



Comune di Modena



Le CITTÀ'
SOSTENIBILI
Storia, Natura, Ambiente

Centro Studi e ricerche sulla sostenibilità urbana

Workshop:
Pianificare con l'ambiente
Pianificazione urbanistica e ambientale:
progetti e strumenti per l'integrazione

Fiera di Ferrara - Sala A
Venerdì 21 maggio 2004 - ore 14-18



Comune di Modena

Comune di Modena
Associazione Nazionale Coordinamento Agende 21 Locali Italiane

Progetto "Le città sostenibili. Storia, natura, ambiente"

Centro Studi e ricerche sulla sostenibilità urbana

H2O - Fiera di Ferrara, 21 Maggio 2004 ore 14-18 Sala A



WORKSHOP

Pianificare con l'ambiente

Pianificazione urbanistica e ambientale: progetti e strumenti per l'integrazione



PROGRAMMA

Introduzioni:

Alessandro Bratti

Presidente Associazione Nazionale A21 Locali Italiane

Mauro Tesauro

Coordinatore Progetto - Comune di Modena

Vanni Bulgarelli

Consulente Progetto "Le città sostenibili"

Contributi

Francesco La Camera

Dirigente Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio

Federico Oliva

Politecnico di Milano

Pierluigi Properzi

Istituto Nazionale di Urbanistica

Interventi

Patrizia Colletta

Architetto

Mauro Degli Effetti - Comune di Roma

Direzione Sviluppo Sostenibile Comune di Roma

Rosario Manzo

Architetto

Eriuccio Nora - Provincia di Modena

Dirigente Pianificazione Provincia di Modena

Liliana Patriarca - Comune di Vercelli

Architetto Comune di Vercelli

Il workshop si svolge nell'ambito di un Progetto di Ricerca sulla sostenibilità urbana promosso dal Comune di Modena, coordinato da Mauro Tesauro, patrocinato dall'Associazione Nazionale Coordinamento Agende 21 Locali Italiane e proposto come sviluppo del Progetto "Le città sostenibili. Storia, natura e ambiente" coordinato da Catia Mazzeri, responsabile Ufficio sulla storia urbana, del Comune di Modena.

Per informazioni: Ufficio Ricerche e Documentazione sulla Storia Urbana Comune di Modena

Tel: 059.206114/113 Dott. Alessandro Ghinoi

alessandro.ghinoi@comune.modena.it, citta.sostenibili@comune.modena.it

www.cittasostenibile.it

Comune di Modena
Associazione Nazionale Coordinamento Agende 21 Locali Italiane

Progetto “Le città sostenibili. Storia, natura, ambiente”
Centro Studi e ricerche sulla sostenibilità urbana

H₂O - Fiera di Ferrara, 21 Maggio 2004 ore 14-18 Sala A

WORKSHOP

Pianificare con l'ambiente

Pianificazione urbanistica e ambientale: progetti e strumenti per l'integrazione

SCHEDA a cura di:

Vanni Bulgarelli

Consulente del Progetto “*Le città sostenibili – Storia, Natura, Ambiente*” e del Progetto “*Centro studi e ricerche sulla sostenibilità*” del Comune di Modena

Il workshop si inserisce nel programma di sviluppo del progetto “Le città sostenibili. Storia, natura, ambiente” verso la costituzione di un *Centro Studi e ricerche sulla sostenibilità urbana*, promosso dal Comune di Modena e sostenuto dall'Associazione Nazionale Coordinamento A21 Locali Italiane. La ricerca si propone di affrontare la complessa tematica delle relazioni tra pianificazione urbanistica e ambientale, inquadrata unitariamente nelle più ampie strategie del governo del territorio. L'obiettivo specifico consiste nell'individuare, adottando le metodologie e le procedure proprie delle Agende 21 locali, criteri e strumenti della *pianificazione sostenibile*, utili alla predisposizione di Agende 21 locali strategiche, ovvero di strumenti di collegamento tra Piano di Azione ambientale locale e pianificazione territoriale e urbanistica. Il riferimento al territorio dell'area vasta, sovracomunale e infraregionale, costituisce un aspetto significativo e imprescindibile, per un corretto governo integrato del territorio, delle matrici ambientali e degli insediamenti.

La pianificazione urbanistica, regolando le trasformazioni dell'uso del suolo, determina alcuni decisivi effetti sullo sviluppo: stabilisce diritti edificatori con conseguente valorizzazione economica dei terreni, produce investimenti immobiliari attraverso gli insediamenti residenziali, produttivi e le infrastrutture, condiziona l'attività edilizia e industriale. Pertanto l'affermazione di strategie di sostenibilità passa necessariamente attraverso l'affermazione di modelli di pianificazione territoriale e urbanistica sostenibili. Le Agende 21 locali devono quindi occuparsi direttamente di tali aspetti, individuando: obiettivi, indicatori, strumenti e azioni implementabili nelle funzioni amministrative connesse al governo del territorio e della trasformazione urbanistica.

Un primo rilevante problema è determinato dagli aspetti giuridici e disciplinari caratterizzanti le due attività di pianificazione urbanistica e ambientale. La prima si costituisce su principi economici, giuridici, culturali e tecnici assai diversi e, per molti versi e per molto tempo, in tante parti d'Italia, contrapposti alla seconda. Anche nella terminologia delle due *koiné* assumono significati assai diversi termini come: indicatori, indici, standards, obiettivi di qualità.

Non è più proponibile la separazione tra una attività intesa prevalentemente come finalizzata alla trasformazione, seppure ordinata, del territorio e della città, funzionale alla realizzazione di insediamenti, infrastrutture, servizi a rilevante significato economico e sociale, e un'altra volta a

tutelare, limitare, proteggere beni collettivi, spesso privi di una specifica tutela giuridica, salvo luoghi e manufatti espressamente individuati e confinati. Molte delle attività impattanti sulla qualità degli ecosistemi sono di fatto connaturate con le attività antropiche, legittimamente insediate proprio sulla base di piani e programmi urbanistici; solo una parte di quelle viene espressamente vietata e perseguita, utilizzando il sistema regolativo pubblico del *comando e controllo*, dimostratosi assai poco efficace, in quanto caratterizzato da procedure preventive autorizzative formali, spesso inutili ed estenuanti, prive del controllo *in itinere* ed *ex post*. In realtà molto di più hanno prodotto, in termini di riduzione degli impatti, i mutamenti nei processi produttivi, i fenomeni di deindustrializzazione in alcune aree, l'innovazione tecnologica, il "ritardo" dello sviluppo, la riduzione della pressione antropica sui territori.

La crescente consapevolezza, da parte di amministratori pubblici e di progettisti, della necessità di un **governo integrato del territorio**, col quale assicurare benessere economico e sociale dei cittadini, che sempre più coincide con la qualità dell'ambiente, si manifesta nel moltiplicarsi di esperienze concrete di pianificazione territoriale e urbanistica, attente alla tutela e valorizzazione degli ecosistemi e del patrimonio storico-ambientale, aperte al contributo di altre discipline, preoccupate di ridurre l'uso di suolo naturale e intente a recuperare aree dismesse o a riqualificare parti di città. Per sostenere tali esperienze e diffonderle è indispensabile il consolidamento di normative regionali e nazionali, coerenti con questi obiettivi e criteri, che consentano di affermare il governo unitario del territorio e dell'ambiente urbano, nei loro caratteri storici, identitari e naturali.

Sul piano della strumentazione, si tratta di generalizzare l'adozione della **valutazione di impatto di piani e programmi (Ecopiano)**, ridefinita nelle procedure e nelle finalità, che consenta di formulare un **bilancio ambientale (Ecobilancio)** dell'insediamento o della trasformazione, a partire da una puntuale conoscenza dello stato di fatto, del *capitale ambientale disponibile*, degli eventuali *deficit ambientali* storicamente accumulati, e quindi dei limiti entro i quali è possibile operare. La questione ovviamente si affronta non solo agendo sulle tipologie edilizie, adottando criteri e tecniche di bioedilizia, ma soprattutto agendo sulla pianificazione e sulle regole dell'espansione. Tale impostazione consente di superare un'idea prevalentemente negativa delle trasformazioni urbanistiche, che possono invece concorrere a migliorare le performance ambientali degli insediamenti esistenti e di investire sul piano tecnologico e progettuale per eventuali nuovi insediamenti, meno impattanti e più sostenibili.

Diversi comuni, sulla base di innovative leggi regionali, stanno predisponendo o sperimentando **strumenti attuativi e normativi dei propri Piani urbanistici**, che possono essere utilmente impiegati per integrare modelli avanzati di trasformazione urbanistica, con il miglioramento della performance ambientale degli insediamenti: compensazione o perequazione dei diritti edificatori nell'area interessata alla trasformazione o tra aree diverse, per la tutela di ecosistemi; premi in cubatura per interventi volti all'efficienza energetica e al risparmio idrico; infrastrutturazione ambientale di aree industriali attuata operando sugli oneri di urbanizzazione (convenzioni e accordi per le opere a scomputo), etc.

Altro aspetto rilevante è costituito dalla necessità di definire regole più precise nella definizione delle **gerarchie tra piani** di natura diversa, di competenza dello stesso ente pubblico e tra piani di diversa natura, di competenza di enti diversi. Ancora limitate sono le esperienze di **copianificazione**, intesa come collaborazione tra enti confinanti di analogo livello istituzionale, attuata attraverso le Conferenze di pianificazione o Accordi territoriali, mentre ancora più controverse sono le esperienze di copianificazione tra enti di diverso livello istituzionale, in particolare per piani e programmi a rilevante ricaduta territoriale, relativi alle infrastrutture per la mobilità o per la produzione e il trasporto di energia, promosse o autorizzate da enti sovraordinati.

In fine decisiva è la messa a punto di una **strumentazione fiscale e parafiscale**: locale, regionale e nazionale, coerente con le strategie di governo sostenibile del territorio. Così come sono stati introdotti meccanismi di equità sociale nell'applicazione dell'ICI dovrebbero essere introdotti meccanismi disincentivanti o incentivanti, per promuovere qualità (ambientale, architettonica ed edilizia), dovrebbero essere studiati più efficaci utilizzi degli oneri di urbanizzazione, etc. Questa strumentazione fiscale, di origine urbanistica, dovrebbe essere coordinata con la tassazione di tipo ambientale: quella propriamente intesa e quella indirettamente espressa nelle forme di tariffazione spuria (TARSU, canone di depurazione delle acque, canone di ricognizione, etc.). In particolare per l'ICI, possono essere sperimentate forme di condivisione del gettito tra più enti territoriali che definiscano in modo integrato insediamenti e infrastrutture, salvaguardando contestualmente valori ambientali e opportunità di sviluppo economico.

In particolare il workshop si propone di:

- mettere a confronto e valutare esperienze di pianificazione urbanistica sostenibile e partecipata;
- approfondire le relazioni tra Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP) e piani urbanistici (PRG o PSC e POC), in relazione ai piani e programmi previsti dalla normativa ambientale settoriale, individuando i possibili criteri di integrazione (natura e contenuti dei PTCP e dei PSC o PRG, e soprattutto relazioni tra loro);
- riflettere sull'utilizzabilità degli strumenti di valutazione ambientale normati (VIA, VAS, VAST), da applicare non solo per la limitazione degli impatti di singole opere, ma come possibili procedure di integrazione urbanistico-ambientale tra i diversi piani;
- formulare proposte di possibili contenuti e percorsi di pianificazione sostenibile e partecipata, da includere nei processi di Agenda 21 locale strategica, integrando altri aspetti della sostenibilità come la salute e la sicurezza (rischio naturale e tecnologico, controllo del territorio, mobilità);
- sviluppare criteri e obiettivi per una Agenda 21 Locale di tipo strategico, quale strumento di collegamento tra Piano di Azione e pianificazione urbanistica, collegando tra loro i processi di partecipazione per renderli efficaci e trasparenti (conferenza di pianificazione come strumento istituzionale da collegare con percorsi di auditing: enquête publique, forum strategico, etc.);
- approfondire gli aspetti della strumentazione attuativa: regolamenti, norme di attuazione, fiscalità e parafiscalità, sistemi di incentivazione nel rapporto pubblico-privato, perequazione, compensazione, assetti proprietari delle aree destinate alla realizzazione di servizi e infrastrutture ambientali locali;

Il workshop si svolge nell'ambito di un Progetto di ricerca sulla sostenibilità urbana promosso dal Comune di Modena, coordinato da Mauro Tesauro, patrocinato dall'Associazione Nazionale Coordinamento Agende 21 Locali Italiane e proposto come sviluppo del Progetto "Le città sostenibili. Storia, natura, ambiente" coordinato da Catia Mazzeri, responsabile Ufficio Ricerche e Documentazione sulla storia urbana del Comune di Modena.

Sul progetto si è costituito, nell'ambito dell'Associazione, un Comitato composto da: Comune di Modena (Leader), Provincia di Modena (Co-leader), Comune di Roma, Comune di Ferrara, Comune di Faenza, Comune di Catania, Comune di Palermo, Comune di Vercelli, Comune di Casarano, Provincia di Bologna, Provincia di Ferrara, Provincia di Lucca, Provincia di Pescara, Provincia di Roma, Provincia di Torino.

Modena, 19 Aprile 2004

CONTRIBUTI

FRANCESCO LA CAMERA

Dirigente Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio

“Valutazione ambientale, strumenti di pianificazione e sviluppo sostenibile” 2

FEDERICO OLIVA

Professore Ordinario di Progettazione Urbanistica presso la Facoltà di Architettura del Politecnico di Milano

“Bilanci ambientali e trasformazione urbana” 5

PIERLUIGI PROPERZI

Vice-presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica e Professore Ordinario di Tecnica Urbanistica presso l'Università de L'Aquila

“Piani di area vasta – Piani urbanistici: alla ricerca di un rapporto difficile” 8

ROSARIO MANZO

Architetto. Ufficio di supporto del Capo del Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, per le politiche del personale e gli AA.GG. - Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Glosse al Capitolo “Pianificazione urbanistica e ambientale: aspetti del quadro normativo” 12

Valutazione ambientale, strumenti di pianificazione e sviluppo sostenibile

Francesco La Camera

La valutazione ambientale incontra serie difficoltà ad assicurare coerenza ed efficacia, nei vari contesti decisionali, sia per quanto riguarda le valutazioni riferite ai progetti, sia per quelle riferite agli strumenti di pianificazione o programmatici.

La difficoltà più rilevante deriva dalla mancanza di un quadro di riferimento complessivo, ai diversi livelli territoriali (nazionale, regionale, locale), a cui rendere coerente e funzionale il processo di valutazione, tenuto anche conto che gli impatti di modifiche della qualità ambientale incidono sui servizi essenziali forniti dall'ambiente su scale assolutamente diverse.

L'esperienza delle procedure di valutazione di impatto ambientale ha difatti spesso evidenziato, a causa dell' assenza di un complessivo e definito quadro di riferimento programmatico, nel cui ambito svolgere l'esercizio della valutazione, inappropriati margini di discrezionalità tecnica, con riflessi indesiderabili sulla discrezionalità politica.

Anche i meccanismi partecipativi non hanno mostrato, salvo casi sporadici, grande efficacia, e risultano ormai compressi, dall'evoluzione recente della normativa, in tempi che ne impediscono un apporto effettivo al processo decisionale.

Tali considerazioni possono già da ora valere anche a proposito della valutazione ambientale c.d. strategica, recentemente introdotta nell'ordinamento comunitario.

Difatti la situazione attuale spesso segnala poca chiarezza o finanche l'esistenza, di una relazione o coerenza fra i diversi strumenti di pianificazione territoriale e di settore, sia per quanto riguarda disegni strategici a livelli diversi (nazionale, regionale, locale), sia fra strumenti diversi nello stesso ambito territoriale.

Come è noto, il nostro sistema è caratterizzato da numerosi strumenti che intervengono a vario titolo nell'organizzazione delle funzioni territoriali (ad es. uno stesso territorio può essere interessato da una pianificazione di tutela (un piano paesistico), o da un Piano territoriale di coordinamento, essere parte di un bacino idrografico, soggetta a un piano dei rifiuti o delle acque, o ancora ad un piano di sviluppo industriale, un piano Anas per la rete viaria etc.)

Tali strumenti sono definiti secondo procedimenti che variano nei tempi di elaborazione e validità, nel coinvolgimento degli interessati, nelle responsabilità progettuali ed attuative.

Al fine di rendere pienamente efficace l'esercizio della valutazione ambientale, tale situazione dovrebbe essere profondamente innovata definendo un sistema di pianificazione/programmazione con gerarchie ben definite, che parta dal livello nazionale e si proietti verso gli enti locali avviando un processo interattivo.

In tale ambito le strategie di sviluppo sostenibile, ad ogni livello, possono rappresentare l'elemento unificante.

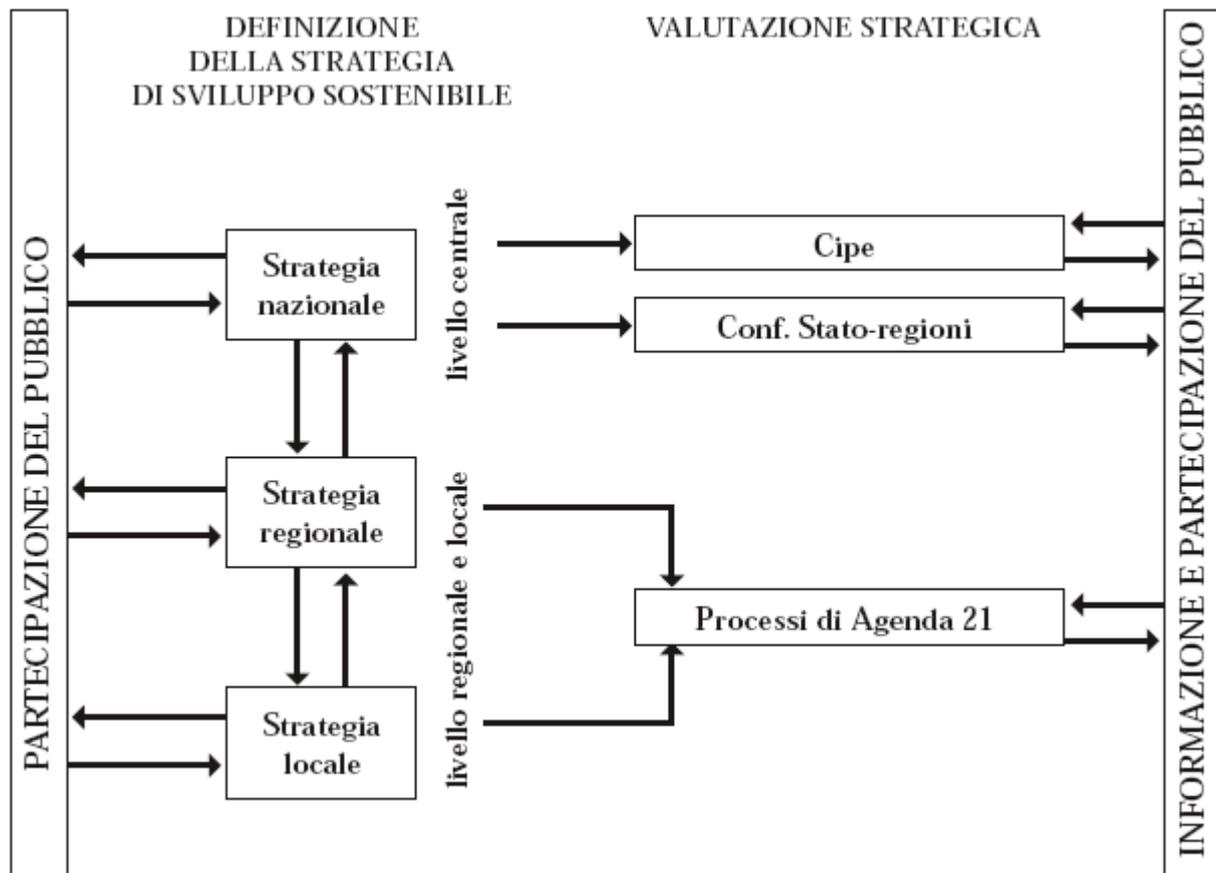
Il nostro paese, avendo approvato una strategia nazionale di sviluppo sostenibile, avrebbe finalmente definito un primo importante tassello che ha le potenzialità per orientare una profonda revisione dei processi decisionali.

Ad essa dovrebbero seguire l'adozione delle strategie regionali, e poi di quelle locali, ove i processi di Agenda 21 potranno diventare il punto di riferimento per una complessiva ridefinizione delle relazioni fra i diversi strumenti di pianificazione. Ogni disegno strategico dovrebbe chiaramente indicare la coerenza ed il contributo alla realizzazione degli obiettivi/azioni di livello superiore.

L'informazione e partecipazione del pubblico è un elemento imprescindibile nei processi di definizione delle strategie.

Tali elementi informativi e partecipativi, possono fare riferimento, a livello regionale e locale, alle modalità sperimentate con i processi di Agenda 21 locale, o, a livello centrale, alle modalità definite dalla delibera Cipe di approvazione della Strategia (2 agosto 2002), o dalla

Conferenza Stato-regioni con l'istituzione di un apposito Forum e di gruppi di lavoro misti pubblico privato .



Per quanto riguarda poi la coerenza degli strumenti di pianificazione territoriale e di settore al disegno strategico di sviluppo, due le alternative:

- i Piani d'azione delle Agende 21 possono definire le diverse condizioni, per l'area territoriale di riferimento, che assicurino la griglia di obiettivi-azioni ai quali dovranno poi conformarsi i vari strumenti di pianificazione, ovvero
- possono configurarsi come un corpo centrale (strategie o piani di sostenibilità) con varie appendici (i vari elementi della pianificazione territoriale), anche elaborate in tempi diversi, diventando l'unico punto di riferimento in termini di pianificazione/programmazione.

Ognuna delle due alternative presuppone una capacità di coordinamento, stimolo all'attuazione e controllo e, per avere successo, deve essere capace di proporsi, ed essere accreditata, come veicolo necessario attraverso il quale fare transitare il sistema dei finanziamenti pubblici.

Per quanto riguarda adesso le procedure di valutazione, ne consegue che, assicurando i disegni di strategia di sviluppo sostenibile, coerentemente ed a ogni livello, la definizione di griglie di obiettivi ambientali e quindi, implicitamente, delle condizioni di sostenibilità per l'attività economica e sociale, il fine ultimo del processo valutativo è quello di assicurare che politiche, piani e programmi settoriali o territoriali, ad ogni livello, siano coerenti e contribuiscano agli obiettivi di sostenibilità.

Una possibile metodologia¹ è quella dell'utilizzo di appositi test di sostenibilità. Tale approccio può essere mutuato anche per l'analisi dei progetti.

Naturalmente il processo di valutazione deve essere accompagnato, in tutte le sue fasi, da momenti informativi e partecipativi che assicurino la piena trasparenza del processo decisionale ed assicurino l'efficacia del coinvolgimento degli interessati.

Nei casi in cui i processi di Agenda 21 locale si siano affermati, i Forum possono diventare il luogo della discussione/consultazione anche per i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale superando la prassi dei commenti scritti a cui spesso seguono provvedimenti immotivati.

La recente evoluzione dell'applicazione della normativa Via ha provocato una crescita del contenzioso. Basti guardare il numero di pronunce dedicato alle procedure di Via dai tribunali amministrativi e le procedure di infrazione avviate dalla Commissione Europea nei nostri riguardi. Risultato finale: il bilanciamento degli interessi e la corretta evoluzione progettuale vengono sempre più composti, non nell'opportuno contesto procedurale della Via, ma nelle aule dei TAR e del Consiglio di Stato o della Corte di Giustizia europea. Tutto ciò a danno delle esigenze di certezza e speditezza degli operatori.

Le modalità suggerite potrebbero comportare un capovolgimento di tale situazione ed ispirarsi alla realtà di una moderna democrazia occidentale, che nella trasparenza ed effettività della partecipazione pubblica dovrebbe avere i suoi caratteri distintivi.

¹ Vedi F. La Camera, *Sviluppo sostenibile – Origini, teoria e pratica*, Editori riuniti, Roma, 2003

Bilanci ambientali e trasformazione urbana

Federico Oliva

Difficoltà nelle esperienze di integrazione tra Urbanistica e Ecologia

Il processo di integrazione tra pianificazione urbanistica e ecologia, iniziato con esperienze di grande interesse all'inizio degli anni novanta, ha poi subito una evidente battuta d'arresto. Ha giocato, innanzitutto, un ruolo negativo il corporativismo tecnico e culturale dimostrato da ambedue le discipline, che hanno tenuto ben separati i propri campi di azione e i propri campi di competenza, ma anche i rispettivi strumenti operativi e cioè i piani urbanistici da un lato e le valutazioni e i processi di Agenda 21 dall'altro. Ma si è anche manifestata una sorta di ambiguità del mondo ambientalista nei confronti del piano urbanistico, le cui strategie principali non sono solo quelle della *conservazione*, ma, al contrario, sono soprattutto quelle della *trasformazione*, del progetto al futuro della città e del territorio; ambiguità che ha toccato il punto più alto in occasione della mancata approvazione alla fine della passata Legislatura della riforma urbanistica, per un evidente dissenso da parte delle forze politiche che rappresentano più direttamente le posizioni ambientaliste. Mentre si è anche registrata una marcata debolezza disciplinare degli urbanisti che non hanno voluto o saputo generalizzare le esperienze di integrazione, accontentandosi di formulazioni generali e poco operative nelle leggi regionali, ma anche nei piani. Insomma si è determinata una sorta di contrapposizione politica tra urbanisti e ambientalisti, finalizzata a garantire identità e posizioni, che è emersa con evidenza in occasione delle scelte più importanti: si è già citato il caso della riforma urbanistica, si può ricordare quello attualissimo della discussione ormai avviata in Parlamento sulla cosiddetta "legge di principi" per il Governo del Territorio, in attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

Nonostante queste difficoltà, il cammino interrotto va ripreso e le contrapposizioni superate, partendo proprio dall'occasione della "legge di principi", assolutamente necessaria, oltre che per adempiere ad una precisa disposizione, per migliorare il processo in corso di riforma sviluppato dalle leggi regionali. Solo la presenza di un approccio unitario può infatti garantire leggi regionali che declinino operativamente principi fondamentali come quello di *sostenibilità* o quello di *equità*, trasformandoli in concrete politiche urbane e territoriali; leggi che considerino la *trasformazione urbanistica* come un'occasione fondamentale per migliorare le condizioni ambientali della città e del territorio, a condizione che vi sia una strategia urbanistica che detti le necessarie regole e condizioni, utilizzando in questa direzione la perequazione e la compensazione; leggi che introducano in tutte le realtà regionali un modello di piano effettivamente sdoppiato nelle due componenti strutturale e operativa; leggi che consentano, infine, l'attivazione di procedure di effettiva copianificazione e di valutazione preventiva degli impatti delle trasformazioni previste dagli strumenti di pianificazione.

Il nuovo modello di piano

L'impegno principale della "legge di principi" deve comunque essere quello di consolidare il modello di pianificazione – attuazione già presente nella riforma proposta nella passata legislatura e fatto proprio da diverse leggi regionali (il modello INU), basato sulla modalità attuativa perequativa e articolato nelle due componenti strutturale, non conformativa e non vincolistica e operativa, conformativa e prescrittiva. Di fatto, si tratta dell'unica valida soluzione fino ad oggi sperimentata per garantire la necessaria efficacia al piano comunale.

Tale modello, infatti, supera quello tradizionale ormai del tutto inefficace vincolistico – espropriativo e garantisce al piano la necessaria flessibilità per affrontare la trasformazione urbana, evitando il ricorso ai "programmi complessi" da un lato e alle varianti sistematiche dall'altro, due modi simili di intervento caso per caso, in sostanza di *deregulation* al di fuori di una logica complessiva di pianificazione organica della città e del territorio. Un modello che per quanto riguarda le problematiche specifiche della sostenibilità urbanistica, legando lo sviluppo e la

trasformazione della città all'accrescimento della sua dotazione vegetale, consente l'attivazione di una effettiva strategia in questa direzione.

La sostenibilità urbanistica

La sostenibilità urbanistica, come dimostrano le esperienze di piano più attendibili e convincenti condotte negli ultimi anni, è infatti basata sulla capacità di rigenerazione delle risorse ambientali non riproducibili (aria e acqua), sulla riduzione del consumo indiscriminato di suolo attraverso politiche di recupero e riqualificazione della città esistente e sulla compatibilità ambientale del sistema infrastrutturale realizzata da soluzioni di "mobilità sostenibile" e da interventi di "ambientazione" del sistema infrastrutturale.

La capacità di rigenerazione delle risorse non riproducibili dipende sostanzialmente dall'elevata permeabilità dei suoli urbani, che non deve essere mediamente inferiore al 50%, e dall'attrezzatura vegetale dei suoli urbani secondi opportuni parametri di *Densità arborea* e *Densità arbustiva*. I livelli elevati di permeabilità sono raggiungibili attraverso la ripermeabilizzazione dei suoli urbani più impermeabilizzati, la separazione delle fogne bianche da quelle nere insieme al diretto convogliamento in falda della massima quantità possibile delle acque di pioggia, la massima permeabilità (non inferiore al 70%) delle aree di trasformazione, comprese quelle relative al recupero o al riuso di aree già edificate.

La rete ecologica

La "rete ecologica" consiste nella organizzazione gerarchica definita dal piano urbanistico delle aree a più elevata naturalità e ne rappresenta una delle due armature fondamentali: la rete della mobilità che garantisce le possibilità di sviluppo e trasformazione della città e la stessa rete ecologica che limita e rende compatibili quelle possibilità. Il collegamento in rete delle aree a più elevata naturalità ne aumenta la capacità di rigenerazione delle risorse ambientali fondamentali aria, acqua e suolo.

Sono ormai disponibili diversi esempi significativi di "rete ecologica" all'interno di piani urbanistici comunali. Uno dei primi approcci di questo tipo è quello contenuto nel PRG di Roma del 2003, che presenta però alcuni limiti dovuti da una parte alle modalità di costruzione del progetto di rete, "importato" nel piano dopo essere stata elaborato in altra sede e, dall'altra parte, dall'estrema rigidità normativa della stessa rete, disciplinata da uno specifico elaborato prescrittivo. Al contrario, nell'esperienza condotta con il PRG di Vigevano del 2004 la "rete ecologica" nasce con il piano e si attua tramite la modalità ordinaria della perequazione, mentre il relativo disegno complessivo non è prescrittivo, ma è largamente affidato alla gestione urbanistica.

Confronto conservazione/trasformazione e bilanci ambientali

Si è in precedenza accennato all'importanza della trasformazione urbanistica relativamente al miglioramento della qualità ecologica e ambientale della città e del territorio. Non si tratta di un assioma o di un pregiudizio ideologico, ma di una condizione oggettiva, valutabile attraverso semplici ma significativi indicatori. Ad esempio, un ettaro di suolo agricolo produce 1 tonnellata all'anno di ossigeno, assorbe 2 tonnellate all'anno di anidride carbonica ed evapora per traspirazione 7 tonnellate all'anno di acqua. Questi valori sono moltiplicati per diverse volte se lo stesso ettaro di verde viene attrezzato con un adeguato numero di alberi, utilizzando un normale parametro di *Densità arbustiva*: la produzione di ossigeno raggiunge le 5 tonnellate all'anno, l'assorbimento di anidride carbonica passa a 30 tonnellate all'anno e l'evaporazione per traspirazione a 33 tonnellate all'anno di acqua. Se infine lo stesso suolo venisse attrezzato a "bosco urbano" i valori sarebbero ulteriormente moltiplicati, raggiungendo rispettivamente 9 tonnellate all'anno di produzione di ossigeno, 69 tonnellate all'anno di assorbimento di anidride carbonica e 59 tonnellate all'anno di produzione di acqua per evotraspirazione.

Questi dati dimostrano in modo assai chiaro come sia possibile sacrificare una parte minoritaria dell'area per acquisirla in compensazione, aumentando al contempo il valore ambientale

della parte maggioritaria rimanente: inoltre, attraverso una opportuna dislocazione e un adeguato dimensionamento delle aree verdi organizzate in “rete” e la loro sistemazione in base a corretti indici e parametri, il piano può quindi garantire un effettivo e concreto miglioramento dell’ambiente urbano.

Gli stessi indicatori ci possono aiutare per definire parametri sostenibili di trasformazione urbana. Dato che un’auto produce 170 grammi di anidride carbonica per ogni km di percorrenza (pari a 1,7 tonnellata all’anno con una percorrenza media di 10.000 km) e che un uomo consuma 0,18 tonnellate all’anno di ossigeno, un nuovo quartiere residenziale di 15.000 stanze (pari a 15.000 abitanti con 8.000 auto, secondo i tassi medi di motorizzazione) consuma 2.700 tonnellate all’anno di ossigeno e produce, con le emissioni delle auto, 4.080 tonnellate all’anno di anidride carbonica. Con questi dati di partenza, un bilancio ambientale in equilibrio del nuovo quartiere può essere ottenuto con una superficie territoriale di almeno 200 ettari suddivisi in 140 ettari di verde urbano alberato, che assorbono 4.124 tonnellate all’anno di anidride carbonica (una quantità maggiore di quella prodotta dalle auto dei residenti), e in 60 ettari su cui concentrare gli insediamenti. Ne conseguono gli indici e parametri urbanistico – ecologici che il piano dovrà prescrivere: un’edificabilità territoriale non superiore a 0,35 mq/mq, un’edificabilità fondiaria non superiore a 1 mq/mq, una concentrazione dell’edificazione non superiore al 30%, una dotazione di verde pubblico e privato non inferiore al 70% e attrezzato con un parametro di *Densità arborea* maggiore di 150 alberi/ha.

Piani di area vasta – piani urbanistici: alla ricerca di un rapporto difficile

Pierluigi Properzi

Il rapporto logico, prima che giuridico normativo, tra i cosiddetti Piani di Area Vasta (per il neologismo vedi anche la collana Area Vasta edita dalla Provincia di Salerno) e la pianificazione urbanistica di livello comunale è un tema complesso per una pluralità di motivi che in estrema sintesi possono essere ricondotti da un lato alla origine “ordinata” e gerarchica, ma comunque fondata su una razionalità comprensiva, del nostro sistema di pianificazione così come esso era prefigurato nella 1150 e poi nelle successive leggi regionali (Vedi : Rapporto dal Territorio INU/2003), dall’altro alla separatezza delle tutele ed alla specializzazione dei tematismi che caratterizzano i piani di Area vasta ma soprattutto le politiche di contenuto ambientale in genere poco interessate alla dimensione “generalista” del piano urbanistico.

Questi caratteri originari hanno nel tempo aperto fratture in una coerenza –continuità forse solo teorica e hanno ulteriormente sottolineato contrapposizioni contenutistiche e disciplinari ma anche istituzionali.

COSA È CAMBIATO

In questo quadro complesso è comunque cambiato molto negli ultimi anni ed il Rapporto dal Territorio /2003 di cui sono il Responsabile registra questi cambiamenti e ne consente una prima valutazione

- 1 ***Sono cambiati i PRG*** o comunque gli strumenti generali dei comuni, e questo è avvenuto in due direzioni che sinteticamente possono essere riferite alla diffusione della Pianificazione di contenuto strutturale ed alla crescente attivazione delle Agende 21 locali.

Sono due fattori di innovazione che, pur in forme diverse nei diversi contesti, rappresentano gli snodi principali di una convergenza possibile tra Area Vasta e regolazione di suolo.

I ***Piani strutturali*** proposti dall’INU nel 95 e presenti ormai in molte Leggi regionali devono infatti declinare istanze garantiste e per questo necessariamente regolative (la stabilità dell’impianto, le “invarianti” appunto strutturali – brutto termine sul quale tornerò) e al contempo quelle strategiche di breve lungo periodo per loro natura meno regolative e più di indirizzo.

Anche da ciò è derivata una certa ambiguità tra strutturale e strategico, l’uno più formalizzato e “urbanistico” e l’altro più leggero ed “economicista”.

Nei Piani strutturali le tematiche ambientali e paesaggistiche vengono individuate spesso come invarianti (strutturali) e il ciclo edilizio viene rinviato alla fase operativa attuativa riconfigurandolo anche in forme perequative.

La modalità strutturale di pianificazione può costituire comunque uno snodo non solo di linguaggio, ma sostanziale tra progetti di area vasta e progetti locali.

Di contro le ***Agende 21***, pur amate dagli Urbanisti per i loro contenuti di aggiornamento delle tematiche riformiste degli standard, non più sufficienti da soli a realizzare qualità urbana, tendono a mantenere la loro natura di Report costruiti su indicatori di stato-pressione e risposta, o meglio performance; sono in questo senso le pratiche della valutazione (nelle sue diverse connotazioni) e della partecipazione intesa come consapevolezza degli esiti delle trasformazioni proposte, ma anche una più matura capacità di progetto che rappresentano i possibili fili su cui racciardare culture e sensibilità ancora diverse.

Impianti strutturali costruiti sulle Armature Urbane e Territoriali, luoghi di copianificazione nei quali si valutano i progetti di sviluppo.

- 1 ***Sono cambiati anche i Piani di Coordinamento Provinciali*** che, da una prima generazione essenzialmente rappresentata da piani molto “descrittivi “ e poco “progettuali”, sono passati a forme di pianificazione più ricche. Questo è avvenuto secondo due direzioni: una di ***complessificazione degli impianti descrittivi*** ricomponendo sul piano della sostenibilità,

interpretazioni spesso olistiche di: paesaggio, ambiente e territorio, in questo orientati anche da nuove funzioni conferite alle Province dalle leggi regionali; l'altra di maggiore interlocuzione con i sistemi urbani che è avvenuta in genere attraverso le esperienze dei **Programmi complessi** aprendo così a processi reali di sussidiarietà e di sviluppo la natura introversa dei Piani provinciali.

Questo è avvenuto in termini non omogenei e risente profondamente delle diverse storie e tradizioni di governo locali, così come della conflittualità del bipolarismo all'italiana; ma comporterà comunque una necessaria riflessione anche disciplinare sul ruolo e sulla natura di uno strumento che si propone una funzione di coordinamento (degli assetti), ma che in realtà tende a ricostruire una (impropria) centralità intermedia attraverso l'esercizio (delegato) di tutele (paesaggio-ambiente –difesa suolo – etc.) e che quindi esalta la comprensività della ricognizione-descrizione rispetto alla dimensione strutturale.

Probabilmente è sulla capacità di “intercettare” i progetti di sviluppo locale e di conferire a questi, attraverso le funzioni di coordinamento (non di carattere regolativo normativo), un reale valore aggiunto che si giocherà il destino di questi Piani che a differenza dei Quadri e dei Piani Territoriali Regionali (vedi recente convegno di Firenze – 30.04.04 – Regione Toscana, INU, SIU) non sono portatori di risorse economiche proprie.

La loro natura di canovacci che intercettano progetti di sviluppo locale è ancora poco chiara, così come il loro rapporto con le diverse forme di organizzazione dal basso che chiamiamo alla generalità Programmi complessi

In molte realtà del Paese dove non c'è una tradizione, ma spesso dove non c'è ancora pianificazione ordinaria, i Programmi complessi hanno recitato il ruolo al contempo innovativo (si progetta lo sviluppo attraverso forme nuove di pianificazione) e dissacrativo (i piani di tradizione sono inutili e le nuove sigle assolvono da tutti i peccati) .

Non ritengo sia possibile, ma probabilmente è anche scarsamente utile, improvvisare un bilancio di questa stagione sulla discriminante del piano di tradizione, mentre è forse troppo presto per valutare la complessiva utilità di questi processi.

I Programmi complessi per loro stessa natura, al di là delle rendicontazioni e dei meccanismi valutativi interni ed esterni, assumono piuttosto un valore enzimatico e processuale nella vita delle comunità locali e in questo senso devono essere interpretati come un meccanismo di governance plurilivello in costante modificazione, coerentemente ai cicli di vita delle città.

Quello che si deve recepire dalla esperienza dei Programmi complessi nell'ottica del nostro discorso è appunto questa *natura non conclusa* dell'azione di governo e la *variabilità delle geografie* possibili che trovano la loro perimetrazione piuttosto nelle ecologie e nelle loro relazioni che nei confini amministrativi, e soprattutto la *razionalità parziale* ma tendente alla risoluzione della complessità, propria del **Progetto di territorio**.

Resta nella generalità delle esperienze una interpretazione della complessità poco risolta anche perché spesso mal posta (sommatoria piuttosto che integrazione) ed una declinazione della sostenibilità in termini retorici e spesso riduttivi.

L'avanzamento di queste esperienze dovrà avvenire essenzialmente in questa direzione spostando dalle soluzioni puramente architettoniche e infrastrutturali a quelle di contenuto relazionale e partecipativo la risoluzione della complessità, e dalle matrici naturalistico strutturali, in genere confinate nella conservazione delle continuità vegetazionali esistenti, ad una gestione responsabile degli ecosistemi urbani (sarebbe interessante vedere che ruolo hanno avuto i Programmi complessi nelle Agende 21 ove si sono intrecciati i percorsi.)

- 1 **E' cambiata** infine e sta ulteriormente cambiando **la dimensione legislativa** e anche in questo caso secondo due direzioni divergenti: una rappresentata dalla legge Lupi attenta prevalentemente a forme di governo del territori centrate sull'urbano e quindi sul locale e l'altra riferita al codice Urbani ed alla VAS che ripropongono una delimitazione dall'alto delle tutele.

Sappiamo quanto è difficile fare una legge di governo del territorio non a caso sono passati 62 anni dalla emanazione della legge urbanistica del '42 e nella passata legislatura il testo Lorenzetti sul quale c'era stata una convergenza ampia non è riuscito a concludere il suo iter per l'inerzia dell'ottava Commissione presieduta da Turroni

Oggi il problema si ripropone e il ddl Lupi pur nei suoi limiti obiettivi (legge essenzialmente "urbanistica" poca attenzione ai temi territoriali, visione essenzialmente privatistica, etc.) può rappresentare una occasione per risolvere alcuni problemi di fondo che si manifestano nel governo del territorio.

- 1° superamento di concezioni segmentate e centralistiche delle forme di governo;
- 2° superamento di una concezione di tutela contrapposta a quella di sviluppo;
- 3° superamento di una concezione solo "urbanistica" o edilizia della città;
- 4° superamento di contro di una concezione gerarchica delle tutele – più tutela più distanza del cittadino.

Su quest'ultimo punto in particolare la nota Urbani con la quale il Ministro ricorda il suo codice ai lavori parlamentari consente una importante notazione.

- *Il tema della conoscenza* (e con esso quello delle valutazioni) è solo tratteggiato nel ddl Lupi (sicuramente più definito in quello Sandri)
- Esistono viceversa legislazioni regionali che molto ragionevolmente lo pongono *al centro dell'intero impianto della pianificazione e della valutazione* (vedi Toscana – Liguria – Emilia e R. – Basilicata - ddl Abruzzo).

La costruzione, sussidiaria e partecipata di impianti di conoscenza stabili e al contempo perfettibili, rispetto ai quali costruire progetti di sviluppo e valutare atti di pianificazione e/o progetti di infrastrutturazione complessi nel corso della loro formazione può risolvere alcune delle questioni poste dal Ministro, ma può anche rappresentare la base per tutte le forme di valutazione di matrice comunitaria (VIA – VAS – VInc) basate su Report, Quadri conoscitivi e Indicatori, oggi interni alle fasi valutative e quindi molto condizionati dalla stessa natura formativa del progetto in esame

La costruzione di forme relazionali, scientificamente solide e perfettibili, è del resto un compito – obiettivo prioritario della Amm/ne statale compito sino ad oggi eluso da parte di uno stato e delle sue amm/ni che preferiscono governare per provvedimenti piuttosto che per atti di copianificazione.

COSA CAMBIERÀ

Le possibili evoluzioni del rapporto Area Vasta /Piani comunali sono in parte implicite nelle prospettive divergenti che ho tratteggiato

- Saranno infatti le leggi regionali e la legge statale a modificare nell'un senso o nell'altro le forme di governo possibili, ma sarà soprattutto un persuasivo "stile europeo" che conformerà, sia i nostri comportamenti, che diverranno più concertativi, più competitivi, più valutativi, sia gli strumenti di governo del territorio, che saranno forse meno regolativi ma sicuramente più utili a tracciare indirizzi e strategie per i **processi di sviluppo locale**.
- Si modificherà anche la rigidità del quadro istituzionale del governo del territorio, alla luce di una maggiore assunzione di responsabilità da parte dei soggetti proponenti e di una sempre meno accettata ingerenza gerarchica.

In questa logica sfumeranno le differenze "formali" tra Piani Provinciali di coordinamento e Piani comunali, sarà infatti la nuova dimensione strutturale delle Armature Urbane e Territoriali a costituire momento di convergenza (di coerenza) tra i diversi progetti di sviluppo costruiti nelle diverse situazioni locali e spesso tra loro conflittuali; saranno necessari **protocolli di copianificazione sempre più praticabili**.

- Spetterà essenzialmente alle province governare il sistema complesso delle tutele, trasferendo agli indicatori di performance delle Agende 21 gli obiettivi strategici della qualità di vita.

Saranno pertanto le Province a coordinare le politiche ambientali in ambito urbano e questo avverrà attraverso *indicatori di performance* legati alla pianificazione e alle trasformazioni territoriali.

- Spetterà prevalentemente ai comuni costruire, intorno alle Armature urbane, i progetti relativi a parti di città, in cui i regimi urbanistici, su basi perequative, concorrono a realizzare condizioni di vita coerenti agli indicatori di performance. I Piani delle Armature urbane dovranno costituire lo *snodo tra programmi di spesa pubblica e investimenti privati*.
- Le Amministrazioni dovranno essenzialmente imparare a portare a coerenza i propri diversi e spesso conflittuali progetti di sviluppo e a valutare la loro compatibilità con le ragioni del territorio paesaggio e ambiente.
- La valutazione dovrà costituire prassi ordinaria, esplicita e “interna” della (co)pianificazione; saranno pertanto necessari *quadri conoscitivi stabili e condivisi* rispetto ai quali poter “valutare” coerenza e compatibilità.

In questo quadro, una particolare notazione merita il 3° Rapporto di coesione Europeo che prefigura una sostanziale revisione dei criteri di erogazione dei nuovi fondi strutturali, in una logica di “territorializzazione” dei criteri stessi.

Le questioni poste sono essenzialmente tre:

- la riduzione a tre degli assi degli attuali Fondi in relazione alle diverse condizioni di sviluppo delle aree interessate,
- un maggiore ruolo regionale espresso attraverso la predisposizione di documenti unici (Quadri – Piani) a forte contenuto territoriale che forniscono indirizzi ordinatori per l'erogazione dei Fondi,
- un diverso ruolo e funzione dello Stato quale snodo tra quadri regionali e Politiche europee.

Quale può essere allora una dimensione prospettica nella quale ricollocare l'attività di pianificazione di Area vasta, consapevoli delle positività ma anche dei problemi oggi sul tappeto.

A me sembra che le questioni poste siano essenzialmente tre:

1 Attivare “momenti – luoghi” di copianificazione in cui risolvere attraverso pratiche valutative, interne ai processi di piano la costruzione di progetti di sviluppo locale ai quali proprio la valutazione di coerenza e di compatibilità fornisce valore aggiunto.

Penso ad Agenzie di pianificazione (non necessariamente istituzionali) dove vengono attivati e risolti processi di contenuto strategico attraverso: Confronto tra gli attori, Reperimento risorse, Valutazioni di carattere socio economico e di carattere territoriale (Verifiche di coerenza): valutazioni di carattere ambientale (verifiche di compatibilità).

2 Costruire impianti conoscitivi per la valutazione (*nella* pianificazione) della coerenza e della compatibilità dei nuovi assetti derivati dai progetti di sviluppo locale.

Sono in questo senso di estremo interesse le esperienze connesse alle “Carte” – “Statuti” “Quadri conoscitivi” proposti nelle LLRR innovative.

3 Caratterizzazione Europea dei nuovi strumenti di pianificazione (spatial planning)

In estrema sintesi – più copianificazione attraverso assunzione di responsabilità (sussidiarietà verticale e orizzontale), più sostenibilità attraverso forme di conoscenza interagenti e disvelative – più capacità progettuali attraverso scenari condivisi.

Glosse al Capitolo “Pianificazione urbanistica e ambientale: aspetti del quadro normativo”

Rosario Manzo

Premessa

Il capitolo su alcuni aspetti normativi della pianificazione urbanistica e ambientale parte dal presupposto che la *qualità dei contesti territoriali e lo sviluppo sostenibile rappresentino un fattore di competitività economica, di miglioramento dei sistemi insediativi e di qualità della vita e della produzione*. Un'affermazione legata ad una serie di fattori comuni di criticità, individuati a livello europeo: *il declino economico e sociale, il deterioramento della qualità della vita, dell'ambiente urbano e della coesione sociale urbana*.

Temi attuali e ripresi, tra l'altro, nella recente comunicazione della Commissione Europea “Verso una strategia tematica dell'ambiente urbano”² la quale pone l'obiettivo globale di tale strategia: *migliorare la qualità e le prestazioni ambientali e assicurare agli abitanti delle città europee un ambiente di vita sano, rafforzando il contributo ambientale allo sviluppo urbano sostenibile e tenendo conto, nel contempo, dei connessi aspetti economici e sociali*.

Nel testo del capitolo troverete l'analisi del complesso rapporto tra la pianificazione territoriale e urbanistica e le pianificazioni ambientali e paesaggistiche, il tema della settorialità e della complessità dei sistemi di programmazione e di pianificazione e la verifica dell'evoluzione, nelle normative regionali sul governo del territorio di elementi “innovativi” selezionati in funzione della tesi di fondo del testo per la quale il riferimento alla sostenibilità, la concertazione istituzionale, la partecipazione dei cittadini e il partenariato pubblico-privato, la conoscenza del territorio, la valutazione ambientale, economica e sociale delle scelte di pianificazione e, infine, il coordinamento degli strumenti di pianificazione, costituiscono gli elementi strutturali su cui impostare la “qualità” dell'evoluzione del quadro di riferimento normativo.

Vorrei, quindi, affrontare la questione della sostenibilità con alcune “glosse” al capitolo e con particolare riguardo alla componente economico-sociale della sostenibilità stessa. Non si sottovaluta, ovviamente, la parte ambientale della sostenibilità³ ma, tuttavia, si ritiene che sia

² COM(2004)60 def. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni “Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano” – Bruxelles, 11 febbraio 2004. Le tematiche riguardano le politiche e gli obiettivi di sostenibilità nella *gestione urbana, nel trasporto urbano, nell'edilizia, nella progettazione urbana e nell'integrazione delle strategie*.

³ Per descrivere in modo efficace la sostenibilità ambientale, potrebbe essere utilizzato uno degli episodi del film “Strane storie – Racconti di fine secolo”, 1994, Italia, regia di Sandro Baldoni. *Nello scompartimento di un treno, un padre deve tenere a bada la petulante figlioletta dodicenne perché vuole delle storie. Ispirato dalla tosse insistente di un passeggero appena accomodatosi al suo fianco, lo fa ignaro protagonista della prima storia. Un mattino costui si accorge che gli sta mancando l'aria. La sensazione, sempre più angosciata, di soffocamento, si spiega: è moroso e se non si precipita al Palazzo dell'aria per pagare la bolletta inevasa, rischia di morire soffocato. Pagata la bolletta in extremis dopo varie peripezie per la città e nell'ufficio apposito, non trova di meglio che accendersi una sigaretta.* (www.cinematografo.it)

necessario porre all'attenzione alcuni temi di particolare rilevanza per la qualità complessiva della vita urbana.

La competitività e l'attrattività

Una prima glossa. Il rapporto sinergico positivo tra pianificazione urbanistica e pianificazione ambientale e la crescita degli elementi innovativi della legislazione regionale citati nel capitolo, possono determinare le condizioni di base per lo sviluppo della *competitività* territoriale finalizzata a riequilibrare le differenze territoriali generate dalla maggiore o minore capacità di valorizzare le proprietà intrinseche del territorio, in termini di capacità di competere, di fornire servizi al sistema imprenditoriale e ai cittadini, di adottare politiche strutturali, operative, regolamentari e incentivanti per il miglioramento continuo delle prestazioni ambientali delle organizzazioni che “compongono” il territorio⁴.

Un rapporto tra soggetti che, se positivo, costituisce parte del *vantaggio competitivo* tra i territori, che produce sviluppo, attiva risorse locali endogene ed evita che competizione significhi il semplice spostamento di capitali, di capacità professionali e tecnologiche da un'area all'altra, con un saldo finale pari a zero.

La componente di riequilibrio della competizione è da rintracciare, infatti, anche nel grado di integrazione tra le reti delle imprese, le strutture di servizio, la logistica integrata, le risorse e la cultura che può esprimere il territorio e ne costituisce il *capitale relazionale*⁵, cioè la capacità della collettività di esprimere non solo le competenze necessarie e determinanti per lo sviluppo, ma consente la condivisione nella comunità locale di un modello di sviluppo futuro, sul quale fondare le azioni e i programmi di intervento, attraverso la capacità di *gestire i conflitti* traendo dal confronto tra le diverse posizioni dei soggetti portatori di interessi contrapposti decisioni condivise, consapevoli e vicine ai cittadini.

Un recente studio⁶ dell'Osservatorio permanente sull'*attrattività* del Sistema Italia realizzato dalla Bocconi registra tre punti di forza per la crescita e lo sviluppo italiano: ricerca e innovazione, beni

Il racconto può agevolmente spiegare la differenza sostanziale tra “risorsa essenziale” e “bene primario” delle componenti ambientali e perché è necessario che le risorse essenziali restino nella mano pubblica (Nda)

⁴ EMAS II (Reg. CE n.761/2001); Ecolabel, IPPC – Integrated Pollution Prevention and Control; IPP – Integrated Product Policy

⁵ *La pianificazione strategica come strumento di competitività e di qualità territoriale: una riflessione sui concetti e sui metodi*, di Roberto Camagni, Politecnico di Milano, in “Competizione territoriale e pianificazione strategica nelle aree urbane”, Atti del Convegno, Trento 2 giugno 2000

⁶ Lo studio, promosso dalla Fondazione Accenture e realizzato dalla Bocconi individua i seguenti settori e azioni chiave: *Ricerca* (sviluppo segmenti con potenziale, promozione del sistema della ricerca e suo finanziamento, attrazione dei talenti e suo finanziamento, introduzione di un sistema premiante); *Cultura* (costruzione di distretti culturali attorno a risorse uniche, posizionamento dei territori rispetto al mercato turistico internazionale, stabilizzazione sul territorio delle ricadute economiche, concentrazione di competenze tecniche e artistiche, centralizzazione delle informazioni);

culturali e settori “tradizionali”. Questo studio è sicuramente interessante, ma non fornisce tutte le risposte necessarie per costruire le condizioni strutturali di contesto per la “competitività”. Lo stesso termine “attrattività” sembra, tra l’altro, evocare una strategia superficiale e contingente, legata ad una ipotetica allocazione di risorse scarse per massimizzarne gli effetti, piuttosto che un investimento in politiche strutturali di sviluppo.

Occorre tenere conto, viceversa, che ogni città italiana, grande, media e piccola, è spesso un concentrato di “complessità” culturali, storiche ed economiche e possiede grandi capacità di *adattività* alle variabili future: in altri termini, di continuare la propria crescita in modo “organico” e innovativo, riconoscendo e proiettando, nel futuro, il proprio modello identitario. Una pre-condizione da valorizzare per trasformare l’attrattività contingente in capacità strutturale di competere, necessaria per contrastare il *declino economico e sociale, il deterioramento della qualità della vita, dell’ambiente urbano e della coesione sociale urbana*, e che consenta di promuovere il *capitale relazionale* della città orientando la comunità locale verso modelli di sviluppo sostenibile, antitetici alla “monocoltura” economica e sociale, rendendo sinergiche la programmazione economica e la pianificazione territoriale e ambientale.

Le risposte del “contesto”

Quali sono le risposte del “contesto” a queste tematiche?

Ad una scala socio-politica, anche internazionale, a fronte di queste “minacce” di declino, connaturate alle dinamiche urbane, la società organizza, assumendo nuovi modelli di comportamento.

Per descrivere il modello attuale si può assumere il paradigma della “società del rischio”⁷ come motore di *alleanze territoriali* che superano le contrapposizioni ideologiche o strumentali per affrontare *l’eliminazione del rischio*. Rimane il nodo centrale relativo alle scelte di politiche di governo per la costruzione degli strumenti e per lo sviluppo di azioni che garantiscano l’effettività delle previsioni di tali scelte.

Tema complesso e articolato che appare, anch’esso, come una “precondizione” dello sviluppo sostenibile delle città.

Alla scala della trasformazione della città si sono ormai consolidate alcune “risposte” di contesto⁸ per realizzare progetti urbani complessi. Tali risposte sono:

- la *complessità* del progetto che riguarda sia l’ampiezza delle tematiche, che l’integrazione delle strutture e dei soggetti decisori;

Settori tradizionali (enfasi delle condizioni di successo dei distretti, individuazione delle imprese guida, approccio di filiera, difesa del Know how – promozione del marchio)

⁷ U. Beck, *La società del rischio*, trad.it., Carocci, Roma (2001)

- l'*ingegneria amministrativa* per costruire il supporto tecnico alla esigenza di governare la trasformazione in modo integrato e consensuale;
- l'*interdisciplinarietà* ormai indispensabile a causa della “frammentazione” delle conoscenze e delle competenze tecniche e umanistiche: spesso, per il successo di una operazione di trasformazione urbana, contestualmente alle risposte alle necessità attuali, occorre anche “ricostruire” la memoria e il senso del luogo per conservare e vivificare l'identità della città storicizzata;
- il *partenariato pubblico-privato*, che rappresenta un metodo ormai consolidato e “normato” a livello comunitario e nazionale;
- l'*adattabilità* dei programmi e dei progetti, che ha come presupposto una guida e un processo *organizzato, orientato e continuo*, per costruire la rete tra imprese diverse e complementari, proprietà immobiliare e capitale di rischio imprenditoriale, sistema economico e finanziario, potenzialità e ricchezze culturali e ambientali.

Sono risposte sufficienti? Rimane aperta una questione di fondo, di particolare attualità, che riguarda la realizzazione *concreta* della coesione territoriale: in ambito europeo il dibattito sulla dimensione territoriale come elemento fondativo delle politiche comunitarie è aperto non solo dalla negoziazione del terzo Rapporto di coesione “*A new partnership for cohesion: convergence, competitiveness, cooperation*” ma anche dalla formazione della Costituzione per l'Europa, che prevede, tra l'altro, tra i settori di competenza concorrente anche la coesione economica, sociale e territoriale⁹ e la sostituzione del titolo XVII “Coesione economica e sociale” del Trattato vigente con una sezione riguardante le *politiche e il funzionamento dell'Unione*¹⁰.

Strategie di lungo respiro che trovano la loro naturale attuazione concreta attraverso l'approccio della programmazione dal “basso”, in grado di definire i fabbisogni “reali” per la risoluzione degli elementi di crisi come quello del degrado della qualità della vita nelle città.

Due elementi di crisi “mutanti” delle città

Una seconda glossa. Tra i diversi elementi di crisi della città, intesa come “sistema relazionale complesso”, due sembrano di particolare rilevanza: il declino produttivo e la questione alloggiativa, rivista alla luce dell'inserimento del tema della casa all'interno del *welfare* urbano.

Sul primo punto, sembra che il declino produttivo si possa configurare come un declino delle *capacità di innovazione* del Sistema Italia. Segnali di tale situazione possono essere rintracciati, negli ultimi anni, in alcuni rapporti CENSIS dove la società italiana viene descritta prima come “un

⁸ Azione COST – 9, Convegno “Metodi e processi per ottenere la qualità urbana: modalità innovative per realizzare progetti urbani complessi” Politecnico di Milano, 6/7 maggio 2004

⁹ Art.14 del progetto di Costituzione per l'Europa

paese in trincea”¹¹ (1997), poi come un mondo “asimmetrico”¹² (2001) e, più di recente, segnata da una “curvatura concava”¹³ (2002): un modo elegante per descrivere un processo di ripiegamento della società italiana in se stessa anche se forse, in ultimo, portatrice di embrioni di rinnovamento.

Sul secondo punto va segnalato un dato di particolare gravità, passato assolutamente inosservato. Negli anni 2000-2001, a fronte di un incremento dei valori immobiliari di circa, in media, 8-12 per cento, si registra un incremento dei canoni di locazione, nelle aree metropolitane, con percentuali a due cifre, superiori al 25-30 per cento¹⁴. Probabilmente, salvo verifiche più approfondite, questo sembra essere l’effetto composto della chiusura dei contratti in “deroga” e dell’applicazione del canale “libero” di locazione previsto dalla legge n. 431 del 1998. Ma, presumibilmente, tale incremento dei canoni è provocato anche dalle politiche di liberalizzazione del comparto sociale dell’edilizia residenziale e della concentrazione dei patrimoni residenziali di “compensazione” (enti previdenziali e assistenziali, ecc.) in comparti in mano ai grandi gestori immobiliari.

Lasciando ad una analisi più approfondita le motivazioni - sicuramente più complesse e articolate di quanto esposto - dell’emergere di questi due elementi di crisi, quello che è rilevabile in modo sintetico è il fatto che sembra di dover constatare una mutazione genetica (un effetto della *globalizzazione*?) di due tematiche degli anni ’70: *lavoro e casa*.

Tematiche da sempre presenti nell’agenda politica mentre oggi, viceversa, si affronta solo la prima con meccanismi e prospettive di emergenza, come se la seconda fosse risolta dalla *marginalità* delle classi sociali che ne subiscono gli effetti. Ma vale la pena di sottolineare – considerando che le due tematiche sono strutturali e costituiscono variabili di “rottura” della società - che si tratta di due fattori la cui qualità e stabilità sono *essenziali* per garantire la sostenibilità *economica e sociale* delle città.

Una terza questione riguarda il *welfare* urbano, ossia la dotazione – ma oggi si deve dire *effettività* – dei servizi socio-assistenziali, per l’istruzione, il tempo libero, il culto, la relazione sociale. Un tema fondamentale per la sostenibilità urbana, sul quale vi sono molte sperimentazioni in corso, in termini di “piani sociali” delle città. Tuttavia, il punto di caduta della possibilità di fornire servizi

¹⁰ Parte III, capo III, sez.3 del progetto di Costituzione per l’Europa

¹¹ *Una società complessa ed impaurita, poco vitale e competitiva, esposta al rischio di oligarchie da parte dei poteri forti e verticistici, oligarchie istituzionali, burocratiche, tecnocratiche con lo spostamento delle dinamiche sociali nelle istituzioni* (Quaranta anni di Censis, Censis., Roma, 2004, p.66)

¹² *Un mondo multipolare non può che essere asimmetrico, dove si alternano e si intrecciano senza soluzione di continuità certezze e incertezze, centro e margini e dove i conflitti perdono progressivamente la loro funzione discriminante* (Censis, cit, 2004, p.68)

¹³ *Fra stazionarietà non reattiva e pericoli strutturali di declino, di insinua una ambigua deriva di curvatura concava della vita collettiva, preconizzando un nuovo modello italiano centrato non sulla crescita ma sulla qualità della vita. La curvatura concava spiega il ripiegamento potenziale sulle piccole cose che fanno la qualità delle relazioni sociali. La “curvatura concava” dei nostri atteggiamenti collettivi è naturalmente ambigua perché parte dalla consapevolezza che tutte le tendenze che contraddistinguono la traccia dello sviluppo hanno lati positivi e lati negativi, da non leggere mai con indebito pregiudizio.*

¹⁴ Fonte: Scenari immobiliari, 2003, base indice 100, anno 1996, indici 2000-2001 tra 130 e 220.

sembra essere proprio la fonte di reperimento delle risorse finanziarie a livello comunale: ICI e oneri concessori. In altri termini, l'unica "ricchezza" delle Amministrazioni comunali da ridistribuire ai cittadini è, oggi, l'autorizzazione all'incremento della rendita fondiaria¹⁵.

Due (possibili) spiegazioni

Alcuni segnali fanno pensare a una incapacità di risposta legata a questioni forse più profonde.

Se la città è da sempre il luogo dove si produce la ricchezza, integratrice delle conoscenze e delle relazioni, dei saperi e dei poteri ed è storicamente il motore della innovazione questi fattori possono assumere nuova linfa solo se inseriti in sistemi a rete "materiali" e "immateriali" *vitali*. La civiltà reagisce al suo declino, di norma, attraverso il rinnovamento organico di se stessa e del proprio "ambiente" di riferimento: occorre *cambiare strategicamente* per generare sviluppo e migliorare la qualità della vita. La perdita di capacità di promuovere il cambiamento da parte della società sembra equivalente, in specie per le città, ad una perdita di vitalità della stessa civiltà.

Se la società non è vitale, quindi, anche la città si ripiega in stessa, magari, come nel caso delle città d'arte utilizzando ricchezze del passato che si svuotano, progressivamente, del loro significato e della loro identità. Il recente avvio di un dibattito sulla trasformazione delle città d'arte, che non possono essere "museificate", ma devono trovare nuove forme di valorizzazione dei beni culturali e ambientali è una testimonianza di questa affermazione.

Un secondo segnale di declino proviene, forse in modo meno aulico, dalla progressiva perdita della capacità di costruire normative e regole "generali" e "astratte", caratteristica fondativa della norma giuridica e secondo le previsioni delle preleggi e dalla Costituzione, con l'eccessivo uso – quasi ormai un abuso – di norme–provvedimento con il differimento dell'entrata in vigore delle leggi, in relazione a provvedimenti amministrativi connessi che, di fatto, vanificano l'efficacia e l'effettività della norma stessa, la quale si *auto-sospende* per l'eccessiva produzione di dettagli di inquadramento tecnico¹⁶.

Questa forma normativa di esasperato dettaglio è forse generata, da più cause, correlate tra loro:

- l'incapacità di previsione dei fenomeni da regolare e la difficoltà di riconoscimento giuridico, in tempi rapidi, di soluzioni positive "fattuali" già acquisite (nel campo

¹⁵ In un recente Convegno "governare la città contemporanea: per un rilancio della modernità", questa "vendita" è stata paragonata, da Paolo Urbani, ad una sorta di "proletariato" delle Amministrazioni comunali, costrette a cedere il proprio bene primario, equivalente alla prole, costituita dal territorio. Di recente, le regioni e gli EE.LL. stanno ricorrendo a operazioni di *securitization* immobiliare, anche per coprire la spesa corrente di bilancio.

¹⁶ Va notato, tra l'altro, un paradosso: tale forma di legiferare sembra essere il portato della convinzione di aver risolto il "problema", con la previsione *puntigliosa* di ogni possibile fattispecie da regolare. L'approvazione di una norma, di uno strumento, di un provvedimento, viceversa, rappresenta solo il punto di partenza della gestione della tematica trattata, non essendone scontata l'*effettività*, l'*efficacia* e l'*efficienza* che dipendono, come argomentato, dal *contesto territoriale* e, in particolare, dall'impegno delle Istituzioni.

dell'urbanistica, ad esempio, la perequazione e la compensazione, la divisione in piano strutturale e in piano operativo, ecc...);

- l'attenzione "normativa" su questioni di emergenza, esaltate dagli effetti negativi già dispiegati (ad esempio, i rifiuti urbani e tossici, l'abusivismo edilizio, ecc.) ed evidenziate in modo enfatico dai sistemi di comunicazione;
- la difficoltà di considerare il livello di "adeguatezza" delle istituzioni e della legislazione all'interno di un quadro complessivo integrato, coerente e dinamico.

Queste spiegazioni certamente non sono esaustive ma segnalano, anch'esse, una forte incapacità di innovazione del Sistema Italia.

Soluzioni?

Le soluzioni – ove ne trovassimo anche disponibili – non sono semplici e neppure possono esserlo. Probabilmente sono rintracciabili nell'etica e nella pratica del "fare", in contrapposizione a quella del "dire¹⁷".

Si può solo tentare, in conclusione, di lanciare alcuni "filoni" di ragionamento, certamente non originali con i quali è possibile orientare anche quel processo embrionale di rinnovamento legislativo al quale si accenna nel testo del capitolo "Pianificazione urbanistica e ambientale".

- promuovere una cultura e una capacità di governo *integrato* della città, basata su parole chiave come la *flessibilità*, l'*innovazione*, l'*integrazione*;
- costruire processi di partecipazione dei cittadini e del sistema economico e sociale in modo *non retorico e ambiguo*, partendo da una visione pubblica della pianificazione e dell'interesse generale;
- regolare i processi di sviluppo con norme "previsive", accompagnate da forme dinamiche di attuazione e adattamento, limitando il ricorso alle norme-provvedimento nei casi eccezionali di "patologie" conclamate;
- rendere gli strumenti di programmazione e pianificazione integrati espressione di *alleanze territoriali* economiche, sociali e di contesto ambientale, utilizzando la sussidiarietà e il metodo di programmazione dal "basso" non come finalità, ma come *strumenti* per la coesione territoriale e per la crescita, nelle Istituzioni, della capacità di governo.

Infine, promuovere il "confronto" tra gli attori istituzionali, sociali, economici e i soggetti "diffusi" come indispensabile elemento di fondo nel governo della città contemporanea e per lo sviluppo della civiltà. Il confronto è, infatti, funzionale alla convergenza verso obiettivi condivisi, attraverso strategie e programmi che si compongono dell'apporto dei diversi attori in gioco, nel quale avviene

¹⁷ Nel senso dell'*agorazein* della Grecia antica.

lo scambio di informazioni tra le istituzioni e la società, anche attraverso l'esercizio della democrazia e la partecipazione dei cittadini.

Un metodo apparentemente attuale. Vorrei concludere, infatti, con una frase di Eraclito che sembra essere il fondamento su cui si costruiscono, nel bene e nel male, anche le politiche di governo della città: *il conflitto è origine e fonte di tutte le cose* (Framm.43).