.

Il Decreto del 2006 aveva tardivamente recepito la Direttiva, ricalcando la disciplina della VAS sul modello consueto della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) disegnato dalla Legge 349/1986 e dagli altri interventi normativi anteriori al Codice, ossia come un sub-procedimento destinato a concludersi con un vero e proprio giudizio di compatibilità ambientale. A ragione l'omologazione della VAS alla disciplina della VIA era stata criticata nella relazione motivata presentata alle Camere dall'allora Ministro competente relativamente al D.Lgs. 4/2008, che ha riscritto integralmente le disposizioni del Codice del 2006 in tema di valutazioni ambientali, successivamente modificate ed integrate dal D.Lgs. 128/2010.

Attualmente la VAS viene intesa come processo decisionale, qualificato dalla pubblica amministrazione che, partendo da un determinato quadro normativo, da un certo contesto sociale, economico, territoriale ed ambientale, e confrontandosi con la comunità locale, compie scelte ed assume decisioni. In astratto l'integrazione della valutazione degli interessi ambientali nelle procedure pianificatorie può essere perseguita attraverso diverse strade, tra cui le due principali sono quella di incaricare della valutazione lo stesso soggetto competente al'approvazione dello strumento di pianificazione (approccio endoprocedimentale), ovviamente per il tramite di un procedimento unitario, e quella di incaricarne un soggetto diverso (approccio subprocedimentale), chiamato ad occuparsene nel contesto di un apposito sub-procedimento che si inscrive nella procedura pianificatoria.

Proprio in questo contesto si inserisce la vicenda giudiziaria che ha avuto come protagonisti prima il TAR Lombardia e successivamente, in appello, il Consiglio di Stato, il quale, nei limiti che gli consentiva il contenzioso dedotto, ha fatto un minimo di chiarezza su un aspetto molto controverso della VAS.

Il Comune di Cermenate (CO), ai fini dell'obbligatoria sottoposizione del proprio Piano del Governo del Territorio (PGT) alla procedura di VAS, ha provveduto, con delibera di Giunta, ad avviare il relativo procedimento, individuando contestualmente l'*autorità competente* per la VAS, costituta dal team composto da due dipendenti comunali, rispettivamente il responsabile del Settore Urbanistica ed il responsabile del Settore Lavori Pubblici. Secondo il ricorrente, l'individuazione dell'autorità competente per la VAS nell'ambito della stessa amministrazione comunale tenuta all'approvazione del PGT sarebbe illegittima, in quanto una struttura competente per la VAS completamente interna al Comune non offrirebbe sufficienti garanzie di imparzialità e terzietà nella valutazione ambientale, determinando un'illegittima commistione tra funzioni di amministrazione attiva (approvazione del PGT) e di controllo (valutazione ambientale), con la conseguenza di vanificare le finalità (previste dalla normativa comunitaria e da quella nazionale di attuazione) proprie della VAS.

Il giudice amministrativo di prima istanza ha fatto proprie le ragioni di parte ricorrente, ed ha ritenuto che nella scelta dell'autorità competente, l'*autorità procedente* (in questo caso il Comune) deve individuare soggetti pubblici che offrano idonee garanzie non solo di competenza tecnica e di specializzazione in materia di tutela ambientale, ma anche di imparzialità e di indipendenza rispetto all'autorità procedente stessa, allo scopo di assolvere la funzione di valutazione ambientale nella maniera più obiettiva possibile, senza condizionamenti, anche indiretti. Così motivando ha annullato l'atto di nomina dell'autorità competente e conseguentemente il PGT del Comune di Cermenate.

Il Consiglio Stato, chiamato a decidere in appello, ha completamente riformato quanto sostenuto dal TAR (pur evidenziando che il primo ricorso dovesse essere dichiarato improcedibile causa mancanza di interesse a ricorrere da parte del ricorrente) ed ha ritenuto, almeno per la parte di nostro interesse, assolutamente legittima la procedura seguita dal Comune di Cermenate, stabilendo che «se dalle riferite definizioni risulta chiaro che entrambe le autorità de quibus sono sempre *amministrazioni* pubbliche, in nessuna definizione del Testo Unico ambientale si trova affermato in maniera esplicita che debba necessariamente trattarsi di amministrazioni diverse o separate (e che, pertanto, sia precluso individuare l'autorità competente in diverso organo o articolazione della stessa amministrazione procedente)».

Il Consiglio di Stato sottolinea proprio come nella prima parte del D.Lgs. 4/2008 siano rinvenibili sia elementi a favore della funzione collaborativa come indizi a favore della necessaria separazione tra le due autorità. Per esempio, in favore della seconda impostazione, la previsione ex art. 9, della possibilità di *accordi* che l'autorità competente può concludere anche con l'autorità procedente, oltre che con altri soggetti interessati alla procedura; in senso contrario l'art. 11 del medesimo Decreto, laddove si evidenziano la funzione *collaborativa* all'attività di pianificazione svolta dall'autorità competente alla VAS ed il carattere interno di tale ultima fase rispetto alla procedura di formazione del piano o del programma.

La sentenza, dunque, ricostruisce correttamente la VAS non come un «procedimento o subprocedimento autonomo rispetto alla procedura di pianificazione, ma come un passaggio endoprocedimentale di esso, concretantesi nell'espressione di un *parere*». Del resto, così strutturato, il procedimento sarà in grado di garantire che gli effetti sull'ambiente di determinati piani e programmi siano considerati durante l'elaborazione e prima dell'adozione

7 di Paolo Cecchetti e Pasquale De Toro

degli stessi, così da anticipare nella fase di pianificazione e programmazione quella valutazione di compatibilità ambientale che, se effettuata sulle singole realizzazioni, non consentirebbe di compiere un'effettiva valutazione comparativa, mancando in concreto la possibilità di disporre di soluzioni alternative per la localizzazione degli insediamenti e, in generale, per stabilire, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, le modalità di utilizzazione del territorio.

Molti osservatori hanno ritenuto che a questo punto chiarezza sia stata fatta ma, a parere di chi scrive, affermare che individuare all'interno dell'autorità procedente l'autorità competente a svolgere la VAS non è illegittimo, non equivale a stabilire che il differente approccio, di tipo *separazionista*, debba essere considerato illegittimo, o incostituzionale, per contrarietà della relativa norma regionale alle prescrizioni del Testo Unico ambientale. A tal proposito si ricorda come il comma 6 dell'art. 7 del D.Lgs. 4/2008 stabilisca che l'autorità competente per la VAS vada individuata «secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle province autonome»; il successivo comma 7 del medesimo articolo, del pari demanda a leggi e regolamenti regionali la determinazione delle "competenze" degli altri enti locali, ivi compresi i Comuni.
Infatti, fino ad oggi è stato possibile osservare un differente approccio seguito dalle Regioni: la Lombardia ha privilegiato il modello integrazionista endoprocedimentale; il Lazio ha preferito individuare l'autorità competente nell'Assessorato all'Ambiente Regionale per i Piani e Programmi di competenza Regionale [8] .
In questa prospettiva, acquista una forte valenza la proposta di emendamento al Testo Unico ambientale elaborata nel 2009 dal Gruppo di studio VAS [9]. Relativamente alle funzioni dell'autorità procedente e dell'autorità competente, nonché al rapporto che tra loro intercorre, la proposta prevede una serie di semplificazioni per rendere maggiormente integrato, anche nei tempi, il processo di pianificazione con quello di valutazione. Oggi l'autorità procedente è l'amministrazione pubblica che elabora il piano o programma oppure che recepisce, adotta o approva il piano o programma nel caso in cui venga predisposto da un diverso soggetto (D.Lgs. 4/2008, art. 5, comma 5, lett. q). Invece, si ritiene che il ruolo dell'autorità procedente debba identificarsi con la pubblica amministrazione che elabora ed adotta il piano o programma, a meno che esso non venga elaborato da altro soggetto (ferma restando l'adozione). In questo, caso si avrebbe congruità con le fasi ed i tempi di elaborazione ed adozione del piano/programma e della VAS, riservando la fase di approvazione all'autorità competente.
In particolare, il D.Lgs. 4/2008 (art. 5, comma 1, lett. p) ha introdotto l'autorità competente identificandola nella pubblica amministrazione a cui sono affidati i compiti relativi alla fase della verifica di assoggettabilità ed all'espressione di un parere motivato relativamente al Rapporto Ambientale. Il Decreto demanda, però, alle singole Regioni il compito di individuare la pubblica amministrazione che deve svolgere il ruolo di autorità competente.
La proposta di emendamento INU evidenzia che l'autorità competente debba coincidere con l'amministrazione delegata (secondo le diposizioni delle Regioni e delle Provincie autonome) all'approvazione del piano o programma, allo scopo di evitare sovrapposizioni (o contrapposizioni) delle procedure di approvazione del piano/programma e del Rapporto Ambientale di VAS ma, soprattutto, per ottenere un processo integrato di pianificazione/programmazione e valutazione. La VAS, infatti, è parte integrante del processo di piano che deve seguire un iter unitario di elaborazione, adozione ed approvazione sia nei tempi che nei ruoli dei diversi soggetti istituzionali che intervengono nelle diverse fasi del processo di pianificazione.
Nel caso in cui le deleghe previste dalle leggi regionali in termini di autorità competente all'approvazione del piano/programma dovessero far coincidere quest'ultima con l'autorità procedente è stato suggerito (e si tenga conto che la proposta di emendamento è antecedente sia alla sentenza del TAR Lombardia che a quella del Consiglio di Stato) che quest'ultima possa individuare l'autorità competente al suo interno tra i settori con competenze nella tutela e valorizzazione dell'ambiente.
La sentenza del Consiglio di Stato, dunque, rafforza la proposta INU che, ferma restando l'opportunità di individuare nell'autorità procedente la pubblica amministrazione che elabora ed adotta il piano/programma e nell'autorità competente quella che approva il piano/programma (e la VAS), nel caso in cui l'autorità competente coincida con l'autorità procedente, quest'ultima ha la facoltà di individuarla al suo interno. In questa prospettiva, la questione principale è comprendere, da un lato come sia possibile rispettare il principio di terzietà, per garantire autonomia ed indipendenza di giudizio all'autorità competente, e, dall'altro come fare in modo che essa non risulti estranea al processo di elaborazione ed approvazione del piano, mettendo in discussione l'integrazione tra processo di pianificazione e di valutazione. Appare utile, al di là della citata sentenza del Consiglio di Stato, verificare all'interno delle due modalità di attuazione, quella che sia in grado di consentire una corretta pianificazione secondo i principi dello sviluppo sostenibile e rendere la VAS un reale strumento di supporto alla decisione.

8 Su questa differenza il Gruppo VAS dell'INU ha organizzato un convegno all'interno di Urban Promo 2010 (VAS: Integrazione o separazione delle competenze? Due regioni a confronto: Lombardia e Lazio), i cui materiali sono disponibili sul sito del gruppo VAS: http://www.inu.it/sito/index.php?page=_2_vas.

9 Il gruppo di lavoro è stato coordinato da Pasquale De Toro ed era composto da Maria Cerreta, Irene Cremonini, Alessandra Fidanza, Carlo Gerosa, Simona Tondelli. Il testo completo della proposta di emendamento è consultabile sul sito web dell'INU (www.inu.it) ed, in particolare, nella pagina del Gruppo VAS.
L'emendamento è stato presentato e discusso nel Convegno Nazionale tenuto a Roma il 26 novembre 2009 (VAS in Italia: prospettive e criticità). La proposta di emendamento è stata assunta come posizione ufficiale dell'INU sulla materia, ed inoltrata al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, alla VII Commissione permanente della Camera dei Deputati (Ambiente e territorio) ed alla XIII Commissione permanente del Senato della Repubblica (Territorio, ambiente, beni ambientali).

Gruppi di lavoro: Edilizia residenziale sociale e Città contemporanea

Pianificazione urbanistica e politiche per la casa

In Italia è assente una politica per l'accesso di tutte le componenti sociali alla casa benché questa condizione determinate del patto di cittadinanza sia contemplata dalla Costituzione[1]. Questo problema è stato rimosso dal quadro programmatorio nazionale nella convinzione che l'elevato tasso di alloggi in proprietà fosse di per sé sufficiente a soddisfare il fabbisogno abitativo. A livello nazionale il mercato dell'affitto si colloca attorno al 20% con un'incidenza marginale rispetto al mercato delle abitazioni in proprietà e l'edilizia popolare non supera il 4% del patrimonio abitativo.

Il sistema di finanziamento dell'edilizia residenziale pubblica ha lentamente esaurito la sua forza programmatoria e redistributiva, lasciando quasi completamente irrisolta la copertura del fabbisogno abitativo per i ceti più deboli che lo Stato dovrebbe sostenere[2]. Gli Enti locali restano così soli nel cercare soluzione al difficile problema della risposta al fabbisogno di edilizia sociale.

Il tema dell'edilizia sociale è indissolubilmente legato alla mancata riforma urbanistica e alla mancata riforma, nel 1964, della legge sull'esproprio generalizzato a prezzi agricoli. Questa situazione incide negativamente sull'applicazione effettiva della Legge 167/1962, la legge per le zone di edilizia economica e popolare che lega i programmi di edilizia abitativa pubblica alla pianificazione urbanistica, obbligando i Comuni ad acquisire le aree per le abitazioni sociali secondo valori vicini a quelli del mercato immobiliare[3]. A tale difficoltà molti Comuni hanno sopperito attivando forme di compensazione perequativa variegate nella struttura e nell'efficacia.

Pianificazione urbanistica e dotazione di alloggi sociali

Con la legge 244/2007 (finanziaria 2008) viene riconosciuto all'Edilizia sociale il ruolo di vera e propria dotazione territoriale, al pari dei parcheggi pubblici, del verde pubblico, delle scuole, avviando un nuovo sistema per l'acquisizione delle aree necessarie, che dovrebbero essere cedute gratuitamente ai comuni in quanto standard urbanistici obbligatori. A rafforzare tale innovazione, nel 2008, un Decreto Interministeriale individua l'alloggio sociale come un servizio economico di interesse generale e quindi come vero e proprio "standard aggiuntivo" consentendo a numerose regioni[4] di rendere obbligatoria, nei piani urbanistici, la individuazione di spazi per l'edilizia sociale a cessione gratuita da parte dei privati che accedono ad operazioni di trasformazione urbanistica.

Approccio all'Ers nella pianificazione operativa

Nel corso degli ultimi cinquanta anni, ossia da quando le politiche abitative hanno iniziato ad interrelarsi con la pianificazione territoriale, l'edilizia sociale ha evoluto la propria nozione da quella di edilizia assistenziale per le classi povere della società (approccio redistributivo) fino a quello di componente fondamentale per la sostenibilità complessiva del territorio: sociale ed economico. Se questa evoluzione emerge con chiarezza nell'approccio europeo, in Italia la normativa appare ancora saldamente legata all'approccio assistenziale.

Per la definizione di Edilizia residenziale sociale, si può fare riferimento a quella proposta dal Cecodhas[5]: l'ERS è l' insieme di alloggi e servizi con forte connotazione sociale per consentire l'abitazione a quanti non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo sul mercato (per ragioni economiche e per assenza di una offerta adeguata) cercando di rafforzare la loro condizione. La legislazione italiana individua l'edilizia residenziale sociale, ma non ne dà la definizione, l'unico riferimento è l'Alloggio Sociale introdotto dal Dm 22 aprile 2008[6]: unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato, ai fini della salvaguardia della coesione sociale,

Approccio alla stima del fabbisogno di Ers

Il comma 3 di quello stesso Decreto ministeriale del 2008, nell'eplicitare tra le forme di alloggio sociale anche la locazione breve (8 anni) e la proprietà, innesca una forte ambiguità nella nozione di alloggio sociale che, in questo modo, comprende nella sua definizione tanto l'alloggio assistenziale (per sua natura finanziato dal sistema pubblico), quanto l'alloggio in proprietà (per sua natura interno ai meccanismi del mercato immobiliare).

In Italia dunque l'inserimento delle quote Ers nei piani urbanistici resta sospeso tra la determinazione del fabbisogno di alloggi di tipo assistenziale e quello della individuazione della soglia di accesso al libero mercato della casa per i nuclei familiari che si insediano nel territorio. Non è un problema banale, perché l'approccio assistenziale si intreccia fortemente con le possibilità di spesa dell'ente locale – sempre più limitate dal patto di stabilità e dalla mancanza di finanziamenti per la casa pubblica – mentre il secondo approccio può aprirsi più facilmente alla finanza privata attraverso forme compensative o forme di partnernariato pubblico-privato.

1 L'articolo 10 della Costituzione Italiana stabilisce che l'ordinamento giuridico Italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. Poiché L'Italia ha ratificato il Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali con la legge 25 ottobre 1977, n. 881, questo è diventato una legge dello stato. In particolare, è norma di legge l'articolo 11 del Patto laddove " gli Stati riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per se e per la sua famiglia, che includa alimentazione, vestiario, ed alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita.

2 Costituzione italiana, articoli 117, 118 e 119

3 Attualmente i valori si attestano all'80% del valore commerciale dei suoli

4 Emilia Romagna nel 2009

5 Comitato europeo per la promozione del diritto alla casa

6 art.1, comma 2

Determinante per la scelta tra i due approcci è la stima del reddito medio familiare insediato nel territorio e la considerazione OCSE che la quota di reddito sostenibile per la casa non può superare un terzo del reddito familiare complessivo. Senza addentrarsi nel tema delle famiglie mono o pluri reddito, recenti esperienze condotte su questi temi sono pervenute alla conclusione che il mercato privato, senza sostegno pubblico, non riesce a sostenere canoni locativi (o rate di mutuo) inferiori ai 500 euro medi mese, corrispondenti dunque ad un reddito medio familiare di 1.500 euro/mese, perché l'Ers privata deve finanziare, oltre al costo di realizzazione degli alloggi anche il costo della loro gestione.
Tale formula solo privata risolverebbe quindi il problema dell'accesso alla casa per le famiglie con reddito complessivo intorno ai 1.500 euro mensili.
E già qui ci si apre uno scenario problematico: la maggior parte delle famiglie monoreddito può sostenere un canone mensile non superiore a 400 euro. Lo scenario diventa preoccupante quando incrociamo queste capacità di spesa mensile per l'affitto con l'offerta del mercato.
Nella provincia di Bologna una ricerca universitaria della Facoltà di Ingegneria[7] ha messo in evidenza come solo i comuni molto lontani dal capoluogo riescano a rispondere a una possibilità di spesa di 400 euro mensili per un alloggio di 70 metri quadrati. La situazione migliora per il canone da 800 euro , sempre per un alloggio da 70 mq. Ma comunque non viene riscontrata offerta sia nella città di Bologna, sia nei comuni della prima cintura. Questi scenari mettono in evidenza non solo come molti territori non siano in grado oggi di rispondere alla domanda di edilizia sociale, ma anche come il fenomeno dell'allontanamento dei ceti deboli dalle aree economicamente forti e dai luoghi di lavoro generi fenomeni di pendolarismo – e quindi di traffico e inquinamento, aumento della domanda di trasporto pubblico, aumento non prevedibile della domanda di servizi per un tipo di popolazione che sceglie di abitare un territorio, non volontariamente, ma spinta dalla necessità economica.
Formule di partnerariato pubblico-privato (fondi immobiliari, fondazioni bancarie, cooperative indivise, fondi solidali) possono intercettare fabbisogni per redditi inferiori a 1.500 euro mensili, ma difficilmente si potrà risolvere il problema delle famiglie attualmente ospitate nell'ERP dove il canone massimo non supera i 200 euro/mese e quello minimo si attesta intorno a 25 euro/mese.
Lo scenario futuro si fa ancora più preoccupante se solo si pensa alle nuove forme di lavoro instabile suscettibili di modificare considerevolmente i redditi familiari nel tempo dovendo contemplare anche periodi di assenza di reddito.
Questi elementi indicano la necessità di creare le condizioni per la realizzazione di un patrimonio edilizio che consenta la rotazione delle famiglie al variare delle loro condizioni economiche, oltre che della loro composizione. In ogni caso è un dovere costituzionale quello di garantire un tetto ad ogni cittadino.

La dimensione dell'emergenza abitativa
Per sintetizzare la condizione di disagio abitativo nella quale si trovano molte realtà metropolitane del Paese, è sufficiente volgere lo sguardo all'andamento di alcuni indicatori caratteristici: sfratti, graduatorie ERP, solvibilità delle famiglie in affitto, stanziamenti pubblici nel settore abitativo. Prendendo come riferimento esemplificativo l'area metropolitana bolognese, i provvedimenti di sfratto esecutivo nel 2001 colpivano una famiglia su 516, mentre nel 2008 colpivano una famiglia su 316. Le famiglie ammesse nelle graduatorie per l'assegnazione di alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica – come somma delle graduatorie di tutti i comuni bolognesi – sono oggi circa 15.000 (pari a circa il 4% dell'intera popolazione provinciale), a fronte di una capacità di assegnazione annua di circa 600 alloggi (significa che per estinguere questa graduatoria, alle medesime condizioni di turnover, servirebbero 25 anni). Negli ultimi otto anni gli "aventi diritto" al sostegno all'affitto, secondo quanto previsto dalla L 431/98, sono aumentati di due volte e mezzo; così oggi, con questa misura, il Comune di Bologna riesce a sovvenzionare solo una mensilità e mezza. Infine, secondo una recente indagine Nomisma, nel territorio della provincia di Bologna ci sarebbero oggi circa 35.000 famiglie che vivono in locazione di mercato, sotto la soglia di solvibilità del 30%[8]. L'insieme di questi dati di sintesi è sufficiente a configurare una condizione di conclamata emergenza, che investe progressivamente anche ceti storicamente più forti (la classe media).
Il perdurare dell'assenza di politiche abitative pubbliche e lo strabismo di molti enti locali nella predisposizione dell'offerta abitativa hanno condotto, soprattutto nelle maggiori aree metropolitane, a una situazione difficilmente reversibile. E le politiche che si prospettano, ad esempio nell'area milanese, sembrano confermare, piuttosto che invertire, questa tendenza. E' di questi giorni una indagine del DiAP (Politecnico di Milano) che misura la distanza sempre più incolmabile fra domanda e offerta nella città di Milano. E' ormai da tempo che, a una domanda di edilizia a canone sociale che si situa fra le 16.000 e le 20.000 domande valide, si risponde con nuove assegnazioni che non vanno al di là di alcune centinaia di alloggi all'anno, derivanti dalla mobilità nello stock pubblico esistente e dai pochissimi nuovi interventi finanziati da risorse comunali e regionali. Ma è forse ancora più grave il fatto che l'efficacia del non piccolo patrimonio pubblico (fra Aler e Comune intorno a 70.000 alloggi), sia continuamente minata dalle vendite, dalla mancata manutenzione (alcune migliaia sono gli alloggi inabitabili e murati), dalle occupazioni senza titolo (altre migliaia).

7 Prof.Giovanni Virgilio

8 rapporto affitto/reddito familiare

Ma l'indagine ha soprattutto documentato come la risposta che si intende dare con la pianificazione in corso sia del tutto "strabica" rispetto alle caratteristiche della domanda. Infatti, a fronte di una domanda che si concentra soprattutto su abitazioni in affitto a canone sociale[9] o su abitazioni di edilizia convenzionata[10], sta un'offerta prevista dal PGT largamente sbilanciata verso l'edilizia libera.
Su un totale di circa 500.000 vani previsti teoricamente al 2030 dal PGT, nella migliore delle ipotesi, solo 28.000 potrebbero essere a canone sociale e 67.000 in edilizia convenzionata. La garanzia che anche queste piccole (rispetto ai bisogni) percentuali di sociale e di convenzionata saranno effettivamente realizzate non c'è, in quanto costituite da quote di grandi interventi privati che, almeno nel medio periodo, difficilmente potranno trovare sul mercato condizioni di attuabilità stante l'ampio stock di invenduto . Invece, gli alloggi sociali servono subito e servono con certezza. Sarebbe quindi necessario che anche nel PGT l'amministrazione si vincolasse in qualche modo a sviluppare comunque, indipendentemente dall'iniziativa privata, gli interventi abitativi necessari a coprire i bisogni sociali più gravi.

Ers e pianificazione territoriale di area vasta
Sotto il profilo economico va sottolineato come, tra gli indicatori di affidabilità economica di un territorio, già da tempo nei paesi europei venga inserita la capacità di dare alloggio alla forza lavoro che sostiene il sistema economico. Da tempo infatti l'Europa assegna notevole importanza alla capacità del territorio di dare risposta al problema dei lavoratori a basso reddito o a reddito instabile. La soluzione del problema coinvolge necessariamente la pianificazione del territorio per contrastare la collocazione geografica dei prezzi di mercato che, priva di governo, genererebbe sacche di esclusione (ghetti) e domanda di trasporto dovuta alla naturale tendenza ad insediare i cittadini di basso reddito in aree marginali e spesso molto lontane dai luoghi del servizio e del lavoro.
E qui entriamo diretti nel ruolo che si apre per la pianificazione di area vasta. La presenza di Edilizia sociale in aree centrali, ben servite, e in generale integrate in una rete di welfare sufficiente, costituisce un importante elemento per lo sviluppo territoriale locale in relazione alle sue potenzialità ed alla pianificazione delle infrastrutture.
Ulteriore motivo dell'inserimento dell'ERS nelle politiche di pianificazione territoriale sta nella nozione stessa di sostenibilità e nelle sue componenti ambientali e sociali che trovano sintesi nella nozione di identità e si declinano nei processi di inclusione delle fasce deboli della popolazione nella vita sociale. Di queste politiche il Piano urbanistico deve costituire con forza sempre maggiore il supporto geografico.
E' del tutto evidente che il controllo della localizzazione dell'edilizia sociale è un tema che si può sviluppare compiutamente solo alla scala sovraccomunale, l'unica che è in grado di relazionare la posizione degli alloggi sociali ai luoghi di lavoro e ai servizi. Anche parte della soluzione del problema del finanziamento degli alloggi sociali può essere affidato alla pianificazione territoriale, sia provinciale che intercomunale. La Provincia può infatti attivare e disciplinare forme di perequazione territoriale, ossia di condivisione tra più comuni degli oneri e dei vantaggi, sia pubblici che privati, connessi alla trasformazione del territorio.
La perequazione territoriale è una tecnica urbanistica innovativa, ma non è una tecnica nuova. Già varie realtà territoriali hanno messo in pratica con buoni risultati queste tecniche che permettono di intervenire sul territorio di più comuni realizzando le trasformazioni in maniera urbanisticamente corretta senza impoverire i bilanci di nessuno e quindi consentendo lo sviluppo sostenibile del territorio di area vasta attraverso lo sviluppo delle potenzialità presenti nei sistemi geografici e nei sistemi economici.
Sempre più nell'attuale situazione di crisi gli enti locali sono chiamati a risolvere i problemi affidandosi a forme di partnerariato pubblico-privato. Anche in queste campo le politiche per la casa sociale affidate alla regia della provincia potrebbero ottenere risposte molto più perforanti rispetto alle politiche dei singoli comuni. Pensiamo infatti alla possibilità di realizzare alloggi sociali attraverso fondi immobiliari: è del tutto evidente che la quantità minima di aree edificabili necessarie a sostenere un fondo immobiliare può essere individuata meglio alla scala provinciale, altrimenti la risposta potranno trovarla, forse, solo i comuni capoluogo.
Anche una eventuale risposta alla domanda attuale di edilizia sociale utilizzando il patrimonio invenduto delle imprese e delle cooperative si risolverebbe meglio affrontando il problema alla scala provinciale, così come quello del rinnovo o della sostituzione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica ormai vetusto.

ERS e pianificazione comunale
Se la pianificazione territoriale a scala provinciale, costituisce il livello di pianificazione che garantisce le condizioni di riferimento e di coordinamento per una efficace politica abitativa del'ERS, la pianificazione urbanistica comunale resta comunque fondamentale per attuare l'ERS in un quadro organico sia del sistema insediativo sia del sistema del welfare.
Il piano urbanistico comunale, meglio ancora se sovra comunale per comuni contermini, in particolare per quei territori a maggior tensione abitativa, consente:

- di individuare delle politiche pubbliche per la casa tenendo conto delle realtà sociali locali e quindi di valutare i fabbisogni complessivi e le carenza pregresse, in rapporto alle esigenze specifiche del territorio comunale o sovra comunale;
- di rapportarsi alle realtà economiche locali al fine di definire nei modi più adeguati (e non generalizzati) il concorso dei soggetti e degli operatori privati per de-

9 fabbisogno al 2018 di 230.000 vani
10 93.000 vani

finire le modalità d'intervento dell'ERS (perequative, compensative, finanza di progetto, ...) e le tipologie d'intervento (edilizia pubblica, convenzionata, sovvenzionata, canoni sociali, affitti permanenti, diritto di superficie, ...);
- di disciplinare l'attuazione degli interventi ERS non solo per nuove costruzioni, ma anche e soprattutto negli ambiti di riqualificazione urbana;
- di prevedere l'ERS nell'ambito di una progettazione urbana complessiva al fine di evitare il rischio di insediamenti segregati, ma viceversa al fine di determinare i presupposti per un'integrazione dell'ERS al sistema insediativo generale e ad una rete organica di servizi e welfare.

I nodi dell'Ers

l'ERS si caratterizza in una vasta gamma di risposte all'accesso alla casa per i ceti deboli della popolazione di un territorio. Questa gamma è definita dai costi di realizzazione dell'ERS dipendenti dal valore di acquisizione delle aree in cui la si vuole localizzare, dal costo di costruzione degli alloggi e da quello della loro gestione.

Incrociando questi costi con le possibili forme di finanziamento pubblico o privato possiamo ottenere soluzioni molto articolate e differenti in relazione alla consistenza del contributo pubblico destinato alla attuazione dell'ERS. In un momento di forte crisi di risorse pubbliche la soluzione è necessariamente affidata alle forme di partnerariato pubblico-privato attivabili in ragione delle caratteristiche geografiche del territorio e della possibilità di incidere sullo sviluppo territoriale locale. In ogni caso le considerazioni fin qui condotte evidenziano come la pianificazione territoriale debba concretamente assumere le diverse tipologie del fabbisogno ERS e trovare gli strumenti idonei perché questo trovi effettiva risposta nel territorio. L'incrocio tra politiche del territorio e politiche abitative deve allora coinvolgere politiche economiche a scala territoriale per recuperare alla pianificazione urbanistica quel ruolo determinante per lo sviluppo equilibrato dei sistemi territoriali che è la ragione stessa della sua necessità.

In conclusione va rilevato che la via di affidare esclusivamente al buon esito della negoziazione con il privato la realizzazione dell'edilizia sociale, non può in alcun modo garantire il soddisfacimento del bisogno di edilizia sociale, tanto più in una fase di mercato in cui sempre più appare difficile ricavare dai profitti delle quote in vendita (ancorché maggioritarie) le risorse per rendere economicamente sostenibili gli affitti bassi e molto bassi dei canoni moderato e sociale.

E ciò senza contare che sono ancora da trovare, se si escludono forse poche sperimentazioni avviate, soggetti gestori in grado di assicurare una efficiente manutenzione e gestione del patrimonio e l'accompagnamento sociale necessario alle fasce deboli.

La riforma legislativa dell'urbanistica che includa gli aspetti delle politiche abitative e finanziarie nella pianificazione del territorio è quantomai urgente perché questa assenza mette a rischio lo stesso patto di cittadinanza da cui ha preso forma la città moderna. In assenza di questa riforma si perderà quel rapporto interattivo tra la dimensione fisica, sociale, ambientale ed economica dello spazio che consentirebbe la pianificazione sostenibile del territorio.

Cura e coordinamento:
Vittorio E. Bianchi, Guido Leoni, Carmelo Torre

Governare il rischio

Gruppo di lavoro vulnerabilità sismica urbana

Il gruppo Vulnerabilità sismica urbana, attivato con il contributo di diverse sezioni regionali dell'INU[1], nasce con lo scopo di sperimentare *metodi utili a valutazioni qualitative o semiquantitative di rischio a scala urbana e territoriale funzionali ad impostare politiche urbanistiche (alle varie scale di pianificazione) congruenti con l'obiettivo di riduzione del rischio sismico*. La scelta di avviare tale percorso di studio deriva dalle difficoltà emerse nella pratica urbanistica (e testimoniate dalla cronaca recente) di coniugare la protezione dei singoli manufatti (così come definita dalle NTC del 2008) con la più vasta problematica della riduzione del rischio sismico negli insediamenti urbani.
La prevenzione urbanistica del rischio sismico, a differenza di quanto avviene per quella edilizia, non dipende infatti solamente dai caratteri costruttivi dei manufatti, ma è legata anche allo stato dei sistemi funzionali che compongono la città e che la rendono polo di erogazione di servizi. Le esperienze dei più recenti terremoti, in Italia come all'estero, mostrano che i danni prodotti da una catastrofe sismica sono maggiori della semplice somma dei singoli danni prodotti ai manufatti. In altri termini, esiste oltre al danno fisico un *danno funzionale* che deriva dalla perdita di efficienza della città; non solo le funzioni commerciali o produttive, ma coinvolgono il ruolo che la città ha nel determinare la coesione sociale e, in ultima analisi, il contributo alla costituzione della società locale.

L'approccio urbanistico al rischio considera la comunità urbana *nel suo insieme* e non come somma di singoli edifici o funzioni, cercando di comprendere quali siano le strade da percorrere per ridurre il rischio, considerando la reale fattibilità dell'intervento. E' evidente, infatti, che il presupposto di tale approccio, date le limitate risorse economiche di cui dispongono normalmente i comuni e gli altri enti locali, sia l'impossibilità di proteggere l'intero insediamento. Qualora si disponesse di tempo e risorse economiche illimitate, la prevenzione del rischio potrebbe coincidere con la messa in sicurezza di ogni singolo manufatto (ammesso che ciò sia possibile, in rapporto alle intrinseche caratteristiche dei manufatti); tuttavia le premesse di tale ipotesi appaiono infondate. Emerge dunque un problema di scelta: cosa proteggere e, soprattutto, cosa proteggere prima e come realizzare le condizioni per proteggere; in parallelo si evidenzia anche la necessità di governare ogni trasformazione urbana fisica e funzionale in modo da non aumentare gli esistenti livelli di rischio, anzi in modo da ridurli, così coinvolgendo ogni risorsa pubblica o privata che contribuisce alle trasformazioni, diffuse o concentrate, nella riduzione preventiva del rischio sismico.
I caratteri operativi della prevenzione urbanistica si modificano in rapporto al diverso assetto territoriale della città, nei suoi aspetti morfologici (es. centro storico murato, città diffusa, città lineare) e nei suoi aspetti di organizzazione (gerarchia, specializzazione, capacità di risposta, ecc.), sostanzialmente la prevenzione urbanistica richiede una visione *più ampia* di quella edilizia e dovrebbe tradursi in politiche atte a mantenere in vita dopo un terremoto le prestazioni che normalmente la città fornisce ai suoi abitanti.
La riduzione del rischio rimanda, quindi, al ruolo e alla forma degli strumenti di governo del territorio.

Piano e rischio
Una prima riflessione riguarda i fabbisogni conoscitivi minimi indispensabili per elaborare in maniera credibile politiche urbanistiche, condivise e partecipate, che riescano ad ottimizzare le scarse risorse pubbliche e che, contemporaneamente consentano una valutazione degli impatti delle scelte di governo del territorio sul rischio sismico. La necessità di definire il quadro analitico non è riferita alla sola necessità di ottimizzare, ai fini della riduzione preventiva del rischio sismico, le risorse economiche pubbliche e private disponibili (sebbene questa appaia una questione di non poco conto), ma è riferibile ad una più generale fattibilità della prevenzione.
Si tratta di una questione di grande rilevanza e di non facile soluzione. Ad esempio, il funzionamento della città come erogatore di servizi richiede di collocare il sistema funzionale in una rete fortemente interconnessa in cui l'accessibilità, da un lato, e il trasferimento di flussi materiali e immateriali, dall'altro, (gas, elettricità, acqua, comunicazione) risultano elementi indispensabili. Tuttavia, mentre il sistema dell'accessibilità stradale è facilmente rilevabile, non si può dire lo stesso per i sottoservizi: la mancanza di conoscenza dei tracciati di rete e delle effettive condizioni di esercizio può rendere inattuabile una politica di riduzione del rischio.
Analogamente, la necessità di garantire vie di accesso e di fuga comporta la necessità di conoscere lo stato dei manufatti edilizi che forma le quinte stradali: se tale condizione è *relativamente* semplice per gli edifici pubblici, non lo è affatto per quelli privati. Anche in questo caso, la mancanza di conoscenza può di fatto impedire di elaborare una efficace strategia di prevenzione. Occorre dunque definire i livelli di prevenzione perseguibili anche sulla base dei livelli di conoscenza che questi implicano e soprattutto definire strategie di selezione progressiva di ambiti e categorie di opere per le quali svolgere studi di maggior approfondimento, evidenziando sempre, in analogia a quanto fanno le nuove NTC, il livello di affidabilità delle informazioni alla base delle valutazioni di vulnerabilità o pericolosità o esposizione, in modo da favorirne il più corretto uso. L'apparato conoscitivo da mettere in campo è solo uno degli elementi di cui si compone la prevenzione, non necessariamente il più costoso, ma sicuramente indispensabile.

Una seconda riflessione riguarda il grado di sicurezza o meglio l'integrazione tra riduzione del rischio e azione urbanistica che si vuole assumere all'interno del piano. Il rapporto tra piano urbanistico e sicurezza ha assunto diverse connotazioni nel tempo: onnicomprensivo e, in certa misura, generico in origine, sempre più specialistico nel tempo, per giungere alle *pianificazioni separate* dei nostri giorni.

1 Il Gruppo di studio vede la partecipazioni delle sezioni Abruzzo, Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Veneto e una cospicua presenza di soci e non soci esperti del settore

La ricerca di un più efficace controllo delle trasformazioni territoriali pone le discipline urbanistiche di fronte alla necessità di ricondurre a unità questa diaspora, anche per rispondere alle esigenze di sostenibilità ambientale, sociale ed economica delle scelte della pianificazione.
Il processo di elaborazione del piano, nella recente evoluzione disciplinare, prevede due livelli, quello strutturale e quello operativo. Pur con alcune differenze nelle diverse realtà regionali, il livello strutturale, a forte contenuto strategico, ha il compito di definire gli elementi che configurano i caratteri essenziali di un territorio e, tra questi, le condizioni di rischio. La definizione della prevenzione si colloca in questa fase di elaborazione e contribuisce a una politica di riduzione del rischio costituito da una componente naturale, la pericolosità sismica di base e locale, e due componenti di origine antropica: l'attitudine di manufatti e insediamenti a danneggiarsi in seguito a sisma (vulnerabilità) e il valore di quanto esposto a pericolo (esposizione). Tuttavia, la prevenzione coinvolge tutti i livelli del piano: la sua attuazione, ad esempio, richiede interventi (realizzati secondo criteri antisismici) collocabili nella parte operativa; interventi che possono sì riguardare la messa in sicurezza di edifici strategici (non solo nel senso attribuito dalla Protezione civile), ma anche l'adozione di scelte non confinate nel campo del consolidamento edilizio. Così, un edificio ritenuto strategico perché contiene una funzione rara, o perché presenta un particolare grado di criticità (ad esempio, per affollamento) può richiedere una certa messa in sicurezza. Può però essere valutato in alternativa il trasferimento della funzione in altro luogo, azione tipica delle scelte di pianificazione. Oppure, ancora, l'azione di messa in sicurezza può coinvolgere oggetti diversi dall'edificio quali strade, opere d'arte o altri edifici che definiscono i percorsi per l'accessibilità all'edificio strategico. Affrontare la questione del rischio nel piano significa valutare le opzioni secondo molteplici criteri integrati tra loro e ricondotti a unità. La valutazione, prima, e la riduzione del rischio, poi, appare operazione complessa che solo un piano in grado di gestire la complessità può affrontare.

Una terza riflessione riguarda il ruolo del tempo nell'attuazione di una politica preventiva, cioè definire un programma d'attuazione che consenta la messa in sicurezza del sistema urbano a partire da alcuni elementi funzionali e spaziali di rilevanza strategica e da un primo circuito di luoghi e accessi sicuri, nonché un'azione costante di adeguamento che tende a ridurre la componente di rischio residua.
Gli strumenti di governo del territorio restituiscono un quadro completo sia dell'uso previsto dello spazio fisico, sia delle gerarchie d'importanza, sia della programmazione temporale di massima dell'attuazione dello strumento stesso. A partire da questo quadro è possibile individuare le funzioni e i luoghi che prioritariamente sono oggetto di azioni di tutela e difesa dall'evento sismico e le strategie attuative che possano supportare il processo urbanistico - edilizio, riportando a coerenza con l'obiettivo ogni trasformazione fisico-funzionale del territorio e dell'edificato: da qui l'importanza di strumenti urbanistici attuativi, di programmi complessi e di strumenti negoziali che garantiscano l'attuazione di un processo e la realizzazione di obiettivi di qualità (accordi, convenzioni, ecc.). La prevenzione del rischio, infatti, deve pervadere l'intera struttura dello strumento di governo del territorio.

Un'ultima sollecitazione riguarda il tema del rischio sismico dei centri storici, drammaticamente esploso con l'evento dell'Aquila e storicamente affrontato dalla cultura urbanistica sempre in chiave post-sisma (ricostruzione integrale dov'era e come era versus delocalizzazione, sostituzione edilizia, ecc.). La costruzione di una politica urbanistica per ridurre preventivamente il rischio nei centri storici (cioè per evitare = perdita di sostanza di insiemi di beni irriproducibili + perdità di identità culturale + perdita di ruolo funzionale, quando esistente) è garanzia di poter definire e realizzare quell'approccio articolato e accorto alla prevenzione sismica che evita la distruzione preventiva della sostanza materica degli edifici, delle morfologie e dei paesaggi per renderli sismo resistenti; che interviene gradualmente in *tempo di pace* tenendo conto del carattere *singolare* di ogni insediamento; che incorpora la consapevolezza che la premessa della conservazione è l'uso, purché compatibile con i caratteri dei manufatti e delle morfologie urbane e con la sicurezza degli utenti. In questo senso, anche le Direttive ministeriali per i Beni culturali, aggiornate nel 2011 e la stessa nuova NTC del 2008, con la relativa circolare interpretativa, hanno fatto passi da gigante riducendo la rigidità di alcune prescrizioni di interventi di consolidamento per l'adeguamento sismico contenute nelle precedenti normative sismiche e soprattutto riconoscendo che per identificare la struttura resistente di un edificio, di un aggregato o un tessuto, occorre identificarne e interpretarne la storia evolutiva e riconoscendo altresì come questa storia sia all'origine delle discontinuità strutturali, che innescano le modalità di danno sismico. Il danno sismico può essere prevenuto con appositi presidi in corrispondenza delle discontinuità, in modo analogo a quanto fatto nel corso dei secoli.
Quello che manca all'attuale impostazione normativa è l'identificazione dei soggetti che possano mettere in atto questo tipo di conoscenze e di politiche preventive, cioè manca il dialogo con il sistema di conoscenze e strumenti che la disciplina urbanistica (la quale già da anni segnalava la problematica dell'intervento nei tessuti storici e indagava strategie conseguenti, v. le pubblicazioni dell'INU) può mettere in campo per l'identificazione del processo di formazione e trasformazione dei tessuti edilizi, per la costruzione delle conoscenze necessarie alla progettazione strutturale ed anche essenziali per la preparazione all'evento, per la costruzione di strumenti operativi e d'intervento che favoriscano il coordinamento progettuale e attuativo degli interventi di recupero, per l'individuazione delle tecniche d'intervento più appropriate alla regola costruttiva locale.
Questa è un'altra delle sfide che il Gruppo di lavoro cercherà di affrontare.

a cura di Irene Cremoni e Valter Fabietti

Territori della diffusione: Marche, Toscana e Veneto

Gruppo di lavoro città diffusa

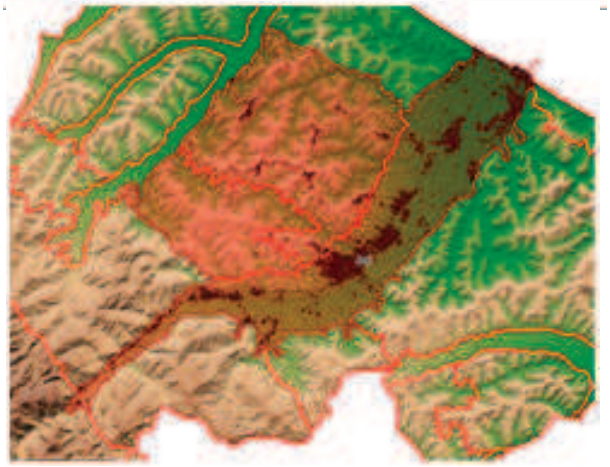
Perchè un gruppo di lavoro sulla città diffusa[1]

Un primo rapporto sul lavoro compiuto dal Gruppo è stato pubblicato su Urbanistica Informazioni 232 ed ha formato l'oggetto di una serie di comunicazioni nel convegno "Governare la città diffusa" tenutosi nell'ambito di Urban Promo 2010. In estrema sintesi dall'insieme dei lavori del Gruppo di Studio che ha preso in esame tre aree-campione una nel Veneto, una in Toscana ed una nelle Marche emergono le profonde differenze tra le forme che il fenomeno *città diffusa* assume nelle diverse situazioni territoriali, differenze che rendono poco attendibili oltre che di scarsa utilità concreta le immagini unificanti che nel dibattito corrente vengono usate per avallare i giudizi di indiscriminata condanna. Lo stesso termine di *città diffusa* appare inadeguato per rappresentare la molteplicità di fenomeni che non risultano inquadrabili nella fenomenologia tradizionale della cosiddetta *città compatta* e nei quali si assiste al superamento di quelli che un tempo erano considerati i confini della realtà urbana in direzione di vasti territori: non a caso sono stati usati anche molti altri termini (*città continua*, *città compatta*, *sprawl* urbano, metropolizzazione, etc) ciascuno dei quali mette in evidenza aspetti specifici di situazioni particolari senza riuscire ad essere comprensivo della multiforme fenomenologia della diaspora urbana. Dall'attività del Gruppo (impostata su una base geografica programmaticamente estesa a più regioni) viene evidenziata la grave carenza di studi orientati ad affrontare in modo sistematico l'articolazione dei fenomeni di diffusione insediativa sul territorio (non solo in Italia) classificandoli in ragione delle variabili storiche, antropologico-culturali, economiche, funzionali che li caratterizzano. Si tratta di una esigenza conoscitiva in cui è insita anche la condizione per intervenire: per *governare la città diffusa*, per tentare di contenere il consumo di suolo, per limitare la sua ulteriore espansione ma anche utilizzare le sue potenzialità inespresse non serve la condanna generica né i divieti astratti ma è necessario individuare strategie differenziate di intervento studiate per le diverse situazioni. I resoconti relativi alle tre aree campione riflettono gradi di approfondimento e modi di approccio diversi soprattutto nel rapporto fra analisi e proposta: predomina l'analisi nello studio della Provincia di Ancona e in quello della Provincia di Padova, mentre per la Piana di Firenze la ricerca si rivolge all'individuazione degli interventi. Ma lo studio dell'area fra Esino e Misa in Provincia di Ancona, attraverso l'evoluzione storica dell'indice di frammentazione mostra come la costanza di questo indice nelle aree collinari nonostante le trasformazioni recenti rappresenti un fattore costitutivo di questo paesaggio che non può non essere assunto come riferimento essenziale (contro ogni ipotesi alternativa di *densificazione*) anche per la futura pianificazione. Mentre l'analisi della Provincia di Padova sul Camposampierese, nel confronto tra concentrazione e diffusione, vuole suggerire alla pianificazione comunale i modi per recuperare il rapporto con la morfologia del territorio e con le forme dell'insediamento storico.

La città diffusa tra Esino e Misa[2]

Per individuare alcuni dei caratteri specifici della città diffusa nella parte centrale del territorio marchigiano si è focalizzata l'attenzione sulla ricerca di una regola di relazione che sia in grado di leggere il fenomeno della dispersione dell'edificato inserito nei vari contesti territoriali in cui si manifesta, e che possa costituire la chiave per risolvere il problema del governo del fenomeno stesso. Con questi presupposti si è sviluppata la ricerca svolta dall'Area Sit-Ptc che in particolare ha approfondito il tema dell'individuazione delle relazioni tra gli aspetti più meramente quantitativi, come il consumo di suolo, ed altri che connotano il territorio come la morfologia e la dinamica storica degli insediamenti.

L'attenzione si è concentrata sulla zona centrale della Provincia, ed è stato individuato un territorio di studio dove i caratteri di frammentazione dell'edificato fossero significativi e che avesse una dimensione abbastanza vasta da fornire una lettura degli aspetti relativi agli insediamenti, ma non così vasta da non far riconoscere i caratteri morfologici specifici.



1 di Maurizio Piazzini, responsabile del Gruppo di lavoro INU sulla città diffusa.

2 di Valeria Frazzica, Area SIT-PTC del III Dipartimento della Provincia di Ancona

Sono stati scelti tre Ambiti Territoriali Omogenei (ato) definiti dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, che per il loro legame con la morfologia, ma anche per i loro caratteri di interesse *pluridisciplinare*, sono parsi particolarmente funzionali al tipo di ricerca. L'area di studio comprende l'ambito V-Fondovalle, che interessa il medio e basso Esino e gli ambiti B-bassa collina e C-media collina, che coinvolgono otto comuni delle colline tra il Misa e l'Esino, per un'area totale di circa 320 Kmq, pari al 16% dell'intera Provincia di Ancona.
Volendo analizzare il fenomeno della dispersione insediativa non solo come dato quantitativo, sono stati individuati quattro aspetti/temi che possono essere sintetizzati in quattro domande:
Morfologia – Dove si è costruito; Dinamica storica – Quando si è costruito; Densità – Quanto si è costruito; Indicatore di frammentazione – Come si è costruito.
Per mettere in relazione questi quattro temi di studio è stato necessario individuare una base comune che potesse permettere di rapportare i vari dati, e per questo le informazioni collegate sono state discretizzate alla stessa scala e su una maglia territoriale comune.

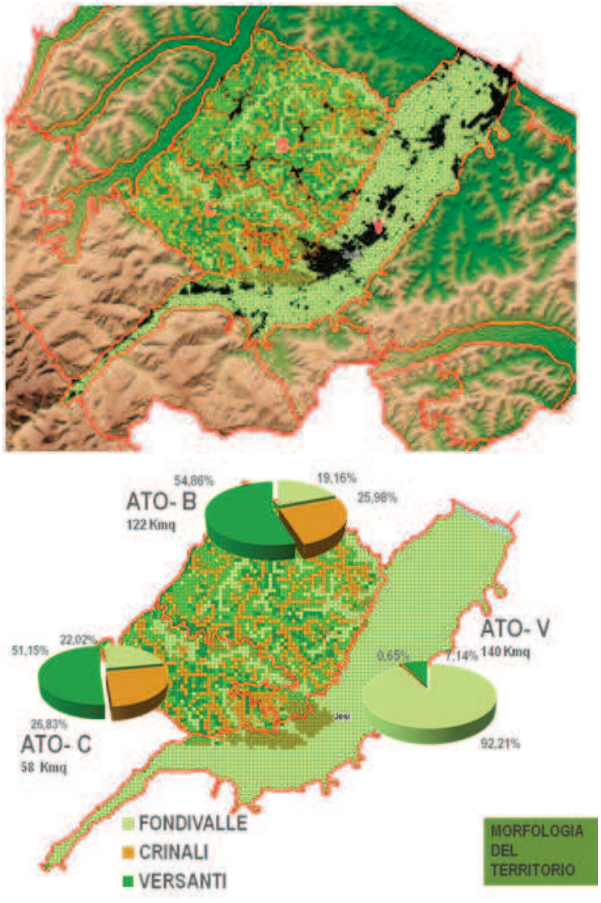
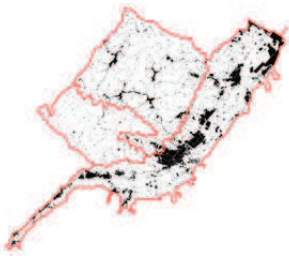


figura 2

Individuare una griglia territoriale che possa validamente esprimere dati connessi con aspetti così diversi non è semplice: fenomeni come la frammentazione vengono letti molto bene su porzioni di territorio da 500m di lato, maglia spesso usata per questo tipo di analisi, ma la morfologia del territorio della Provincia di Ancona, che muta in modo evidente anche a piccole distanze generando la varietà e la bellezza del panorama anconetano, richiederebbero una griglia territoriale ridotta .
Questo "conflitto di interessi" nell'analisi è stato per ora risolto connotando morfologicamente i tre ATO individuati, e utilizzandoli come chiave di relazione con gli altri aspetti; la ricerca di una soluzione più analitica di questo "conflitto" costituisce uno dei temi che caratterizzerà il lavoro futuro.
La carta della morfologia elaborata dal SIT provinciale è stata discretizzata su una maglia da 250 m per lato e gli otto livelli che la costituiscono: tre livelli di crinali (prima, seconda e terza classe), tre livelli di versante (pianori di versante, versanti, versanti con pendenza maggiore del 30%)e due per le pianure (Fondivalle e litorali)sono stati sintetizzati in tre: Fondivalle, crinali e versanti. Da questa prima schematizzazione è stata derivata la griglia della morfologia (vedi fig.2) da cui sono poi stati tratti i dati che sintetizzano la caratterizzazione morfologica dei tre ambiti territoriali.
La dinamica storica dello sviluppo dell'insediamento è stata analizzata partendo dalla "banca dati diacronica del consumo di suolo" del SIT che raccoglie i dati dell'edificazione sul territorio provinciale a partire dalla fine dell'ottocento fino all'ultimo aggiornamento del 2008, e che attualmente è in fase di implementazione con l'edificato relativo alla metà del 1800 derivato dai Catasti Gregoriani.
La banca dati identifica sei livelli temporali : 1898-1954-1984-1994-2000-2008, per lo studio sulla "città diffusa" sono stati selezionati tre livelli: 1898 -1954 -2008 che ben rappresentano le dinamiche che hanno interessato gli inse-

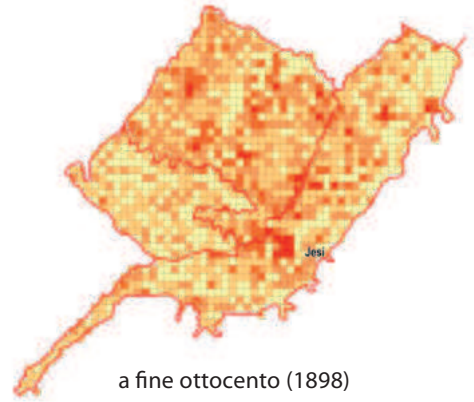
a fine ottocento (1898)

a metà secolo (1954)

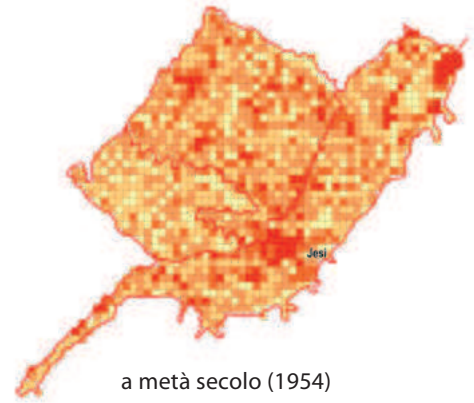


a inizio nuovo secolo (2008)

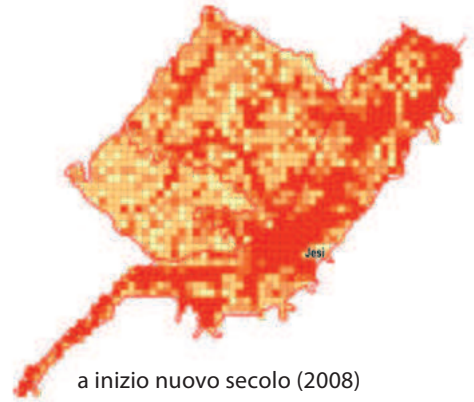
diamenti nel corso dell'ultimo secolo (vedi fig3.).
Da questa base, che descrive il quando si è costruito, si è ricavata la griglia diacronica delle densità che mette in relazione il "quando" con il "quanto", realizzata su una maglia di 500m per lato dove viene rappresentato il rapporto tra edificato e superficie di riferimento e che rappresenta l'evoluzione della densità insediativa nel corso degli ultimi cento anni.



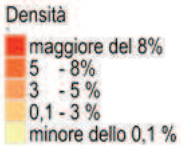
a fine ottocento (1898)



a metà secolo (1954)

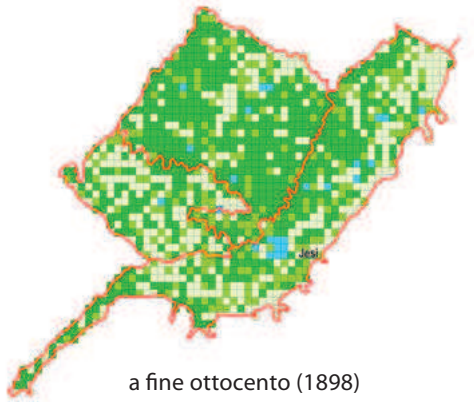


a inizio nuovo secolo (2008)

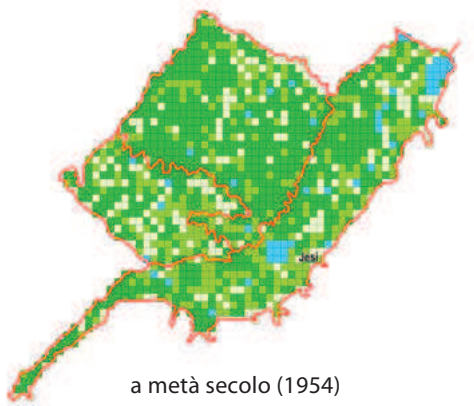


Sempre partendo dai dati storici sugli insediamenti, volendo analizzare il "come si è costruito" è stata realizzata la griglia diacronica della frammentazione che descrive, su una maglia sempre di 500m per lato l'"indicatore di frammentazione", spesso nominato DUP (Coefficiente di Densità dell'Urbanizzato Poligonale") che è espresso dal rapporto:

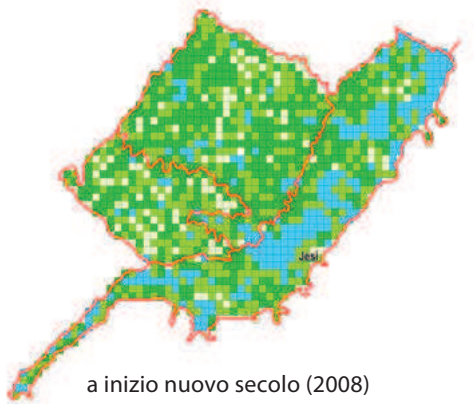
$\frac{\sum p_n}{\sum S_n}$; dove Σp_n = sommatoria numero poligoni presenti nella cella n; e ΣS_n = sommatoria aree dei poligoni presenti nella cella n. , che quindi misura il rapporto tra il costruito e l'area di riferimento. E' stata quindi descritta l'evoluzione storica della dispersione insediativa, relazionando il "quando" con il "come".



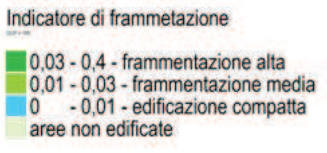
a fine ottocento (1898)



a metà secolo (1954)



a inizio nuovo secolo (2008)



Dai quattro aspetti così analizzati, e descritti in modo dettagliato dalle singole griglie, sono stati derivati dei valori medi, per ciascun ATO interessato dallo studio; rapportando tra loro questi valori medi è stato possibile ottenere delle relazioni che, sintetizzate dalla tabella sottostante, forniscono un quadro generale.

	1954/1898		2008/1954		2008/1898	
ato	rapp. framm %	rapp. densità %	rapp. framm %	rapp. densità %	rapp. framm %	rapp. densità %
B-bassa collina	101,90	129,76	82,66	207,53	84,23	269,30
C - media collina	113,00	177,52	103,55	137,53	117,01	244,15
V- fondovalle	99,57	224,34	68,00	419,01	67,70	940,03

Riassumendo i risultati ottenuti emerge che la diffusione dell'insediamento ha caratterizzato l'intera area di studio fino dalla fine dell'800. Poi le dinamiche si sono differenziate: nel corso dei primi cinquanta anni del secolo scorso, nelle zone collinari, a fronte di un sensibile incremento della densità insediativa, la frammentazione dell'edificato si è mantenuta costante; dagli anni '50 in poi nell'ATO B della bassa collina si è verificata una leggera diminuzione dei valori di frammentazione, probabilmente influenzata dall'incremento dell'insediamento in continuità con i centri, numerosi in questo ambito e del tutto assenti in quello dell'alta collina.
Nei territori di fondovalle la dinamica si è capovolta e nel corso del secolo si è verificato un abbassamento notevole della frammentazione collegato ad un alto incremento della densità, già definito chiaramente nei primi cinquanta anni, ed ancora più accentuato dagli anni '50 ad oggi. In queste zone la pressione insediativa si è realizzata quindi in forme compatte.
Questi risultati sono i primi ottenuti e costituiscono una base di partenza per successivi approfondimenti che potranno contribuire a fornire una rete di analisi al dibattito sulle scelte per una gestione del fenomeno della diffusione insediativa attraverso. Se confermate, queste analisi contribuiranno a valutare le relazioni tra la forma della città, gli elementi fisici del territorio e la storia dello sviluppo degli insediamenti.

Ipotesi per un intervento di riqualificazione della piana di Firenze[3]

Quando si parla della "Piana di Firenze" si parla di quel sistema territoriale che si è sviluppato negli ultimi decenni del secolo scorso nel territorio che va da Firenze a Prato e che si presenta come una ulteriore articolazione dei territori della dispersione insediativa, ormai diffusi in tutta Italia, studiati e analizzati da Francesco Indovina fin dagli anni 80 del secolo scorso[4].
Caratteristica comune è la diffusione degli spazi aperti, il disordine apparente e l'assenza di qualità urbana. E' un territorio che appartiene culturalmente ai valori e alle prassi della città, ma non ne possiede le qualità spaziali e architettoniche: non si ritrova più una rispondenza tra tipologia e architettura, manca un sistema di spazi pubblici, la viabilità, che ha seguito le diverse espansioni spontanee, si presenta quanto mai labirintica.
E' indispensabile oggi sviluppare in questi contesti un'ipotesi di intervento capace di trasformarli in città. Per far questo occorre però uscire da due posizioni opposte che spesso si presentano: quella che vede solo interventi di sostituzione totale del sistema insediativo o quella che considera questi insediamenti gli insediamenti del nostro futuro, che dobbiamo quindi continuare ad accettare e a vivere così come sono. Credo che la posizione da perseguire sia invece quella di accogliere gli elementi che sono stati prodotti, e da questi partire per configurare un nuovo assetto che si radichi su alcuni valori che in questo contesto si esprimono. Per far questo occorre anzitutto conoscere come questi insediamenti si sono prodotti e i modi con i quali sono vissuti.
In Toscana, e in particolare nella Piana di Firenze, l'assetto attuale è il prodotto di due processi che si sono susseguiti a partire dagli anni '70.

- Un'edificazione diffusa che ha occupato territori periferici o agricoli prodotta da quell'insediamento produttivo che Giacomo Becattini negli anni '70 definì campagna urbanizzata. E' un insediamento sostanzialmente autoprodotto attraverso una serie di inziative individuali, collegato alle trame delle percorrenze territoriali agricole, al sistema idrografico e alla rete dei centri esistenti e basato sostanzialmente sulle relazioni di prossimità[5].
- La sovrapposizione su questo insediamento di un sistema metropolitano costituito da grandi elementi di centralità settoriali, (commerciali, ludiche), che si riferiscono ad un territorio ampio e che rimandano l'uno all'altro (la città infinita)[6]. Contemporaneamente avvengono la trasformazione del tessuto produttivo in strutture molto più grandi che comprendono produzione e commercializzazione dei prodotti, la realizzazione nei territori agricoli di condomini per ospitare un decentramento della popolazione dai centri più grandi e la costruzione di una trama viaria che segue i nuovi insediamenti e le centralità territoriali.

Abbiamo quindi un doppio sistema separato. Il primo punto da sviluppare per trasformare questo insediamento in città è quello di riconnettere i due sistemi.
Una ricerca svolta qualche anno fa[7] ha messo in evidenza la presenza attorno ai centri commerciali di numerosi col-

3 di Maurizio Morandi, INU Toscana

4 F.Indovina. La città diffusa IUAV Venezia 1990
5 L.Bortolotti,G.De Luca. Come nasce un'area metropolitana. Firanze,Prato,Pistoia 1848-2000 Alinea 2000
6 A.Bonomi,A.Abruzzese. La città infinita. Bruno Mondatori 2004
7 M.Morandi. I centri commerciali nella città diffusa in G.Amendola (a cura) La città vetrina Liguori 2006

legamenti che connettono il centro con l'intorno abitato o con altre centralità territoriali. Si tratta di percorsi molto spesso degradati o non evidenziati ma che opportunamente progettati offrono la possibilità di integrare il sistema delle prossimità e quindi i collegamenti pedonali e ciclistici con le grandi centralità territoriali ora connesse solo dalla viabilità automobilistica.
Al sistema delle centralità esistenti come sistema dal quale partire per conferire un carattere urbano diffuso si aggiunge il sistema delle percorrenze. La piana, come tutti gli insediamenti diffusi, è caratterizzata dal sistema dei flussi. L'attraversamento è l'attività che sintetizza la complessità della città continua. Con l'attraversamento l'abitante ricompone in se stesso quella complessità urbana che non può trovare in nessun frammento insediativo attraversato o raggiunto. Il tema progettuale che si presenta è allora quello di far divenire il sistema funzionale degli attraversamenti un sistema spaziale, un sistema di percorrenze, intendendo con questo termine lo spazio del percorso e la coscienza che ne può avere l'abitante[8]. La progettazione degli spazi di connessione è quindi centrale per la riqualificazione della città continua.
L'altra caratteristica sulla quale sviluppare i progetti è la mixité funzionale che ritroviamo nelle tipologie edilizie, nella prossimità di funzioni eterogenee, nelle integrazioni tra spazio comune, spazio collettivo, spazio agricolo.
La velocità di trasformazione propria della città continua impone poi adottare progetti aperti sia spazialmente che temporaneamente, capaci di essere modificati senza essere stravolti e di perseguire una concezione spaziale dinamica e non statica. Alla luce di quanto detto credo che uno strumento particolarmente idoneo per intervenire nei territori della dispersione insediativa sia il progetto urbano, inteso come processo aperto capace di progettare la trasformazione, di intervenire contemporaneamente su i pieni e su i vuoti, di affrontare l'inevitabile pluriscalarità di questi interventi e di rendere lo spazio all'uso[9].

localizzazione dei centri commerciali

8 M.Morandi. Progettare percorrenze in EdA n.2 2007
9 M.Morandi. La città continua:una nuova frontiera per il progetto urbano in EdA n.5 2008

La città diffusa nel Camposampierese[1]
Nel caso del Veneto, la cui fascia centrale è interessata in modo significativo dal fenomeno della città diffusa, si è svolto un approfondimento, con l'obiettivo di "misurare" la dispersione insediativa e produttiva. A tal fine, la Provincia di Padova che, prima nel Veneto - a seguito del trasferimento delle competenze in materia urbanistica - si trova a dover affrontare il tema della diffusione nella valutazione dei PAT (i Piani strutturali comunali, previsti dalla LR 11/2004) si è impegnata da un lato nell'azione di analisi e dall'altro nella predisposizione di un apparato normativo che consenta di regolare il fenomeno.

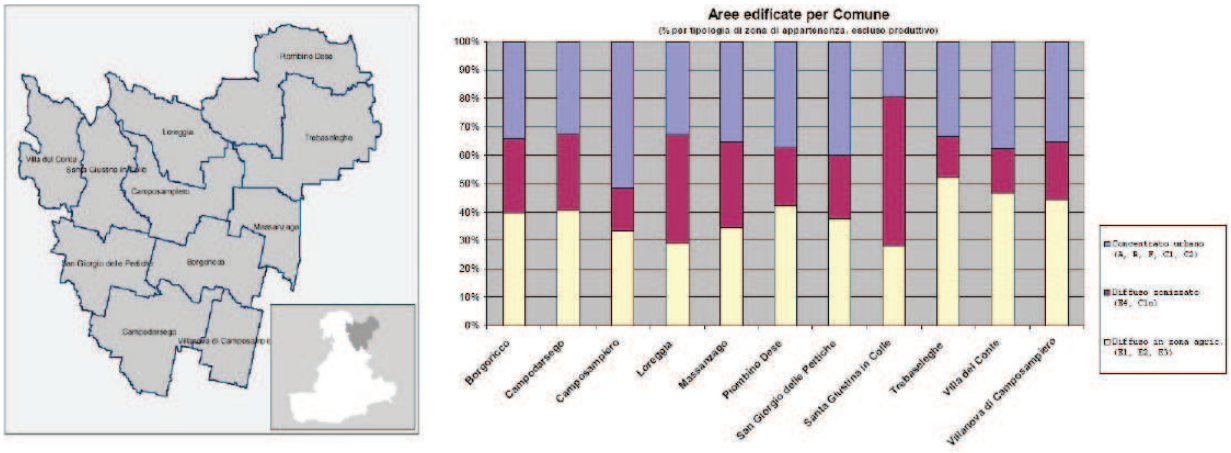
L'area campione scelta è quella del Camposampierese, costituita da 11 comuni nel nord della Provincia di Padova. In quest'area, sono riconoscibili tre tipologie del fenomeno:
- quello dovuta alla presenza dell'elemento morfologico storico della centuriazione, nel quale lo sviluppo insediativo, fin dal passato, ha privilegiato la rete stradale del graticolato romano. In questo ambito, le scelte urbanistiche hanno cercato (tranne alcune eccezioni) di preservare l'integrità dei "quadrati" della centuriazione.
- quello in cui gli insediamenti si generano dalla "mutazione" dei nuclei agricoli originari, attraverso normative specifiche elaborate dai singoli Comuni.
- zone nelle quali l'edificazione in zona agricola è stata regolata dalla Legge Urbanistica Regionale che consente solo ampliamenti modesti.

La disponibilità di dati strutturati e di strumenti GIS, ha consentito di pervenire ad una prima "misura" quantitativa del fenomeno: è stata calcolata la somma delle superfici degli edifici ad uso civile, selezionandoli dalla Carta Tecnica Regionale Numerica ed aggregandoli in base all'appartenenza a tre tipologie di zona territoriale omogenea del PRG:
- Concentrato urbano (zone A, B, C1, C2, F)
- Diffuso zonizzato (zone E4, C1 speciali)
- Diffuso in zona agricola (zone E1, E2, E3)

Sulla base di questa semplice ma efficace elaborazione spaziale, è stato possibile evidenziare come in ogni Comune dell'area campione oltre il 60% della residenza sia classificabile come "edilizia diffusa", con la punta massima di Santa Giustina in Colle.

Per quanto riguarda l'aspetto normativo, gli ambiti di edificazione diffusa, individuati nel PAT, comprendono aggregazioni edilizie in contesto periurbano o rurale esistenti caratterizzate da riconoscibilità dell'aggregato rispetto al territorio agricolo produttivo circostante, adeguata viabilità e dotazione di opere di urbanizzazione, frammentazione fondiaria, con edifici prevalentemente residenziali non più funzionali all'impresa agricola.
Per migliorare la qualità della struttura insediativa e il rap-

1 di Roberto Anzaldi, Raffaella Massari, Antonio Vicari (Provincia di Padova) e Lorenzo Ranzato (INU Veneto)



AREA CAMPIONE: PERCENTUALI PER SINGOLO COMUNE DI SUPERFICIE EDIFICATA DIFFUSA E CONCENTRATA

porto degli insediamenti con l'ambiente rurale, ma soprattutto per frenare la tendenza alla dispersione edilizia indifferenziata, con l'individuazione di tali ambiti la Provincia ha individuato i seguenti principali obiettivi da perseguire attraverso il Piano degli Interventi (il Piano operativo):

1. integrazione delle opere di urbanizzazione eventualmente carenti,
2. integrazione con aree per parcheggi pubblici e/o privati ad uso pubblico,
3. migliorare la sicurezza della viabilità/accessi carrai, con nuovi percorsi ciclo-pedonali,
4. riordino dell'edificato anche mediante la formazione vegetali (filari alberati, siepi e macchie arbustive e arboree),
5. integrazione e riorganizzazione dell'edificazione diffusa esistente e prossima ad "ambiti di urbanizzazione consolidata" e a "linee preferenziali di sviluppo insediativo",
6. riuso, ristrutturazione edilizia e urbanistica, e, per esigenze abitative familiari, la previsione di delimitati e puntuali interventi di nuova edificazione ad uso residenziale nel rispetto dei parametri di dimensionamento del Piano.

Il PI, previa analisi della consistenza e destinazione d'uso degli edifici presenti, individuerà eventuali "nuclei residenziali in ambito agricolo", definendo le destinazioni d'uso ammesse, le modalità d'intervento, i parametri edificatori, escludendo in ogni caso:

1. gli eventuali edifici e aree che risultino ancora in rapporto funzionale con lo svolgimento dell'attività agricola,
2. le attività produttive in zona impropria, salvo nel caso in cui siano da dismettere/trasferire,
3. gli immobili di valore monumentale, testimoniale, Ville Venete in quanto già sottoposti a specifica disciplina e valorizzazione.

La classificazione, in sede di PI, dei nuclei residenziali in ambito agricolo all'interno degli ambiti di edificazione diffusa previsti dal PAT, che comporta consumo di SAT disponibile, dovrà avvenire nel rispetto dei seguenti criteri:

- presenza delle principali opere di urbanizzazione,
- superficie fondiaria non inferiore a m^2 10.000,
- indice di edificabilità fondiaria non inferiore a 0,5 m3/m2 e rapporto di copertura, riferiti allo stato di fatto, non inferiore a 7,5% (escludendo dal calcolo gli edifici utilizzati per un uso rurale, produttivi in zona impropria, di valore testimoniale).

La disciplina dei "nuclei residenziali in ambito agricolo" potrà consentire: a) per una sola volta e per esclusive esigenze di carattere familiare, l'individuazione di lotti liberi di testa che risultino di proprietà di persone residenti all'interno del relativo nucleo residenziale, b) l'individuazione di lotti con vol. < m3 500 in quantità non superiore al 25%, in aree interposte tra fabbricati posti ad una distanza non > a 100 m, oltre agli interventi edilizi di cui alle lettere a), b), c), d) dell'art. 3 del DPR 380/01 e ampliamenti fino ad un massimo di m3 800, escludendo la creazione di lotti in seconda fila ed evitando la formazione di "corridoi urbanizzati" su entrambi i lati delle strade, mantenendo la discontinuità dell'edificato e l'intercomunicazione visiva con il paesaggio agrario.

All'interno di tali nuclei il PI può individuare nuove attività di servizio e/o compatibili con la residenza e con il contesto rurale e residenziale di riferimento.

Negli ambiti di edificazione diffusa individuati dal PAT non classificabili come "nuclei residenziali in ambito agricolo" per carenza dei suddetti requisiti, gli interventi edilizi saranno limitati a quanto previsto dalla L.R.11/04. Il PAT individua come ambiti di edificazione diffusa anche le aree classificate E4 e C1 speciali dal vigente PRG per le quali il PI potrà ridefinire i parametri edificatori, adeguandoli a quelli sopra indicati per i nuclei residenziali in zona agricola.

Assieme a questo sistema normativo teso a contenere il fenomeno della diffusione insediativa, un tema particolarmente significativo appare quello del rapporto fra piano e progetto, che dovrebbe essere trattato dal Piano degli Interventi - la componente operativa del piano comunale previsto dalla L.R. 11/2004 -, sul quale cominceranno a lavorare tutti i Comuni del Veneto, dopo l'approvazione da

parte delle Province dei PATI e dei PAT.
A nostro avviso, il Piano degli interventi, proprio per la sua conformazione, si presta a sviluppare non solo aspetti regolamentari, indubbiamente necessari, ma anche temi concernenti l'organizzazione e la forma degli insediamenti. In altri termini, riteniamo che gli strumenti operativi di intervento del Piano, per essere realmente innovativi, dovranno affrontare anche questioni legate alla morfologia insediativa e al paesaggio, secondo un'ottica progettuale. Ciò vale a maggior ragione per l'area centrale veneta, dove è presente un complesso palinsesto territoriale e paesaggistico frutto di una stratificazione storica millenaria (nell'area campione individuata un tema cruciale è costituito dal graticolato romano, che peraltro è ancora riconoscibile sia nel territorio veneziano che trevigiano).

DIFFUSIONE INSEDIATIVA A S. GIUSTINA IN COLLE

In tal senso, sarà determinante il contributo della Regione Veneto per individuare una serie di indirizzi e griglie operative che consentano al Piano degli Interventi di svolgere finalmente quel ruolo che il vecchio PRG non è stato mai in grado di esprimere compiutamente (sia con i piani attuativi sia con i progetti-norma), cioè quello di riscoprire/reinterpretare le regole della ricomposizione urbana, da utilizzare come guida per le soluzioni progettuali e applicabili alle diverse morfologie dei luoghi e alle diverse tipologie insediative.